



Especialização em  
**GESTÃO  
PÚBLICA  
MUNICIPAL**

**Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE**  
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia

**GESTÃO DE PROCESSOS COMO FERRAMENTA DE APOIO  
À GESTÃO INTEGRADA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE ORÇAMENTO E  
EMPENHOS DE UMA PREFEITURA MUNICIPAL**

RENATA KAROLINE DE LIMA SILVA

**JABOATÃO DOS GUARARAPES**

**2024**

RENATA KAROLINE DE LIMA SILVA

**GESTÃO DE PROCESSOS COMO FERRAMENTA DE APOIO  
À GESTÃO INTEGRADA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE ORÇAMENTO E  
EMPENHOS DE UMA PREFEITURA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Jair Jeremias Junior

**JABOATÃO DOS GUARARAPES**

**2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE  
Bibliotecário(a): Ana Catarina Macêdo – CRB-4 1781

S586g Silva, Renata Karoline de Lima.  
Gestão de processos como ferramenta de apoio à gestão integrada do processo de execução orçamentária do setor de orçamento e empenhos de uma prefeitura municipal / Renata Karoline de Lima Silva. - Recife, 2024.  
48 f.; il.

Orientador(a): Jair Jeremias Junior.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia - UAEADTEC, Especialização em Gestão Pública Municipal, Recife, BR-PE, 2024.

Inclui referências e apêndice(s).

1. Administração pública - Olinda (PE). 2. Finanças públicas. 3. Responsabilidade fiscal . 4. Despesa pública 5. Contabilidade pública. I. Jeremias Junior, Jair, orient. II. Título

CDD 350

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Renata Karoline de Lima Silva

## **GESTÃO DE PROCESSOS COMO FERRAMENTA DE APOIO À GESTÃO INTEGRADA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SETOR DE ORÇAMENTO E EMPENHOS DE UMA PREFEITURA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

**Aprovada em 17 / 08 / 2024** (data da apresentação)

### **Banca Examinadora:**

Jair Jeremias Junior - UFRPE  
**Nome do orientador (sigla da instituição)**  
Presidente e Orientador

Rodrigo Gayger Amaro - UFRPE  
**Nome do examinador (sigla da instituição)**  
Examinador

Thayza Wanessa Rodrigues Marques - UFRPE  
**Nome do(a) examinador(a) (sigla da instituição)**  
Examinador(a)

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha querida mãe, que esteve ao meu lado durante toda minha vida acadêmica, me dando sempre muito apoio, torcendo pelo meu sucesso e vibrando com as minhas vitórias. Agradeço por ser minha luz, minha força e minha inspiração.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me dar permissão para que eu possa construir meus projetos e alcançar meus objetivos.

Agradeço à minha querida mãe, Vera Lúcia, que mesmo diante das limitações em que se encontra hoje, ela compreende de alguma forma todo meu esforço e dedicação. Foi minha companhia ao longo de todo o curso e na construção deste projeto.

Agradeço à minha irmã, Rebeka Paula, por me ajudar todas as vezes que preciso e por todo apoio dado para que eu pudesse estudar e frequentar as aulas remotas e presenciais e construir este trabalho. Minha imensa gratidão por estarmos sempre juntas em qualquer caminhada.

Agradeço à minha família, em especial à minha tia Avana, por também ter me ajudado para que eu pudesse participar das aulas presenciais; e a Ana Karina, que me ajudou cedendo seu instrumento de trabalho para que eu pudesse construir este artigo.

Gratidão à minha equipe de curso por nunca ter soltado a mão e por sempre ter colaborado com a construção dos trabalhos em grupo e ter tornado o processo mais leve; em especial a Cynthia e Junia, por terem mergulhado comigo nessa jornada acadêmica e por termos construído juntas uma equipe forte e muito unida.

Agradeço ainda aos participantes deste projeto, colegas de trabalho, que colaboraram para a construção deste artigo. E aos professores que me incentivaram a sempre buscar apresentar meu melhor desempenho e me deram palavras de incentivo que me motivaram a seguir em frente.

Gratidão a todos que participaram dessa minha jornada!

## EPÍGRAFE

*“As atividades de uma organização estão incorporadas nos seus processos internos que compõem sua cadeia de valor”.*

*Kaplan e Norton, 2001, p.103.*

## RESUMO

A partir da necessidade de profissionalização e melhor performance da gestão pública brasileira, foi trazida a abordagem da gestão de processos para o âmbito de uma instituição pública municipal, cujo objetivo geral foi mapear as etapas e atores envolvidos no processo de execução orçamentária da folha de pagamento de competência do setor de Orçamentos e Empenhos da Secretaria Gestão de Pessoas e Administração da Prefeitura Municipal de Olinda do Estado de Pernambuco no exercício de 2024. A construção desse objetivo deu-se com a descrição do fluxo das atividades, identificação dos departamentos envolvidos, elaboração de fluxograma, identificação de pontos críticos e propostas de melhoria. Para contextualizar o trabalho foi apresentado um breve histórico da evolução da Administração Pública brasileira e trazidos os temas Gestão de Processos e o Processo de Execução Orçamentária das despesas públicas. Adotou-se como procedimentos metodológicos pesquisa qualitativa, descritiva, aplicada com utilização de fontes bibliográficas e pesquisa-ação. Foi realizado o mapeamento do processo e identificados pontos críticos relacionados às inconsistências e críticas identificadas no relatório de integração contábil e a dependência de acesso à internet para executar as atividades. Foram elaborados fluxogramas para o processo de empenhos da Folha de Pagamento na modelagem BPMN (*Business Process Model and Notation* ou Notação de Modelagem de Processos de Negócio); e relatório descritivo dos fluxogramas na simbologia BPMN. Como propostas de melhoria foram sugeridos a realização da coordenação das rotinas administrativas com suporte gerencial da abordagem da gestão de processos; e também o suporte de outras operadoras de internet e gerador de energia para aumentar a capacidade de infraestrutura de rede e de energia elétrica. Propõe-se como estudo futuro a replicação em outros processos e em outros órgãos públicos municipais, buscando viabilizar a utilização da gestão por processos, principalmente nos pequenos municípios que carecem de recursos para implantar uma estrutura de gestão de processos em toda a organização.

**Palavras-chave:** Administração Pública - Olinda (PE). Finanças Públicas. Responsabilidade Fiscal. Despesa Pública. Contabilidade Pública.

## **ABSTRACT**

Based on the need for professionalization and improved performance in Brazilian public management, the process management approach was brought to the scope of a municipal public institution, whose general objective was to map the stages and actors involved in the budget execution process of the Payroll under the jurisdiction of the Budgets and Commitments sector of the Human Resources and Administration Management Secretariat of the Municipal Government of Olinda, State of Pernambuco, in the fiscal year 2024. This objective was achieved by describing the flow of activities, identifying the departments involved, preparing a flowchart, identifying critical points, and proposing improvements. To contextualize the work, a brief history of the evolution of Brazilian Public Administration was presented and the themes of Process Management and the Budget Execution Process of public expenditure were brought up. The methodological procedures adopted were qualitative, descriptive research, applied using bibliographic sources and action research. The process was mapped and critical points related to the inconsistencies and criticisms identified in the accounting integration report and the dependence on internet access to perform the activities were identified. Flowcharts were prepared for the payroll commitment process using the BPMN (Business Process Model and Notation) model; and a descriptive report of the flowcharts using the BPMN symbology was prepared. Improvement proposals suggested include coordinating administrative routines with managerial support for the process management approach; and also the support of other internet operators and power generators to increase the network infrastructure and electrical power capacity. A future study proposes replication in other processes and in other municipal public agencies, seeking to make the use of process management viable, especially in small municipalities that lack the resources to implement a process management structure throughout the organization.

**Keywords:** Public Administration - Olinda (PE). Public Finances. Fiscal Responsibility. Public Expenditure. Public Accounting.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Simbologia BPMN.....	22
<b>Figura 2</b> - Organograma do Setor DGAFP/Orçamento e Empenhos.....	29
<b>Figura 3</b> - Processo Geral de Execução Orçamentária da Folha de Pagamento - Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Olinda-PE.....	34

## LISTA DE SIGLAS

ANSI - *American National Standards Institute* (Instituto Nacional Americano de Padronização)

AS-IS - “como é” - situação atual do processo

ASME - *American Society for Mechanical Engineers* (Associação Americana de Engenharia Mecânica)

BPM - *Business Process Management*

BPMN - *Business Process Model and Notation*

CF - Constituição Federal

CI – Comunicação Interna

CP – Sistema de Contabilidade Pública

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DGAFP – Diretoria Geral de Administração da Folha de Pagamento

DGF – Departamento de Gestão Financeira

DGRH - Diretoria Geral de Recursos Humanos

DOC. EXTRA – Documento Extraorçamentário

DPFP – Divisão de Preparação da Folha de Pagamento

DPG – Diretoria de Planejamento Governamental

DPN - Diagrama de Processos de Negócio - DPN

GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GFP – Guias do Fundo de Pensão

GOVBR – Governança Brasil

GP – Sistema de Gestão de Pessoal

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)

MTO - Manual Técnico do Orçamento (MTO)

NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NE - Nota de Empenho

NE – Nota de Empenho

PE - Pernambuco

PPA - Plano Plurianual

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMO - Prefeitura Municipal de Olinda

PQSP - Programa da Qualidade no Serviço Público

QPAP - Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SGPA – Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração

TP – Sistema de Tramitação de Processos

UG – Unidade Gestora

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	15
2.2 GESTÃO DE PROCESSOS.....	19
2.2.1 Mapeamento de Processos.....	21
2.3 PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	23
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>28</b>
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>29</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>34</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>37</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições governamentais sofrem cobrança da população quanto à melhoria dos serviços prestados, sobre como e onde os recursos estão sendo aplicados e quais são os gastos e custos de suas atividades (Modesto, 2000). A máquina pública brasileira em seu processo histórico tem evoluído na busca pela eficiência, eficácia e efetividade da gestão estatal, adotando ferramentas para fornecer melhores serviços e apresentar melhores resultados (Oliveira, 2021).

Acompanhando a dinâmica do mundo globalizado, a Administração Pública no Brasil vem sofrendo transformação, buscando cada vez mais aperfeiçoar a sua capacidade gerencial e efetividade política para atender o interesse coletivo e melhorar sua performance (Almeida e Martins, 2016; Oliveira, 2021), contribuindo assim com o desenvolvimento socioeconômico do País.

Nesse sentido, segundo Almeida e Martins (2016), as organizações públicas precisam investir em inovação na gestão pública para atender melhor a sociedade, considerando a implementação da gestão integrada como uma oportunidade para reduzir custos, prestar serviços de qualidade e obter melhores resultados.

Ao tratar de gestão pública e de Administração Pública, cabe destacar que a principal diferença entre elas é que a gestão pública contempla estratégias e práticas organizacionais, estudo e estruturação das instituições públicas; já a Administração Pública é a estrutura organizacional propriamente dita que abrange os órgãos, agentes e entidades da União, Estados e Municípios (TCE-PE, [s.d.]).

Compreendendo que para elevar o desempenho do Poder Público é indispensável profissionalizar e modernizar a gestão pública; e que os processos das organizações constituem meios para se maximizar os resultados (Carvalho, Abreu e Pedrozo, 2013), este trabalho parte da análise do processo de um órgão público municipal para demonstrar como a gestão de processo contribui para a gestão integrada dos processos que auxilia na melhoria da performance organizacional.

A abordagem do tema gestão de processos aplicado nas organizações públicas viabiliza a construção de uma padronização de procedimentos, a criação de manuais de processos ou instruções normativas como orientadores do *modus operandi* das rotinas de trabalho; possibilita a gestão integrada dos processos, ajuda na definição de competências dos departamentos, visa a otimização dos fluxos de informações, evitando desperdício de tempo e de recursos e melhora a comunicação e a colaboração interdepartamental (Albuquerque e Santa Rita, 2019).

Foi escolhido como *locus* de estudo a Prefeitura Municipal de Olinda do Estado de Pernambuco (PMO), com ênfase na análise das atividades administrativas de competência do setor Orçamento e Empenhos que integram o processo de execução orçamentária do município. O setor Orçamento e Empenhos está vinculado ao Departamento Geral de Administração da Folha de Pagamento (DGAFP) da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração (SGPA).

A execução orçamentária é um conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas de governo (Lochagin, 2016, p.70) Considerando que execução das despesas públicas é um processo que requer observância às normas legais e etapas bem definidas, é necessário que haja o gerenciamento adequado das suas atividades, por se tratar de um processo indispensável ao funcionamento das organizações públicas, sendo até mesmo alvo de controle externo.

A partir de uma perspectiva de gestão de processos, este trabalho tem como objetivo geral mapear as etapas e atores envolvidos no processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento realizado pelo setor DGAFP/Orçamento e Empenhos, considerado o processo mais crítico do setor, de modo a identificar a interface interdepartamental, contribuindo para a prática de uma gestão integrada e eficiente.

Tal objetivo foi construído com base nos seguintes objetivos específicos: descrever o fluxo do processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento executado pelo setor Orçamento e Empenhos da SGPA/PMO-PE; identificar os departamentos envolvidos no processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento realizado pelo setor Orçamento e Empenhos da SGPA/PMO-PE; elaborar um modelo de fluxograma para o processo em análise; identificar pontos críticos no processo e propor melhorias.

A escolha do objeto de pesquisa deu-se pela relevância que é o processo de execução orçamentária para as organizações públicas de um modo geral e pela oportunidade e conveniência em função da autora deste trabalho ser servidora pública da Prefeitura Municipal de Olinda-PE e desempenhar suas funções no setor em análise.

O artigo está estruturado em cinco seções, que são: Introdução - onde é apresentada a contextualização do trabalho e estipulado os objetivos gerais e específicos; Referencial Teórico - composto pelos tópicos Breve Histórico da Evolução da Administração Pública no Brasil, Mapeamento de Processos e Processo de Execução Orçamentária; Procedimentos Metodológicos - onde são apresentados os métodos de pesquisa utilizados para consecução dos objetivos estipulados para o trabalho; Análise e Discussão dos Resultados - onde a

unidade é caracterizada e será elaborado a construção de modelagem do processo; e por fim as Considerações Finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A dinâmica do mundo globalizado e as demandas sociais do contexto global trouxeram para as organizações públicas novos desafios, fazendo com que a Administração Pública necessite cada vez mais de profissionalização em suas atividades e aprimoramento da sua capacidade gerencial (Carvalho, Abreu e Pedrozo, 2013).

No presente estudo, a evolução da Administração Pública brasileira e o tema Gestão de Processos vêm demonstrar que a profissionalização e modernização da gestão pública requerem a adoção de técnicas inovadoras que aumentem a eficiência, eficácia e efetividade de seus processos, buscando obter uma melhor performance organizacional e maximização dos resultados (Almeida e Martins, 2016).

Nesse sentido, a gestão de processos é uma ferramenta valiosa de qualidade para as organizações públicas (Miranda, Saldanha e São Pedro Filho, 2023). Ela é sinônimo de agilidade, flexibilidade e capacidade de resposta para as organizações (Albuquerque e Santa Rita, 2019). Processos eficientes, juntamente com planejamento e controle, estruturam a base para se alcançar a otimização dos resultados (Carvalho, Abreu e Pedrozo, 2013).

Miranda, Saldanha e São Pedro Filho (2023) consideram o mapeamento de processos como uma boa iniciativa de gestão de processos, que permite compreender e analisar o fluxo de trabalho, buscando reduzir as ineficiências e melhorar o desempenho organizacional. O mapeamento das atividades e a elaboração de fluxogramas constituem importantes métodos para identificar e analisar as rotinas de trabalho, contribuindo para a visão holística dos processos de negócio e identificação de pontos de melhoria, otimização e eliminação de etapas que não agregam valor.

No presente estudo, para contextualizar o trabalho será apresentado um breve histórico dos modelos de gestão pública adotados no Brasil, apresentando os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Esse último trouxe uma abordagem gerencial baseada na eficiência dos processos e melhoria dos serviços prestados, com foco no atendimento das demandas dos cidadãos (Albuquerque e Santa Rita, 2019).

Posteriormente, será apresentado o tema Gestão de Processos, como uma abordagem gerencial aplicada às organizações públicas, contribuindo para a gestão integrada das atividades organizacionais com foco em resultados e melhor desempenho (Albuquerque e

Santa Rita, 2019). Será trazida como ferramenta de modelagem de processos o fluxograma na notação BPMN (*Business Process Model and Notation* ou Notação de Modelagem de Processos de Negócio) por ser de fácil compreensão e muito utilizada atualmente (Valle e Oliveira, 2013).

Por fim, será apresentado o tema execução orçamentária pela relevância que tem para as organizações públicas e por ter etapas bem definidas estabelecidas em lei e essenciais para a garantia da transparência e controle na aplicação dos recursos públicos, cujo objeto de pesquisa será a etapa de empenhos das despesas públicas (Bezerra, 2017).

Dessa forma, pretende-se com este trabalho apresentar sugestão de iniciativa inovadora de gestão voltada ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública para aumentar o desempenho da máquina estatal.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a gestão pública passou por uma evolução na tentativa de melhorar o desempenho do setor público, de combater a corrupção e proteger a função social do Estado e do erário. Por muito tempo, o Poder Público brasileiro foi marcado pelo patrimonialismo e clientelismo, crise fiscal e muita corrupção. Diante desse cenário, o Estado era visto como improdutivo socialmente, ineficiente administrativamente e muito oneroso para o país. Era necessário mostrar a capacidade gerencial e política do Poder Público (Santos, 2017).

Em seu processo evolutivo, a Administração Pública brasileira aderiu a três modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático ou racional-legal e o gerencial ou nova gestão pública. No primeiro modelo, o foco estava voltado para o interesse do governante; no segundo modelo, o foco eram os procedimentos da máquina estatal, e no terceiro e mais atual, o foco passou a ser o cidadão (Campelo, 2010; Santos, 2017).

O patrimonialismo, modelo de gestão baseado nos regimes absolutistas, onde o Estado é uma extensão da figura do governante, predominou do período colonial até a República Velha. Esse período foi marcado por forte corrupção e nepotismo no aparelho estatal e prevalecimento do interesse privado das oligarquias, em detrimento do interesse público. Imperava na época a cultura do clientelismo (troca de favores), cuja prática adentrou na Administração Pública na forma de nepotismo, onde os cargos públicos eram ocupados por apoiadores dos governantes, carecendo, portanto, de profissionalização das carreiras públicas e da gestão estatal. (Campelo, 2010; Santos, 2017)

Com o surgimento do capitalismo industrial e difusão das ideias liberais e democráticas, as demandas sociais foram se tornando mais complexas, requerendo do Poder Público mais capacitação e controle mais rígido dos processos públicos. A Administração Burocrática no Brasil, surge na década de 1930, período de acentuada expansão industrial no país. Ela vem como alternativa ao modelo patrimonialista, buscando combater a corrupção e o nepotismo na máquina pública. Tem como princípios orientadores a eficiência, o formalismo, controle dos processos, ideia de carreira, hierarquia funcional rígida, impessoalidade, controle hierárquico, supervisão rígida, meritocracia, unidade de controle e poder racional-legal (Campelo, 2010; Santos, 2017).

Como marco dessa nova fase na gestão pública brasileira foi criado em 1938, na Era Vargas, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que implantou na Administração Pública brasileira práticas burocráticas baseadas no modelo racional de Max Weber, cujas diretrizes tinham como referências a noção de eficiência, critério de mérito para ingresso no serviço público, a instituição do orçamento como mecanismo de planejamento racional do trabalho e a necessidade de profissionalização das carreiras públicas (Campelo, 2010; Santos, 2017)

Contudo, apesar dos esforços em tentar transformar e modernizar o aparelho do Estado, as práticas burocráticas ainda não atendiam a função social do Estado. A intensidade no controle dos procedimentos para evitar abusos na gestão da coisa pública, fez com que o Estado ficasse voltado para si e não para a sociedade. O excesso de burocracia foi apresentando algumas disfunções como resistência a mudanças, rigidez funcional, falta de abertura para inovação, apego ao formalismo e às regras e lentidão na tomada de decisão (Santos, 2017).

Após sucessivas reformas para superar a rigidez burocrática e adequar o modelo gerencial à realidade brasileira, foi instituído na época da ditadura, em 1967, o Decreto-lei nº 200, que traz as diretrizes para a atuação dos órgãos públicos da Administração direta e indireta, promovendo a expansão da descentralização funcional e administrativa com a criação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Com ideias gerencialistas, ele marca o primeiro momento da Administração Gerencial no Brasil (Campelo, 2010)

O modelo mais atual é o da Administração Pública Gerencial. Fomentado pelo movimento de reforma do Estado a nível mundial, associado ao cenário de crise fiscal e hiperinflação no país, ele foi introduzido no Brasil na década de 1990. Fazia-se necessário adotar práticas para a modernização da máquina pública, visando atender as demandas sociais

com eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos prestados, cujo foco é o cidadão (Campelo, 2010; Santos, 2018).

Durante o governo de Fernando Collor (1990-1991) foram adotadas medidas para enxugamento da máquina pública e redução de gastos. Em 1995, sob a administração de Fernando Henrique Cardoso, teve a Reforma do Estado, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a nomeação de José Carlos Bresser Pereira como Ministro. Ele criou um conjunto de propostas chamado de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que tinha como foco a reforma administrativa, priorizando descentralização dos serviços sociais, a autonomia administrativa, o aumento da responsabilização (*accountability*) e da transparência, e a busca pela gestão por resultados (Campelo, 2010; Santos, 2017).

Considerado uma evolução do modelo burocrático, a Administração Pública Gerencial busca a otimização dos recursos públicos, com foco no desempenho organizacional e atendimento às demandas dos cidadãos (Santos, 2018). A Reforma Gerencial do Estado brasileiro em 1995 adotou um modelo de gestão pública focada em resultados e melhoria do desempenho para ampliar a capacidade estatal, cujos objetivos, de acordo com Pimenta (1998) *apud* Matias-Pereira (2020, p. 60), foram:

[...] aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização; fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia dos contratos e assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovação jurídica para a Administração Pública brasileira através do seu artigo 37, onde elencou os princípios que regem suas ações, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Para reforçar a necessidade de melhoria do desempenho dos atos do Poder Público, consoante com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que consolidou a eficiência como um dos princípios constitucionais da Administração Pública (Silveira, 2011).

O princípio da eficiência objetivou transformar o modelo de gestão pública burocrática focado nos procedimentos, métodos, padronização, passando a adotar métodos mais modernos, voltados para a redução de custos, qualidade e agilidade na prestação dos serviços públicos (Silva, 2007 *apud* Zimmerman, 2015, p.19).

Outro marco legal importante para a Administração Pública, foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Zimmerman, 2015). Ela buscou assegurar o equilíbrio das contas públicas, trazendo dispositivos que primam pela transparência da gestão fiscal e responsabilização dos atos públicos. Ela constitui um importante mecanismo de combate à corrupção, de fortalecimento do planejamento governamental ao exigir ação planejada e transparente e de participação popular no processo de discussão e elaboração do orçamento público (Paludo, 2010).

Em 2005, através do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Governo Federal lançou um novo modelo de gestão elaborado para promover excelência em gestão pública em âmbito nacional - o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), cujo modelo gerencial é baseado na gestão por resultados orientada para o cidadão (Brasil, 2007, p.7). Sua estratégia de obtenção de resultados foi baseada na implementação de Cartas de Serviços ao Cidadão (Brasil, 2011; Albuquerque e Santa Rita, 2019).

O foco das Cartas de Serviço é o cidadão. Seu direcionamento está voltado para os processos do setor público necessários ao atendimento das demandas sociais, considerando que os serviços prestados pelo Governo dependem da modelagem, automatização e gestão dos seus processos, a fim de promover maior controle e qualidade às ações realizadas (Brasil, 2011).

O Gespública tem como marcos embaixadores da sua concepção o Sub-Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública, em 1990, baseado no modelo de gestão de processos; o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), implantado em 1996, como foco na gestão e resultado; e o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), vigente no ano 2000, baseado na qualidade do serviço ao cidadão (Brasil, 2007, p.7).

O Gespública foi revogado em 2017 e a Lei 12.460 de 26 de junho de 2017 instituiu a Carta de Serviço ao Usuário que trouxe como um de seus preceitos básicos a simplificação de processos e procedimentos através do uso de soluções tecnológicas de apoio à gestão. Nesse sentido, ela incorporou da Gespública a experiência da aplicação do modelo de gestão orientada para processos (Albuquerque e Santa Rita, 2019).

Os mecanismos de gestão pública aqui apresentados dão uma amostra das tentativas de inovação e profissionalização do aparelho estatal brasileiro, direcionadas para alcançar a excelência na gestão da coisa pública, com base na eficiência, eficácia e efetividade das ações do Poder Público, bem como na transparência dos atos públicos e qualidade dos serviços prestados.

## 2.2 GESTÃO DE PROCESSOS

O desempenho organizacional depende do gerenciamento das atividades necessárias para se alcançar o resultado desejado. Nesse sentido, as atividades inter-relacionadas precisam ser tratadas sob a ótica de processos, cujo gerenciamento busca maximizar os resultados das organizações com o mínimo de insumos (Silva, 2014). O Gespública considera que “o centro prático da ação da gestão de excelência é o processo...” (Brasil, 2007, p.12).

Na literatura, os conceitos de processos convergem na definição de um conjunto de atividades interligadas que processam insumos e os transformam em resultados para atender uma determinada finalidade.

Harrington (1993) traz para a definição de processo a necessidade de agregar valor para o cliente e Davenport (1994) traz a ideia de sequência lógica e ordenação temporal e espacial das atividades, com início, fim, entradas e saídas bem definidos (*apud* Albuquerque e Santa Rita, 2019; Mello, 2022). Gonçalves (2000) destaca a característica de interfuncionalidade dos processos que ultrapassa as áreas funcionais, abrangendo a interação intra e inter-organizacional (*apud* Mello, 2022).

Para identificar as etapas dos processos são utilizados comumente os termos passos, tarefas e atividades. Segundo Mendonça (2014, p.42), passos consistem na menor divisão de trabalho. Tarefa é uma composição de passos interligados e com sequência lógica. Por fim, atividades consistem em um agrupamento de tarefas inter-relacionadas, que se complementam e definem claramente o objetivo organizacional.

Os processos também podem ser definidos quanto à sua finalidade. Os processos de clientes, também conhecidos como primários ou finalísticos, agregam valor direto para os clientes. Os processos administrativos ou secundários ou de suporte são essenciais para o funcionamento e gerenciamento das organizações, auxiliando na execução dos processos primários e outros secundários e também os gerenciais. Há ainda os processos de gerenciamento ou gerenciais que estão voltados para a tomada de decisões que dão suporte às operações organizacionais, possibilitando a realização dos outros processos. (Paim *et al.*, 2009; Mendonça, 2014).

Trazendo para âmbito do setor público, o conceito de processo é adaptado à realidade específica das organizações públicas, cujo cliente é o cidadão. De acordo com o Gespública, processo é o conjunto de decisões que transformam insumos em valor para o cidadão (Costa e Moreira, 2018). Segundo Silva (2014, p.14), os processos para as organizações públicas são “meios de agregar valor aos bens e serviços prestados à população”.

A eficiência e eficácia organizacional requer a identificação e o gerenciamento das diversas atividades interligadas (ENAP, 2016, p.11). Quanto mais complexa for a coordenação do trabalho, maior é a necessidade de se aprimorar a capacidade de gerenciar os processos (Paim *et al.*, 2009, p.25).

Segundo Paim *et al.* (2009, p.114) a gestão de processos consiste em planejar, organizar e controlar os processos, incluindo mensuração e melhoria, com o objetivo de garantir que os processos funcionem adequadamente. De acordo com Miranda, Saldanha e São Pedro Filho, (2023, p.6) essa abordagem “visa analisar, melhorar e otimizar os processos de trabalho, com o objetivo de aprimorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.”

Há na literatura autores que diferenciam a terminologia gestão de processos de gestão por processos. A gestão de processos nas organizações demonstra que os processos estão sendo mapeados, monitorados e controlados conforme planejado. A gestão por processos busca ter uma visão ampla, holística e integrada da organização, tratando os processos organizacionais como um todo, não apenas de forma isolada (Aguiar, 2013; Silva, 2014).

A gestão de processos possibilita total controle do mapeamento e monitoramento das tarefas e atividades de uma organização. Enquanto que o modelo de gestão voltada para processos busca a gestão integrada e sistêmica dos processos que possuem o mesmo objetivo, de modo a favorecer uma visão ampla e completa da organização (Morais, 2018).

Segundo Dheka (2019), uma organização que faz gestão de processo começa a mapear e entender seus processos de modo horizontal e transversal, sem interferir na estrutura funcional. À medida que elas conseguem dar mais ênfase aos processos do que à sua estrutura verticalizada, elas conseguem evoluir e passam a trabalhar numa modelagem de gestão por processos, passando a ser gerida por processos e não mais por áreas.

No contexto da abordagem gerencial de processos, surge, no início dos anos 2000, o BPM (*Business Process Management*) ou Gerenciamento de Processos de Negócio, cujo foco é na melhoria contínua dos processos que conta com a participação dos trabalhadores para gerar soluções para problemas gerenciais. O BPM rompe o paradigma da estrutura funcional hierárquica e verticalizada, propondo uma visão horizontal e interfuncional de toda a cadeia de valor da organização, cujo foco está voltado para os processos e não mais para os departamentos (Pavani Júnior; Scucuglia, 2011 *apud* Albuquerque e Santa Rita, 2019).

A abordagem BPM é um ciclo contínuo de planejamento, modelagem, simulação, execução, monitoramento e melhoria dos processos de uma organização para o alcance de resultados mais consistentes e alinhados com os objetivos estratégicos organizacionais. O

mapeamento faz parte da etapa de modelagem *AS-IS* que faz uma fotografia da situação atual dos processos, descrevendo como a rotina de trabalho acontece na prática (Dheka, 2024).

### 2.2.1 Mapeamento de Processos

O mapeamento de processos nas organizações públicas gera melhoria contínua da gestão pública (Silva, 2014). Campos e Lima (apud, Silva, 2014) define o mapeamento de processos como um método de diagnóstico e compreensão dos processos e fluxo das atividades de trabalho e suas interfaces com outras áreas, permitindo que as organizações identifiquem claramente seus pontos fortes e fracos, podendo melhorar seu desempenho.

O mapeamento de processo é uma ferramenta gerencial que busca a melhoria dos processos existentes numa organização e dá suporte à implantação de um modelo gerencial voltado para processos. Ele permite que as organizações reduzam seus custos, tenham celeridade no fluxo de informações, reduzam falhas, melhorem a integração entre os processos, entre outros. Utiliza a modelagem de processos como ferramenta para desenhar o fluxo dos processos (Silva, 2014).

Outro conceito de mapeamento de processos trazido pela Controladoria-Geral da União é:

Capacidade de compreender e registrar graficamente o funcionamento e a operação de um processo ou unidade de negócio, representando cada passo de operação dessa unidade em termos de entradas, saídas e ações, identificando informações, fluxo, partes envolvidas, capacidades, competências e recursos envolvidos (Gov.br, [s.d]).

Há diversas técnicas para realizar o mapeamento de processos, cada uma com um enfoque diferente. Dependendo do que se pretende mapear, pode-se optar por uma dessas técnicas ou trabalhá-las em conjunto (Costa e Moreira, 2018) Uma das técnicas mais adotadas para identificar e mapear processos são os fluxogramas ou diagramas de fluxo. São gráficos estruturados que representam o esquema das atividades de um trabalho de forma simples e dinâmica, apresentando o encadeamento das fases do trabalho, seus passos, etapas e agentes executores (Mendonça, 2014).

Os padrões de simbologia de fluxograma mais conhecidos são ASME<sup>1</sup> e ANSI<sup>2</sup>. O padrão ASME é normalmente adotado na construção de fluxogramas do tipo vertical ou coluna, representando rotinas de trabalho mais simples, com até 30 passos de execução, cujas atividades são executadas dentro de uma mesma unidade administrativa ou operacional. O

<sup>1</sup>ASME – sigla formada pelas iniciais em inglês da Associação Americana de Engenharia Mecânica.

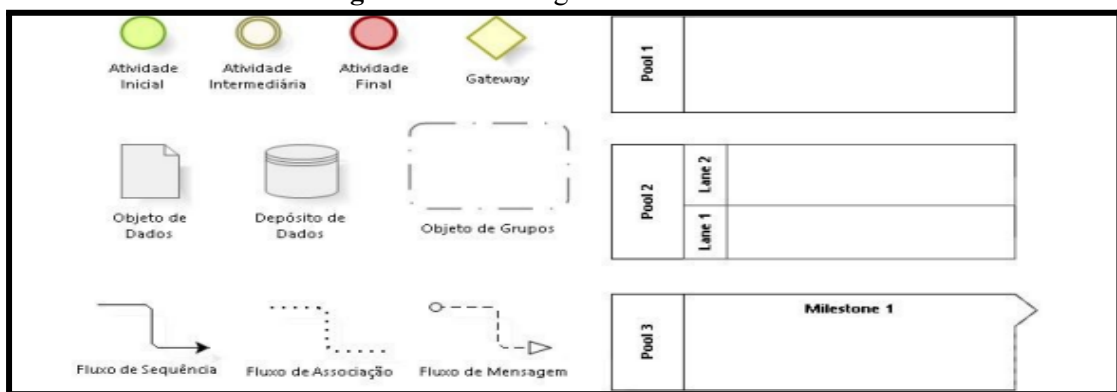
<sup>2</sup> ANSI – sigla formada pelas iniciais em inglês do Instituto Nacional Americano de Padronização  
Fonte: Mendonça, 2014.

padrão ANSI é normalmente utilizado para a construção de fluxogramas horizontais e destina-se a representar rotinas de trabalho mais complexas, que envolvem a participação de diversas unidades ou áreas de trabalho para a sua execução (Mendonça, 2014).

Uma ferramenta muito utilizada atualmente, que permite a visualização gráfica do fluxo dos processos, é o BPMN - *Business Process Model and Notation* ou Notação de Modelagem de Processos de Negócio. É uma técnica abrangente que atende processos de qualquer tipo e natureza e dispõe de recursos de modelagem tanto para processos mais genéricos, quanto para os mais específicos. Ela oferece uma notação (representação gráfica) mais fácil de ser compreendida e possível de ser utilizada por todos os envolvidos no processo de trabalho (Valle e Oliveira, 2013).

O BPMN possibilita a automação e execução dos processos, permitindo a ligação entre o desenho do processo e sua implementação. Essa notação foi desenvolvida para apoiar diversos tipos de modelagem de processos de negócios, possibilitando a visualização dos processos a partir de um formato adequado de execução. O BPMN utiliza um único tipo de diagrama chamado de Diagrama de Processos de Negócio - DPN (Valle e Oliveira, 2013). Possui simbologia própria, sendo as comumente utilizadas (Longaray *et al*, 2017):

**Figura 1 - Simbologia BPMN**



Fonte: Longaray *et al*. (2017, p.258).

De acordo com Longaray *et al*. (2017, p.258-264) e UFOP (2020) a *pool* e a *lane* (em português, piscina e raia) apresentam respectivamente o processo que está sendo diagramado e os agentes executores. Os *data objects* ou objeto de dados são todos os tipos de arquivos, sistemas ou diretórios que são utilizados para a conclusão de uma atividade. A linha tracejada é um conector de piscinas. Os fluxos indicam a direção que as atividades seguem. O elemento atividade são os trabalhos realizados dentro de um processo. Os elementos eventos indicam o início, o evento intermediário e o término do processo. Por fim, os *gateways* são caminhos alternativos, relacionados a pontos de decisão do fluxo das atividades.

Segundo Miro (2024) essa modelagem de processos é um tipo de fluxograma para demonstrar todo o processo ponta-a-ponta, utilizando ícones padronizados para representar os diferentes elementos e fluxos do processo. Ele cria uma visão compartilhada dos processos organizacionais, padroniza o funcionamento dos processos, permite identificar obstáculos e gargalos no fluxo das atividades para promover otimização e melhora a colaboração interdepartamental, gerando consciência e compreensão de toda a equipe que faz parte do processo.

O gerenciamento de processos das estruturas administrativas e finalísticas da Administração Pública é fundamental para a profissionalização da gestão pública e governança corporativa. As ferramentas de fluxogramas juntamente com manuais de procedimentos, facilitam a compreensão do trabalho a ser executado, além de permitir uma melhor organização, separação de funções, análise crítica das atividades e celeridade administrativa (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

### 2.3 PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No âmbito da esfera governamental, o orçamento público é o instrumento de maior valor para a gestão pública (Sanson, 2024). Ele constitui uma das ferramentas mais tradicionais utilizadas pela Administração Pública para o controle das finanças públicas e gestão fiscal, com objetivo de orientar a realização dos gastos públicos, de forma legítima e legal, para atendimento das demandas sociais (Santos, Marques e Gouveia, 2013).

Em matéria de planejamento e gestão das finanças públicas, a Constituição Federal de 1988 trouxe três instrumentos que orientam a elaboração do orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (ENAP, 2017, p.11). Segundo Fernandes e Souza (2019, p.9) o orçamento é por natureza um ciclo composto de três grandes etapas, que consistem na grande etapa de formulação (PPA-LDO-LOA), mas também composto das fases de execução orçamentária, monitoramento e revisão do ciclo orçamentário.

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento financeiro governamental de médio prazo, voltado para a promoção de desenvolvimento, cuja vigência é de quatro anos (Lochagin, 2016, p.56; Fernandes e Souza, 2019, p.17). Ele orienta a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como do próprio orçamento anual. Ele prevê, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas governamentais para as despesas de capital e outras decorrentes, e as de programas de duração continuada, superior a dois exercícios (BRASIL, 2023).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração, organização e execução do orçamento público; e define também as metas e prioridades do PPA que deverão constar na LOA do exercício seguinte. Ela liga o plano estratégico - o PPA - ao plano operacional - a LOA (ENAP, 2017, p.15).

O art. 165, §5º da CF/88 estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social (Brasil, 2023). A LOA é o orçamento público em essência. Ela estima a arrecadação de receita e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro, detalhando os planos e programas de governo (ENAP, 2017, p.15). De acordo com a CF/88, o orçamento público é ato de iniciativa do Poder Executivo, autorizado pelo Poder Legislativo.

Os créditos autorizados no orçamento público permitem a realização das despesas públicas. A partir daí, dá-se início à fase de execução orçamentária (ENAP, 2014, p.6). Essa fase consiste no conjunto de procedimentos adotados para alcançar as metas previstas no orçamento (Bezerra, 2017). A execução do orçamento é considerada um processo de apoio, pois dá suporte à natureza finalística das organizações públicas, estando relacionada à gestão dos seus recursos (atividade-meio) (Mendonça, 2014).

A execução orçamentária é a utilização dos créditos autorizados na LOA ou na lei de créditos adicionais. Os créditos orçamentários diferem dos recursos financeiros, que se referem ao dinheiro propriamente dito. A movimentação dos recursos financeiros consiste na execução financeira (ENAP, 2014, p.6). Os créditos orçamentários e recursos financeiros são indispensáveis para viabilizar a realização dos gastos públicos. A execução orçamentária e a financeira estão atreladas uma à outra, uma vez que é preciso existir saldo orçamentário e financeiro para o pagamento da despesa (Bezerra, 2017).

As discussões acerca da eficiência e do controle da gestão pública estão voltadas para o processo de execução orçamentária, cujo foco é a correta aplicação dos recursos públicos por meio da realização das despesas públicas (Queiróz e Silva, 2013). É por meio do orçamento que os entes governamentais podem organizar seus recursos financeiros, avaliando as condições de realizar ou não seus planos e projetos, bem como de entregar serviços de qualidade (Sanson, 2024).

As despesas no setor público podem ser orçamentárias ou extraorçamentárias. As despesas orçamentárias são dispêndios financiados pelo Tesouro, que precisam de autorização legislativa, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais, e precisam ter finalidade pública. As despesas extraorçamentárias não dependem de autorização legislativa para sua efetivação, possuem caráter transitório e correspondem a restituições ou repasses de

valores recebidos, como: cauções, depósitos, consignações, etc. (Fernandes e Souza, 2019; Queiróz e Silva, 2013).

A execução das despesas públicas possui etapas sequenciais e cronológicas bem definidas, que buscam preservar o planejamento e o equilíbrio governamental. A Lei Federal nº 4.320/64, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP) estabelecem que as etapas, estágios ou fases para realização das despesas públicas são: empenho, liquidação e pagamento. Alguns autores consideram outras etapas além dessas, incluindo a fase de autorização da despesa, fixação ou inclusão no orçamento, licitação, planejamento, programação, controle e avaliação (Queiróz e Silva, 2013).

De acordo com a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), o empenho - primeiro estágio de realização da despesa - corresponde à formalização do ato que cria para o Estado a obrigação de pagar, através da emissão da Nota de Empenho (NE), que deduz do saldo da dotação orçamentária o valor da despesa. A liquidação - segundo estágio da despesa pública - consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, por meio de títulos e documentos que comprovam que o prestador de serviço ou fornecedor cumpriu as obrigações constantes do empenho. E a última fase, o pagamento, consiste no atesto de autoridade competente autorizando a entrega do valor ao credor, por meio de ordem bancária ou ordem de pagamento (Queiróz e Silva, 2013; Feitosa e Freitas, 2021).

A fase do empenho é uma das mais importantes para a execução das despesas públicas. O empenho busca assegurar responsabilidade e transparência na utilização dos recursos públicos, evitando que o governo realize gastos indiscriminados, além do necessário, desperdiçando assim o dinheiro público (Conte, 2023). Ele deve preceder a realização da despesa e não pode exceder o limite dos créditos orçamentários. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Queiróz e Silva, 2013).

O empenho é formalizado através da Nota de Empenho, onde constam nome do credor, especificação do credor e o valor da despesa (Queiróz e Silva, 2013). Para a Contabilidade Pública, a Nota de Empenho é importante, pois garante que a despesa esteja dentro do orçamento e que haja recursos financeiros para o seu pagamento. Ela é indispensável e de extrema relevância no processo de execução das despesas públicas (Conte, 2023).

Há três modalidades de empenho, que são: estimativo - utilizado para estimar o valor da despesa quando não se sabe o montante real, o qual é determinado no momento da liquidação; global - usado para pagamento parcelado, em que se sabe o montante da despesa;

e o ordinário - quando já tem o valor líquido e certo da despesa e o pagamento é de uma só vez (Queiróz e Silva, 2013).

A ordem sequencial dos estágios da despesa evita a realização de gastos sem a devida dotação orçamentária, ou seja, sem autorização legal. Nesse sentido, para a emissão das Notas de Empenhos é importante observar a data de emissão para não se sobrepor cronologicamente às outras etapas. (Conselho Federal de Contabilidade, 2015).

A execução orçamentária das despesas requer que elas estejam previstas no orçamento, contendo (Abreu e Guimarães, 2014, p.41-48): classificação por esfera (identifica o tipo de orçamento: fiscal, seguridade social ou investimento), classificação institucional (órgão orçamentário e unidade orçamentária que executa); classificação funcional (áreas em que as despesas ocorrem - funções e subfunções); classificação programática (programas de governo a serem realizados); classificação por natureza da despesa (classificação macroeconômica dos gastos públicos) e a classificação por fonte/destinação de recursos (indica a origem e a destinação dos recursos).

Segundo Granof (2004 apud Santos, Marques e Gouveia, 2013), o orçamento é o documento mais importante no âmbito da Contabilidade Pública, cuja execução orçamentária deve constar nas demonstrações contábeis. Uma das funções da contabilidade pública é justamente o controle e o acompanhamento prévio, concomitante e subsequente da execução do orçamento público, observando a legalidade dos atos e o limite das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária (Santos, Marques e Gouveia, 2013).

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, considerada a lei regente da contabilidade pública brasileira, estabelece regras gerais para a elaboração e controle do orçamento público. Ela trata de orientações, princípios e regras gerais para o orçamento e realização das despesas públicas (Feitosa e Freitas, 2021).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 do Governo Federal, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, veio regulamentar a Constituição Federal na parte da Tributação e Orçamento (Título VI), estabelecendo normas gerais de finanças públicas a serem observados pelos três níveis de governo: Federal, estadual e Municipal (Santos, Marques e Gouveia, 2013).

Além da Lei nº 4.320/64, da própria Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a contabilidade pública também utiliza como instrumentos normativos o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria de Orçamento Federal. Esses manuais buscam padronizar os conceitos, as definições, as regras e os procedimentos referentes à matéria

contábil e orçamentária dos entes governamentais, com o propósito de garantir a consolidação das contas públicas e informações referentes às receitas e despesas públicas (Fernandes e Souza, 2019, p.40).

Esse arcabouço normativo dá suporte também às atividades de controle interno e externo do setor público (TRT-13, 2018). A execução orçamentária é alvo de fiscalização dos Tribunais de Contas, em virtude da necessidade de controle das etapas das despesas públicas para atender as normas legais, exigindo do gestor público transparência e prestação de contas da aplicação dos recursos públicos. Após a execução das despesas, cabem aos órgãos fiscalizadores apreciar e julgar as contas públicas do ponto de vista normativo e de gestão dos recursos públicos (Bezerra, 2017).

A atuação dos órgãos fiscalizadores nesse processo contribui para a eficiência da execução orçamentária dos órgãos governamentais, cujas atividades necessitam de controle para que sejam realizadas da forma correta e assim contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais (Araújo e Arruda, 2006 apud Carvalho, Abreu e Pedrozo, 2013).

Acima de tudo, cabe aos gestores públicos estarem atentos à execução orçamentária das suas despesas para que ela acompanhe a previsão legal de arrecadação de receita e não gere contingenciamento para o ente governamental - que reduz os níveis de investimentos em políticas públicas em virtude da redução da disponibilidade de recursos (Hora, 2017).

A falta de equilíbrio entre a execução orçamentária e financeira pode gerar despesas inscritas em Restos a Pagar (despesas empenhadas, mas não pagas até o final do exercício de competência) e despesas de exercícios anteriores (despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores, mas que não houve registro nem foi reservada dotação própria à época). A prática indiscriminada desses tipos de despesa revela falta de planejamento e falta de responsabilização e ineficiência da administração pública (Silva, C., 2017; Feitosa e Freitas, 2021).

Nesse sentido, a integração é fundamental para o processo de realização do orçamento público, pois envolve a colaboração e coordenação de diversos setores e atores que atuam no processo de planejamento e execução orçamentária e financeira. A integração permite uma visão ampla e holística das demandas sociais e prioridades de governo; evita duplicidade de esforços; otimiza a utilização do dinheiro público; promove a transparência e a *accountability* das ações governamentais; e melhora a capacidade de planejamento e gestão das finanças públicas (Sanson, 2024).

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho é uma pesquisa de abordagem qualitativa, descritiva e aplicada, que utiliza um recorte transversal, cujo objetivo é descrever as etapas, atividades e atores envolvidos num processo de uma organização pública municipal, utilizando como instrumento de pesquisa a técnica de mapeamento de processos (Malhotra, 2001 *apud* Oliveira, Ponte e Barbosa, 2006).

Foi feito um recorte transversal para o estudo, tendo em vista que o levantamento e a análise de dados foram feitos no mesmo momento da realização do trabalho, sendo feita uma “fotografia” da situação atual do processo analisado (Metodologia Descomplicada, 2021). A pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Olinda do Estado de Pernambuco, especificamente no setor Orçamento e Empenhos da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração, no exercício de 2024. A escolha pela unidade ocorreu em função da correlação da temática abordada com as funções de competência do setor, apresentando-se como uma oportunidade em virtude da autora ser servidora com atuação na área.

Utilizou-se uma abordagem qualitativa para investigação e análise do fenômeno estudado. Segundo Rosa *et al.* (2023), essa abordagem interpreta o objeto estudado a partir de análises subjetivas e de fontes de dados como entrevistas, documentos, observação, entre outras. Como métodos de pesquisa foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa-ação.

As fontes referenciais primárias foram as informações coletadas a partir de observação direta e de entrevista aberta com pessoas envolvidas na execução das atividades analisadas. As fontes secundárias consistiram em levantamento da literatura sobre os assuntos abordados e a instituição pública estudada.

A pesquisa bibliográfica foi feita a partir de livros, trabalhos acadêmicos e site oficial da instituição. A escolha da pesquisa-ação deu-se pela proposta do trabalho de explorar um problema propondo uma ação para mudar a realidade investigada, cuja metodologia possibilita aos participantes investigar seu próprio campo de atuação de modo crítico e reflexivo, buscando o aprimoramento da prática. (Silva, Oliveira e Ataídes, 2021; Rosa *et al.*, 2023; Boa Escrita, 2023).

Para atingir o objetivo, realizou-se consulta com servidores do setor DGAFP/Orçamento e Empenhos. As informações sobre as atividades executadas foram coletadas presencialmente com um servidor que encontrava-se no setor e remotamente com outra servidora que encontrava-se de férias, que colaborou por meio de aplicativo de mensagem (*whatsapp*) e *e-mail*.

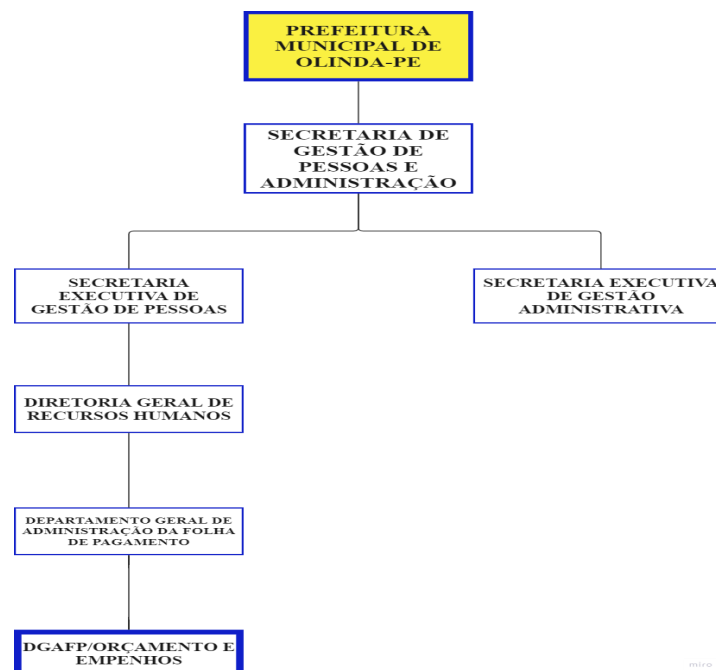
Para o levantamento dos dados do processo, utilizou-se formulário de processo *AS-IS*, através de software de planilhas disponível em pasta compartilhada no *google drive*, buscando subsídios para a elaboração do fluxo do mapeamento da situação atual do processo. Após preenchido, o formulário foi encaminhado por *email* aos participantes consultados e recebidas as suas validações (Ver APÊNDICE A).

Foi elaborado um fluxograma na modelagem BPMN para o processo de execução orçamentária das despesas com Folha de Pagamento de Pessoal, indicado como o processo mais crítico do setor DGAFP/Orçamento e Empenhos (Ver APÊNDICE B). Além disso, foi elaborado também um relatório descritivo dos fluxogramas do processo, com base na simbologia BPMN (Ver APÊNDICE C).

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A estrutura organizacional da Administração Direta do município de Olinda - PE é composta atualmente por 17 secretarias municipais (Olinda-PE, 2024). O setor de Orçamento e Empenhos faz parte do Departamento Geral de Administração da Folha de Pagamento (DGAFP), que está subordinado à Diretoria Geral de Recursos Humanos (DGRH), todos integrantes da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração (SGPA) da Prefeitura de Olinda-PE.

**Figura 2** - Organograma do Setor DGAFP/Orçamento e Empenhos



Fonte: Autora (2024)

O setor DGAFP/Orçamento e Empenhos é responsável pela execução orçamentária e controle do orçamento das despesas relativas a gastos com pessoal, de competência

administrativa da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração da Prefeitura Municipal de Olinda-PE.

As atribuições do setor estão vinculadas à etapa de empenhos de realização das despesas públicas, ficando encarregado de emitir as notas de empenhos e documentos extraorçamentários e acompanhamento das dotações para garantir saldo orçamentário para execução das referidas despesas.

As despesas executadas pelo setor são relativas a: Folha de Pagamento; obrigações patronais previdenciárias; pagamentos com benefícios assistenciais de auxílio-funeral, salário-família e salário-maternidade; ressarcimentos de vencimentos e vantagens e obrigações previdenciárias de pessoal cedido de outros órgãos, indenizações devidas pela PMO, pensões alimentícias e outras consignações descontadas em Folha de Pagamento.

A emissão de notas de empenhos faz parte do processo de execução das despesas públicas e está associada à etapa de empenho, que consiste no primeiro estágio de realização das despesas públicas, devendo ser executado antes da liquidação e pagamento, conforme a Lei Federal nº 4.320/64. De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/64, nenhuma despesa pública pode ser realizada sem prévio empenho (Brasil, 1964).

Para o processo de emissão da nota de empenhos devem ser observados alguns requisitos gerais, tais como:

- verificar no processo solicitante se há autorização expressa de autoridade competente para emitir a nota de empenho e documento comprobatório do valor da despesa;
- observar o prazo de pagamento das despesas para que não seja ultrapassado;
- verificar a natureza da verba, se é remuneratória ou indenizatória; e o tipo de despesa pública, se é orçamentária ou extraorçamentária;
- verificar qual a modalidade de empenho aplicável: ordinário, estimativo ou global;
- observar se as despesas estão na classificação orçamentária correta, principalmente quanto ao grupo de natureza da despesa e o elemento de despesa.
- verificar se há saldo orçamentário e financeiro suficientes para fazer a emissão das notas de empenho.

As despesas não implantadas em Folha de Pagamento possuem um processo de execução orçamentária mais simples, tendo como principal gargalo o controle orçamentário das dotações, tendo em vista que são em sua maioria despesas de caráter contingencial ou deliberativo que dependem de disponibilidade financeira para pagamento.

O processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento é complexo e envolve análise, necessidade de conhecimento técnico, instruções para operar o sistema, experiência para fazer a leitura dos relatórios, códigos e termos técnicos e uma ótima comunicação e integração interdepartamental para que o fluxo das atividades ocorra no tempo necessário. Constitui o processo mais crítico do setor.

O DGAFP/Orçamento e Empenhos é responsável pela execução orçamentária da Folha de Pagamento de 15 das 17 secretarias que compõem o município (Unidade Gestora 00 - Prefeitura Municipal de Olinda-PE), excluindo a Secretaria de Saúde e Educação, que executam suas próprias despesas.

A etapa de empenho da Folha de Pagamento é um processo que possui um tempo curto para ser executado, tendo em vista que o fechamento da Folha acontece normalmente dois ou três dias antes da data de pagamento, cuja emissão das notas de empenhos deve preceder ao pagamento das despesas. Esse processo possui várias tarefas a serem executadas até a emissão das Notas de Empenhos (NE's) e documentos extraorçamentários (doc's extras); gerando mais de duzentos documentos por mês.

O processo de empenho da Folha de Pagamento realizado pelo DGAFP/Orçamento e Empenhos foi todo automatizado, o que ajudou a ganhar tempo na execução das atividades, para atender os prazos de entrega das notas de empenhos e documentos extraorçamentários.

Essa automação, denominada de Integração Contábil, foi realizada há três anos e ainda está em fase de adequação, necessitando do acompanhamento dos profissionais do setor para fazer a verificação dos valores e da classificação orçamentária das despesas constantes nos demonstrativos de integração contábil, garantindo assim que os documentos sejam emitidos na parametrização orçamentária correta.

O processo de empenho da Folha de Pagamento possui autorização tácita para iniciar e envolve a participação de agentes da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica e da empresa GOVBR. As atividades necessárias para a execução da integração contábil se iniciam com o comunicado de fechamento da Folha de Pagamento emitido pelo Departamento de Preparação de Folha de Pagamento (DPFP), após autorização da SGPA.

Após comunicado, o DPFP envia para o DGAFP/Orçamento e Empenhos um demonstrativo geral sintético da Folha de Pagamento, o arquivo de integração contábil e uma comunicação interna (CI) para emissão dos doc's extras de pensões alimentícias pagas fora do arquivo de banco da Folha.

A divisão que trata da parte das contribuições previdenciárias ao INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), setor INSS, envia para o DGAFP/Orçamento e Empenhos a planilha de contribuições previdenciárias que embasam a conferência das despesas relativas às obrigações patronais e do segurado com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

O DFPF e o setor INSS também estão vinculados ao Departamento Geral de Administração da Folha de Pagamento, que está subordinado à Diretoria Geral de Recursos Humanos (DGRH) da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração (SGPA).

Além dessa planilha INSS, a conferência do relatório de integração contábil é feita também a partir dos demonstrativos de Folha de Pagamento gerados por secretaria e por vínculos (contratos e demais), da emissão das guias do fundo de pensão e dos relatórios de bancos. Busca-se com essa conferência garantir que as NE's e doc's extras espelhem os valores das despesas da Folha de Pagamento e estejam na classificação orçamentária correta das despesas (Ver Subprocesso 1 - APÊNDICE B).

Nesse ponto, cabe aqui destacar que os sistemas de trabalho do setor são três: Contabilidade Pública - CP, Gestão de Pessoal - GP e Tramitação de Processos - TP. Todo processo de geração de relatórios de Folha de Pagamento ocorre no sistema GP. E a importação do arquivo contábil e geração do demonstrativo de integração contábil e emissão de notas de empenhos e documentos extraorçamentários é no sistema CP. O trâmite dos documentos com registro de protocolo é pelo sistema TP.

Quando há alguma inconsistência de informações nos relatórios de Folha de Pagamento e de integração contábil, é acionado o suporte da Governança Brasil (GOVBR), empresa de soluções digitais de governança pública que fornece os softwares utilizados pelo setor. Antes, é necessário compreender o tipo de problema e a solução devida para repassar para a GOVBR, para que o suporte técnico realize a parametrização devida das verbas, ou seja, a correção do relatório, tomando por base as informações prestadas pelo DFPF e pela Contabilidade (Ver Subprocesso 2 - APÊNDICE B).

O prosseguimento para as etapas seguintes só pode acontecer após realizadas as correções no relatório de integração contábil, cujo tempo de resposta para sanar as inconsistências consiste num ponto crítico do processo, tendo em vista que impacta no cumprimento de prazos do setor. A integração contábil não pode ser disparada enquanto existirem inconsistências nos relatórios, tendo em vista que as NE's e doc's extras devem espelhar as informações dos demonstrativos de integração contábil.

Após corrigidas as inconsistências dos relatórios, segue-se a etapa de verificação das críticas financeiras e orçamentárias, ou seja, necessidade de cota financeira e saldo

orçamentário, respectivamente, para emissão das notas de empenhos. Em caso de serem verificadas críticas no relatório de integração contábil, deve ser acionado o Departamento de Gestão Financeira (DGF), para liberação de financeiro; e a Diretoria de Planejamento Governamental (DPG), para atender a necessidade de suplementação orçamentária (Ver Subprocesso 3 - APÊNDICE B).

O DGF e a Contabilidade estão vinculados à Secretaria da Fazenda, enquanto que a Diretoria de Planejamento Governamental está vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica.

A execução orçamentária das despesas orçamentárias precisa de dotação específica com financeiro e orçamentário suficientes para empenhar os gastos, não sendo possível emitir as notas de empenhos sem atender essas duas necessidades.

A correção das inconsistências e eliminação das críticas no relatório de integração contábil são indispensáveis para que seja iniciada a liquidação dos empenhos, com inserção de seleção da unidade gestora, seleção da data de emissão e de liquidação dos empenhos, registro das despesas no patrimônio líquido e identificação do objeto de despesa (itens-padrão). Só após, pode ser realizada a integração contábil, ou seja, o comando em sistema para que sejam emitidas as notas de empenhos e os documentos extraorçamentários da Folha de Pagamento, concluindo assim o processo.

Pode-se observar que todo o processo possui várias interfaces e atividades interdependentes e inter-relacionadas com outros departamentos e agentes. Em virtude de ainda estar em fase de adequação, apresenta inconsistências nos relatórios, necessitando de orientação técnica e de suporte técnico eficientes para que sejam sanadas; além de apresentar críticas que dependem de outros departamentos para serem eliminadas.

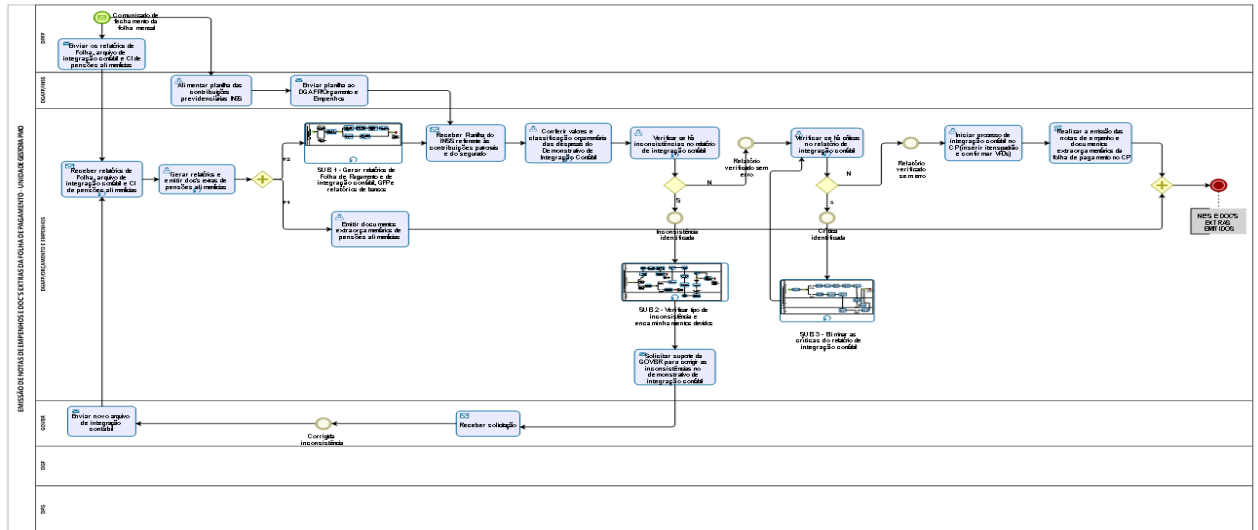
O tempo de resposta para que sejam atendidas as demandas do setor constitui um ponto crítico do processo, cuja coordenação das rotinas de trabalho com gestão integrada dos participantes do processo se fazem necessárias para que seja cumprido o prazo de execução de empenho da Folha de Pagamento. Outro ponto crítico é a necessidade de sinal de internet para realizar o processo, tendo em vista ser automatizado e disponível em nuvem, não havendo outro meio para emitir os empenhos e documentos extraorçamentários, cujo suporte emergencial de outras operadoras de internet e gerador de energia é essencial para não haver interrupção das atividades.

Compreender a interdependência das atividades contribui para o alcance de um resultado sinérgico e mais eficiente. Dessa forma, o gerenciamento do processo se faz

necessário para que haja a integração entre os participantes, otimização do fluxo de trabalho e melhor desempenho, com cumprimento dos prazos e atendimento às normas legais.

Segue abaixo, o fluxograma na modelagem BPMN do processo geral de execução orçamentária da Folha de Pagamento realizado pelo setor DGAFP/Orçamento e Empenhos.

**Figura 3 - Processo Geral de Execução Orçamentária da Folha de Pagamento - Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Olinda-PE**



Fonte: Autora (2024)

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral realizar o mapeamento do processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento realizado pelo setor DGAFP/ Orçamento e Empenhos da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração da Prefeitura Municipal de Olinda.

Para a construção do objetivo pretendido realizou-se a descrição do fluxo do processo, a identificação dos atores envolvidos e interfaces interdepartamentais e modelagem através de fluxograma. A descrição das rotinas do trabalho permitiu identificar os pontos críticos do processo e propor melhorias.

Para contextualizar a proposta do trabalho foi apresentado um breve histórico da Administração Pública brasileira, trazendo os modelos gerenciais adotados (patrimonialista, burocrático e gerencial), demonstrando um cenário evolutivo com adoção de ferramentas gerenciais inovadoras que buscam trazer mais profissionalização, eficiência e qualidade para a gestão pública do país.

No contexto do modelo gerencial, foi trazida a Gestão de Processo, como uma abordagem inovadora de gerenciamento aplicada ao setor público que busca a maximização dos resultados, através da eficiência do fluxo de trabalho que contribui para o melhor desempenho das organizações.

O gerenciamento dos processos permite identificar pontos de melhorias e correções para se alcançar os objetivos organizacionais. Nesse sentido, foi trazido o mapeamento de processos como ferramenta de gestão de processos que possibilita a descrição detalhada das atividades de trabalho, seus fluxos, interfaces e passo-a-passo, consistindo num mecanismo de suporte gerencial que permite que as organizações conheçam suas atividades, a fim de corrigir falhas e evitar desperdício de tempo e recurso.

Na perspectiva de processos aplicada ao setor público, foi apresentado o processo de execução orçamentária das despesas públicas por possuir etapas bem definidas que requerem observância às normas legais, além da sua relevância para as organizações governamentais.

As atividades de empenhos da Folha de Pagamento realizadas pelo DGAFP/Orçamento e Empenhos constituem um processo complexo que requer conhecimentos técnicos e tem curto tempo hábil para ser executado.

O processo de execução orçamentária da Folha de Pagamento, conta com a participação de vários atores de diferentes departamentos e setores (SGPA, DPFP, DGAFP, INSS, DGF, DPG e Contabilidade), além da GOVBR, empresa de software que dá suporte técnico. Ele gera mais de duzentos documentos por mês, entre notas de empenhos e documentos extraorçamentários.

Esse processo é hoje automatizado, mas ainda está em fase de adequação, o que requer atividade de conferência das informações pelos agentes públicos antes de serem emitidas as NE's e documentos extras, para verificar se há inconsistência no demonstrativo dos empenhos de Folha. É considerado o processo mais crítico do setor DGAFP/Orçamento e Empenhos.

A verificação de inconsistência e críticas no relatório demanda intervenção de outros setores e agentes para serem sanadas, cujo tempo de resposta constitui um ponto crítico do processo. Nesse aspecto, o fluxo das informações depende de uma melhor coordenação das atividades de trabalho e dos agentes envolvidos e de mecanismos mais eficazes de integração entre os participantes do processo para que haja respostas rápidas e efetivas, levantando assim a importância de uma gestão integrada e comunicação eficiente para se ter agilidade e fluidez processual.

Além disso, por ser um processo automatizado, depende de sinal de internet para ser realizado, consistindo em outro ponto crítico do processo, uma vez que não há outro meio de

emissão dos empenhos. Dessa forma, sugere-se como melhoria potencializar sua infraestrutura de rede de internet e de energia elétrica utilizando o suporte de outras operadoras de internet e geradores de energia para garantir o funcionamento e acesso aos sistemas.

Com base nas informações coletadas com os servidores do setor por meio de reunião e consulta foi realizado um mapeamento do processo de integração contábil da Folha de Pagamento para detalhamento da rotina atual de trabalho, utilizando a abordagem BPMN com auxílio da ferramenta *Bizagi Modeler* (Ver APÊNDICE B). Além disso, foi elaborado um relatório descritivo das etapas do processo com base na simbologia BPMN (Ver APÊNDICE C).

Dessa forma propõe-se como melhoria a realização da coordenação das rotinas administrativas com suporte gerencial da abordagem da gestão de processos com foco na gestão integrada das atividades de trabalho e comunicação mais eficiente para dar mais agilidade e fluidez processual e assim melhorar o desempenho da instituição. A própria construção do fluxo do processo e objetivos atingidos no presente estudo constituem uma contribuição prática, por documentar a prática realizada, permitindo outras reflexões a partir de tal.

Este estudo busca trazer uma ferramenta de suporte à gestão pública municipal relacionada à abordagem de gerenciamento de processos, cuja gestão integrada necessita de apoio da alta direção, capacitação de profissionais, investimento em sistema da informação e comunicação e mudança na estrutura e cultura organizacional.

Dessa forma, propõe-se como estudos futuros a análise de outros processos em outras unidades administrativas e em outros órgãos públicos municipais, buscando demonstrar a viabilidade da aplicação da abordagem de gestão de processos nessas organizações públicas, principalmente nos pequenos municípios que carecem de recursos para implantar uma estrutura de gestão de processos em toda a organização.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GUIMARÃES, Daniela Rode. **Gestão do Orçamento**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2207>> Acesso em: 01 ma. 2024.

AGUIAR, Lenara Barbosa de. **Gestão de processos ou gestão por processos?** Administradores, 2013. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/gestao-de-processos-ou-gestao-por-processos>> Acesso em: 15 mai. 2024.

ALBUQUERQUE, Anna Cynthia Barros de; SANTA RITA, Luciana Peixoto. Gestão por processos em organizações públicas: mapeamento dos processos administrativos do Departamento de Registro e Controle Acadêmico da UFAL. **Ciência da Informação em Revista**, Maceió, v. 6, n. 2, p. 120–139, 2019. DOI: 10.28998/cirev.2019v6n2h. Disponível em: <<https://www.seer.ufal.br/index.php/cir/article/view/7973>> Acesso em: 14 mai. 2024.

ALMEIDA, Nelia França de; MARTINS, Samuel Lopes. **A importância da gestão integrada na Administração Pública**. Universidade Federal Fluminense, 2016. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/3392/N%C3%A9lia%20Fran%C3%A7a%20-%20Samuel%20Lopes.pdf;jsessionid=9D339AF32A0DCEFA105D2ED2C6399CDC?sequence=1>> Acesso em: 01 mai. 2024 .

BEZERRA, Natália Naciff. A função dos tribunais de contas no controle da execução orçamentária e financeira da Administração Pública. **Revista Jurídica Verba Legis**, nº XII, 2017. Disponível em: <[https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-09\\_A-funcao-dos-tribunais-d-e-contas-no-controle-da-execucao-orcamentaria-e-financeira-da-Administracao-Publica.php](https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-09_A-funcao-dos-tribunais-d-e-contas-no-controle-da-execucao-orcamentaria-e-financeira-da-Administracao-Publica.php)> Acesso em: 24 abr. 2024.

BIZAGI MODELER. **FLUXOGRAMA BPMN**. SOFTWARE BIZAGI MODELER 4.0, 2024. Disponível em: < <https://www.bizagi.com/pt/plataforma/try-modeler>> Acesso em: 16 jul. 2024.

BOA ESCRITA. **Método Pesquisa-Ação**. Youtube, 2023. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=fFIN9\\_X5eq8](https://www.youtube.com/watch?v=fFIN9_X5eq8)> Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL.Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.**Guia de gestão de processos de governo: áreas de integração para governo eletrônico - arquitetura e-PING de interoperabilidade**. Brasília:Biblioteca Gespública, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/620>> Acesso em: 14 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**. Brasília: SEGES, Versão 2, 2007. Disponível em: <[https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/182\\_1.pdf](https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/182_1.pdf)> Acesso em: 20 de jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos,

controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> Acesso em: 01 mai. 2024.

BRASIL. **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, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em: 20 mai. 2024.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://www.uece.br/satewp/wp-content/uploads/sites/58/2014/03/GPM-Administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-no-Brasil-TUTORES.pdf>> Acesso em: 14 mai. 2024.

CARVALHO, Alexandre Brondani; ABREU, Ivonisa Maria Castagna de; PEDROZO, Ivonete Foletto. Fluxograma como Ferramenta de Aperfeiçoamento e de Controle de Instituições Públicas. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 6, número 2, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/download/3790/pdf/53106>> Acesso em: 24 abr. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Vice-Presidência de Controle Interno. **Instrução de Trabalho INT/VPCI nº 001/2007** - instituiu o Controle Orçamentário Informatizado para o Sistema CFC/CRCs. Brasília: Coordenadoria de Controle Interno, 2015. Disponível em: <[https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2015/12/INT\\_VCPI-001\\_2007\\_versao4\\_Final.doc](https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2015/12/INT_VCPI-001_2007_versao4_Final.doc)> Acesso em: 24 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Organograma, fluxograma e manuais de procedimentos e gestão de processos**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-processos/organograma-fluxograma-e-manuais-de-procedimentos-e-gestao-de-processos>> Acesso em: 01 mai. 2024.

CONTE, A. **Nota de Empenho na Contabilidade Pública: O Que É e Como Funciona**. Portal Contabilidade Pública, 2023. Disponível em: <<https://portalcontabilidadepublica.com.br/nota-de-empenho-na-contabilidade-publica/>> Acesso em: 23 abr. 2024.

COSTA, Maria Teresa Pires; MOREIRA, Elzeni Alves. Gestão e Mapeamento de Processos nas Instituições Públicas: um Estudo de Caso em uma Universidade Federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina** - GUAL, vol. 11, núm. 1, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319355896008>> Acesso em 15 mai. 2024.

DHEKA. **Metodologia e Ciclo BPM: Conheça as 6 fases determinantes**. Dheka, 2024. Disponível em: <<https://dheka.com.br/6-fases-ciclo-gestao-processos-negocio/>> Acesso em: 20 jun. 2024.

DHEKA. **Modelagem de Processos As-Is x To-Be.** Dheka, 2024. Disponível em:<<https://dheka.com.br/modelagem-as-is-to-be/>> Acesso em: 20 jun. 2024.

DHEKA. **Gestão de Processos x Gestão por Processos.** Dheka, 2019. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=35mr-atVNLU>> Acesso em: 20 jun. 2024.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Orçamento Público.** Brasília, 2017. Disponível em:<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2024.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução à Gestão de Processos.** Brasília, 2016. Disponível em:<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2897/1/M%C3%B3dulo\\_1\\_-\\_Introdu%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Conceitos\\_B%C3%A1sicos1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2897/1/M%C3%B3dulo_1_-_Introdu%C3%A7%C3%A3o_e_Conceitos_B%C3%A1sicos1.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2024.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público - Conceitos Básicos.** Módulo 5: Noções Sobre Execução Orçamentária. Brasília, 2014. Disponível em:<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2210/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%285%29.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2024.

FEITOSA, Daniel Garrett; FREITAS, Maurício Assuero Lima de. O Impacto dos Restos a Pagar Não Processados na Classificação das Universidades Públicas. **Revista Administração Educacional - CE.** Recife-PE, v.12, n.2, p.197-215, jul/dez 2021. Disponível em:<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/view/247010>> Acesso em: 01 mai 2024

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro.** Brasília: Enap, 2019. ISBN: 978-85-256-0106-3. Disponível em:<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4\\_Livro\\_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf)> Acesso em: 01 ma. 2024.

GOV.BR. Controladoria-Geral da União. **Mapeamento de Processos.** Brasília, [s.d.]. Disponível em:<<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/competencias-tecnicas-de-auditoria/mapeamento-de-processos>> Acesso em: 28 jun. 2024.

HORA, Edna da Silva. **Integração da Execução Orçamentária com o Planejamento Institucional e sua Influência nos Resultados da Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA).** Cruz Das Almas – Bahia, 2017. Disponível em:<[https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFRB-1\\_94cf2fd609acc46ca1c6000f7859fc6f](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFRB-1_94cf2fd609acc46ca1c6000f7859fc6f)> Acesso em: 24 abr. 2024.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **Organização Orientada para a Estratégia.** Elsevier Editora Ltda, 2001, 12ª edição, p.103. ISBN 9788535207095, 8535207090. Disponível em:<[https://www.google.com.br/books/edition/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_orientada\\_para\\_a\\_estrat%C3%A9gic/dal7HSO5P9sC?hl=pt-BR&gbpv=0](https://www.google.com.br/books/edition/Organiza%C3%A7%C3%A3o_orientada_para_a_estrat%C3%A9gic/dal7HSO5P9sC?hl=pt-BR&gbpv=0)> Acesso em: 31 jul. 2024.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo** - Série Direito Financeiro. São Paulo: Editora Blucher, 2016. E-book. ISBN 9788580392074. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580392074/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

LONGARAY, André Andrade *et al.* Proposta de Mapeamento de Processos Usando a Bpmn: Estudo de Caso em uma Indústria da Construção Naval Brasileira. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.10, Edição Especial 1, 2017. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/EeN/article/view/4576> > Acesso em: 28 jun. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024753. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/> Acesso em: 15 mai. 2024.

MELLO, Marcos Nataniel Oliveira. Processos organizacionais: estudo da importância da gestão de processos organizacionais para o desenvolvimento das atividades administrativas no Instituto de Natureza e Cultura. **Repositório UFAM**. Benjamin Constant, 2022. Disponível em: <http://riu.ufam.edu.br/handle/prefix/6592> Acesso em: 01 mai 2024.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. **Processos Administrativos**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

METODOLOGIA DESCOMPLICADA. **Diferença entre Estudo Transversal e Estudo Longitudinal** - Explicação e Exemplos. Youtube, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5DRhojPNZMA> Acesso em: 28 jun. 2024.

MIRANDA, Edoneia Sampaio da Silva; SALDANHA, Ozelina do Carmo de Carvalho; SÃO PEDRO FILHO, Flávio de. Fluxograma como ferramenta de qualidade em processos de gestão em biblioteca universitária. **Revista GeSec**. São Paulo, v. 14, n. 8, p. 13923-13941, 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.7769/gesec.v14i8.2486> Acesso em: 15 mai. 2024.

MIRO. **O que é BPMN?** Como fazer o Diagrama? Modelos e Exemplos. Site Miro, 2024. Disponível em: <https://miro.com/pt/diagrama/o-que-e-bpmn/> Acesso em: 28. jun. 2024.

MIRO. **Criar um Board**. Miro, [s.d.]. Disponível em: <https://miro.com/app/dashboard/> Acesso em: 05 jul. 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ENAP, Ano 51, Número 2 Abr - Jun, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/59/91>. Acesso em: 01 mai. 2024.

MORAIS, Mauro Renato. **Gestão de Processos ou Gestão por Processos?** Saiba as Diferenças. Neomind, 2018. Disponível em: <https://www.neomind.com.br/blog/gestao-por-processos-ou-gestao-de-processos/> Acesso em: 01 mai. 2024

NORMASABNT.ORG. **Normas ABNT 2024:** Veja um guia com as regras atualizadas. Normas ABNT. Org, 2024. Disponível em: <<https://www.normasabnt.org/normas-abnt-2024/>> Acesso em: 01 mai. 2024.

OLINDA-PE. **Secretarias e Órgãos.** Portal Olinda-PE, 2024. Disponível em: <<https://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/>> Acesso em: 01 mai. 2024.

OLIVEIRA, Jane Eyre Santos. **Padronização de processos em organizações públicas:** mapeamento e modelagem de processos no setor de gestão administrativa e financeira - JP do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <[https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21941?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21941?locale=pt_BR)> Acesso em: 30 jul. 2024.

OLIVEIRA, Marcelle Colares; PONTE, Vera Maria Rodrigues Ponte; BARBOSA, João Victor. Metodologias de Pesquisa Adotadas nos Estudos Sobre Balanced Scorecard. **XIII Congresso Brasileiro de Custos.** Belo Horizonte - MG, 2006. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1701>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

PAIM, Rafael, *et al.* **Gestão de processos: pensar, agir e aprender.** Brasil: Grupo A, 2009. *E-book.* ISBN 9788577805327. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788577805327/>>. Acesso em: 20 jun. 2024.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração Pública.** Elsevier, 2010. *E-book.* ISBN 8535238751, 9788535238754. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=gKOoQghSLzYC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=gKOoQghSLzYC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 03 jun. 2024.

QUEIRÓZ, Éber Wesley Lemos de; SILVA, Valmir Alves Ferreira da. Atuação do controle interno na correta aplicação dos estágios da despesa pública definidos na Lei nº 4.320/64: um estudo focado nos municípios do Agreste Pernambucano. **Revista TCE-PE.** Recife: v. 20, n. 20, p. 68-91, dez. 2013. Disponível em: <[https://periodicos.tcepe.tc.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista\\_TCE-PE/article/view/1172/1087](https://periodicos.tcepe.tc.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1172/1087)> Acesso em: 01 mai. 2024.

ROSA, Patricia Rodrigues da. et al. Estudo de caso e pesquisa-ação: semelhanças e distinções entre os métodos. **Revista de Ciências da Administração**, v. 25, n. 65, p. 1-17, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/80766/54939>> Acesso em: 28 jun. 2024.

SANSON, Camilla Palhares. Integração do Orçamento Público e a Dificuldade dos Pequenos Municípios. Migalhas, 2024. Disponível em: < > Acesso em: 22 abr.2024.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, ago. 2018. ISSN:2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>> Acesso em: 15 mai. 2024.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, jul. 2017. ISSN: 2448-0959

Disponível em:

<<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>>  
Acesso em: 14 mai. 2024.

SANTOS, Gislaíne de Souza ; MARQUES, Valéria Elvira; GOUVEIA, José Antônio Rodrigues. A Importância do Orçamento na Contabilidade Pública. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, 2013. Disponível em:

<<https://semanaacademica.org.br/artigo/importancia-do-orcamento-na-contabilidade-publica>>  
Acesso em: 01 mai. 2024.

SILVA, Anair Araújo de Freitas; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ATAÍDES, Fernanda Barros. Pesquisa-Ação: Princípios e Fundamentos. **Revista Prisma**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 2-15, 2021. Disponível

em:<<https://revistaprisma.emnuvens.com.br/prisma/article/view/39>> Acesso em:28 jun. 2024.

SILVA, Claudiane Campos da. Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) como Instrumento de Gestão de Resultados Fiscais nos Estados Brasileiros. **Revista Cadernos De Finanças Públicas**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1–57, jan, 2017. DOI: 10.55532/1806-8944.2017.30.

Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/30>>.  
Acesso em: 14 jun. 2024.

SILVA, Jessica Sousa. **O Mapeamento de Processos Organizacionais no Setor Público - Estudo de caso do escritório de processos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA**. Brasília, 2014. Disponível em:

<[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8807/1/2014\\_JessicaSousaSilva.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8807/1/2014_JessicaSousaSilva.pdf)> Acesso em: 15 mai. 2024.

SILVEIRA, Heribaldo Vilanova. O princípio constitucional da eficiência sob uma perspectiva multidimensional. **Revista Jurídica Eletrônica do TRE-SE**, Aracaju, [n. 1], p. [58-76], 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8942>> Acesso em: 01 mai. 2024.

TCE-PE. **Gestão Pública: estrutura, processos e especializações**. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Pernambuco, [s.d.]. Disponível em:

<<https://ouvidoria.tce.pe.gov.br/gestao-publica-estrutura-processos/>> Acesso em: 01 mai. 2024.

TRT-13. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13º REGIÃO. **Relatório de Auditoria nº 06/2018 - Auditoria sobre Empenho e Liquidação de Despesas**. Poder Judiciário. TRT-13. Secretaria de Controle Interno. João Pessoa, 2018. Disponível em:<<https://trt13.jus.br/institucional/auditoria/resultados-de-auditorias-encerradas/2018/relatorio-auditoria-sobre-empenho-e-liquidacao-de-despesas.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2024.

UFOP. **Notação BPMN**. Universidade Federal de Ouro Preto, 2020. Disponível em:<[https://sites.ufop.br/sites/default/files/escritoriodeprocessos/files/notacao\\_bpmn.pdf?m=1607987832](https://sites.ufop.br/sites/default/files/escritoriodeprocessos/files/notacao_bpmn.pdf?m=1607987832)> Acesso em: 28 jun. 2024.

VALLE, Rogerio; OLIVEIRA, Saulo Barbará de. **Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation)**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 9788522479917. Disponível em:<

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522479917/>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

ZIMMERMAN, Fábio. **Gestão da Estratégia com o uso do BSC**. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em:<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2410>> Acesso em: 15 mai. 2024.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - MAPEAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DE EMPENHO DA FOLHA DE PAGAMENTO

■ MAPEAMENTO DO PROCESSO DE EMPENHOS DA FOLHA DE PAGAMENTO.pdf

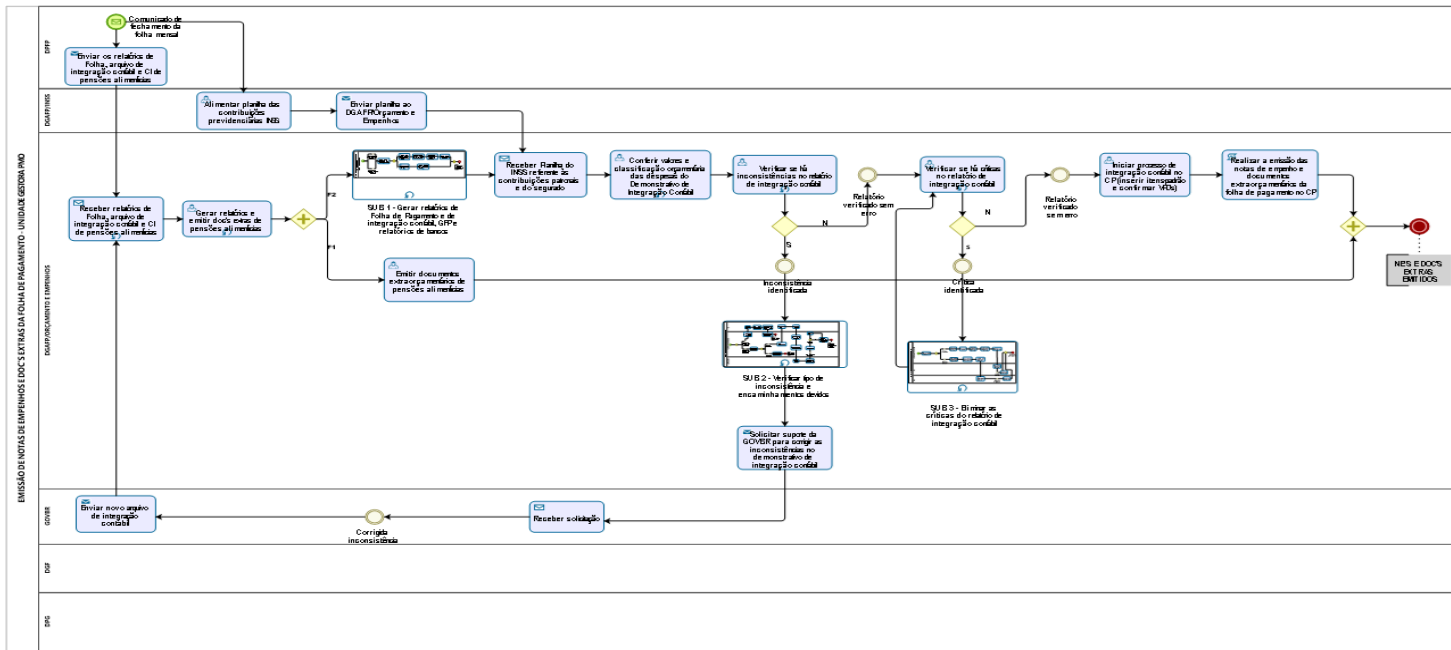
### APÊNDICE B - FLUXOGRAMAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO

■ FLUXOGRAMAS DO PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FOLHA DE PA...

### APÊNDICE C - DESCRIÇÃO DOS FLUXOGRAMAS DO PROCESSO DE EMPENHO DA FOLHA DE PAGAMENTO

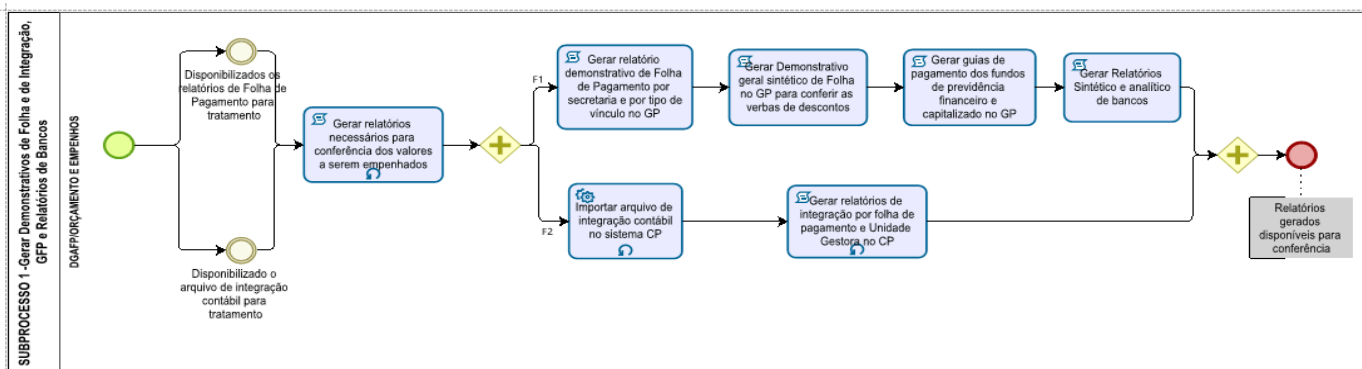
■ DESCRIÇÃO FLUXOGRAMAS DO PROCESSO DE EMPENHOS DA FOLHA.bpm.docx (8...

# APÊNDICE B - FLUXOGRAMA - PROCESSO GERAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FOLHA DE PAGAMENTO - Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Olinda-PE



Fonte: Autora (2024)

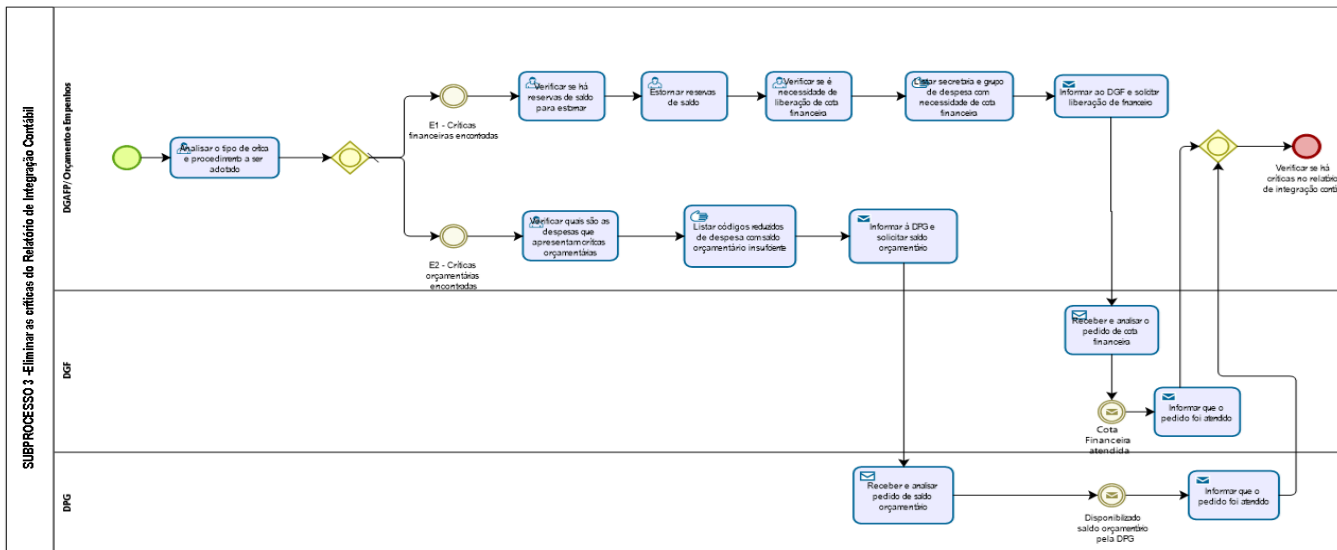
APÊNDICE B - FLUXOGRAMA - SUBPROCESSO 1 - Gerar Demonstrativo de Folha de Pagamento de Pessoal, GFP, Demonstrativo de Integração Contábil e Relatórios de Bancos



Fonte: Autora (2024)



APÊNDICE B - FLUXOGRAMA - SUBPROCESSO 3 - Eliminar as críticas do Relatório de Integração Contábil



Fonte: Autora (2024)