



# GESTÃO DE PROCESSOS: O MAPEAMENTO DOS REQUISITOS PARA ANÁLISE JURÍDICA DE PROCESSOS DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NO ÂMBITO DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFSC

**Marcella Ferreira Ramalho**

Graduada em Letras - Secretariado Executivo em Inglês. marcella.ramalho@ifsc.edu.br

**Amilton Luiz Rabello**

Mestre em Educação. amilton@ifsc.edu.br

## RESUMO

O objetivo da pesquisa é mapear os requisitos necessários dos processos administrativos para análise jurídica pela Procuradoria Federal de Santa Catarina Junto ao IFSC (PFIFSC). Para tanto, foi utilizada a metodologia investigativa, que possibilitou a aplicação da pesquisa em um caso real e representativo da Instituição, com cunho exploratório e descritivo, por intermédio de levantamento bibliográfico e entrevistas. Durante o estudo, obteve-se informações, com membros da Procuradoria, acerca dos requisitos para análise jurídica dos processos recebidos de acordo de cooperação técnica. Além disso, fez-se a análise documental de um processo aleatório de acordo de cooperação, em trâmite, no sistema utilizado pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia (IFSC). Levantou-se também as principais dificuldades enfrentadas referente ao recebimento de documentos sem padronização. Como não há padronização, o Procurador orientou, informalmente, aos interessados, acerca dos requisitos para análise jurídica, contudo, não vem trazendo resultados satisfatórios. Neste estudo, criou-se um check list onde consta todos os documentos necessários para a análise e emissão de parecer, bem como a sequência em que eles devem ser apresentados. Ademais, foram sugeridas algumas orientações referentes aos prazos e a maneira de organização do processo para a obtenção de condições de análise eficiente, pela Procuradoria, e, conseqüentemente mais celeridade na emissão do parecer jurídico. Essas proposições terão por finalidade otimizar o tempo atribuído para realizar as atividades relativas à análise dos requisitos dos processos, e, também, possivelmente, uma inspiração para aplicação futura em todos e qualquer tipo de processo administrativo recebido neste órgão.

**Palavras-chave:** Requisitos. Padronização. gestão de processo. Mapeamento. Técnica.

## 1 INTRODUÇÃO

A Procuradoria Federal Junto ao Instituto Federal de Santa Catarina (PFIFSC), órgão subordinado à Advocacia Geral da União (AGU) presta assessoria jurídica ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) e localiza-se na Reitoria. Nesse órgão são recebidos, das unidades organizacionais do IFSC, os documentos de processos administrativos para análise, aprovação e emissão de um parecer jurídico pelo Procurador.

A saída de um processo geralmente é a entrada do processo seguinte. Com o encerramento de sua fase, é direcionado para análise em outra unidade organizacional, e, em

razão disto, é importante que o procedimento esteja com informações claras e precisas. As tarefas anteriores à entrada dos documentos na Procuradoria são realizadas por diferentes áreas e cada uma os enviam de forma diversa. Assim, a Procuradoria tem dificuldade de entendê-los, pois muitas vezes os processos chegam com documentos faltantes ou desnecessários e desordenados. O objetivo, neste sentido, é mapear os requisitos necessários para a análise dos processos jurídicos pela PFIFSC.

Desta forma, tem-se a seguinte questão: quais os requisitos necessários dos processos administrativos para análise jurídica pela Procuradoria Federal de Santa Catarina Junto ao IFSC?

Justifica-se esse trabalho pelas constantes cobranças por parte dos procuradores, em relação à organização e sistematização da respectiva análise dos requisitos, e das unidades organizacionais do Instituto, relativas às solicitações de agilidade na emissão do parecer jurídico. A celeridade e a efetividade na conclusão dos pareceres referentes aos processos jurídicos é uma necessidade que requer a inclusão de informações adequadas e em tempo hábil, a fim de evitar desgastes desnecessários em razão de cobranças injustificadas e do mau aproveitamento de tempo destinado à análise do processo desorganizado. Espera-se aprimorar as atividades inerentes aos processos jurídicos mapeando os requisitos necessários para sua análise, com a aplicação dos estudos de gestão de processos.

## **2 GESTÃO DE PROCESSOS: A IMPORTÂNCIA DA PADRONIZAÇÃO**

Em seu dia a dia, as organizações públicas privadas executam, de forma ordenada ou não, diversas atividades/tarefas, que por si só, não agregam e nem geram valor ao processo. Podemos citar alguns conceitos que estão atrelados a este tipo de gestão.

Para Scartezini (2009, p. 7), “Processo é o conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas). Esses processos são geralmente planejados e realizados para agregar valor aos serviços/produtos”. No mesmo contexto, Oliveira (1996 apud ARAÚJO, 2011) expõe que “Processo é um conjunto de atividades sequenciais que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantam as necessidades e expectativas no plano interno e externo”.

A importância do processo reside na possibilidade de fragmentação de cada uma de suas etapas, a fim de que se possa desenvolvê-las com eficiência e, ao final, formar um conjunto organizado, com sequencialidade lógica e de fácil análise e processamento.

Araújo; Garcia; Martines (2011) conceituam a gestão de processos como a representação de um tipo de gestão específica. No caso, busca-se entender os processos que são geridos pela organização.

A gestão de processos torna-se uma ferramenta para a gestão da organização, traduzindo a visão das funções em processos, atividades, tarefas na busca da melhoria contínua.

Araújo; Garcia; Martines (2009, p. 28), referindo-se à gestão de processos, esclarecem que “...esse modelo de gestão tem por intuito descobrir o que é feito pela organização, de modo a desenvolver formas de otimização deste trabalho, traduzidas diretamente para a operação...”.

Pradella; Furtado; Kipper (2016, p. 6) ainda resumem gestão de processos como: “o enfoque sistêmico de projetar e melhorar continuamente os processos organizacionais, por pessoas potencializadas e trabalhando em equipe, combinando capacidades tecnológicas e emergentes, objetivando a entrega de valor ao cliente”.

Esse modelo nos permite organizar as atividades e tarefas fazendo com que todas as etapas relacionadas ao desenvolvimento dos produtos ou serviços tenham como foco principal o cliente, agregando valor, organizando insumos e melhorando continuamente o processo.

Pradella; Furtado; Kipper (2016, p. 7) demonstram a importância da aplicação da gestão de processos nas organizações:

O trabalho em si flui entre as unidades gerenciadoras e somente quando se vê o trabalho em sua totalidade é que se podem identificar pontos de melhoria. Isso se deve ao fato de que praticamente nenhuma unidade gerenciadora tem responsabilidade integral por qualquer processo de trabalho da instituição, assim como praticamente nenhum processo se desenrola totalmente em uma única área. Nesse sentido, os funcionários passam a ter uma visão ampliada de seus respectivos papéis funcionais na organização.

Dessa forma, passam a trabalhar com processos padronizados ao invés de se basear em uma lista de atividades que um integrante do departamento realizou em algum momento e que geralmente são seguidas sem nenhuma modificação ao longo do tempo. A documentação e padronização permitem uma visão geral do processo, desde seus objetivos principais até suas peculiaridades. Há diferentes tipos de processos que serão exposto no próximo subitem.

## **2.1 Tipos de processos**

Considerando a importância do processo e, a fim de melhor compreendê-lo, é essencial que sejam elencados os diferentes tipos de processos.

Araújo; Garcia; Martines (2011) apresentam os tipos de processo como o Processo de Negócios ou Essenciais e Processos de Gestão ou Suporte. Estes dão suporte, são focados na organização e não no cliente e têm como responsabilidade viabilizar a estrutura necessária para que os processos essenciais funcionem. Aqueles justificam a existência da empresa e são responsáveis por atender o cliente externo, entregando os produtos ou serviço requisitado.

No Guia BPM CBOK (2009 apud PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 11-12) existe três tipos diferentes de processos de negócio ponta a ponta: Processos Primários; Processos de Suporte; e Processos de Gestão. Os primeiros representam as atividades essenciais que a organização desempenha para cumprir sua missão e constituem uma cadeia de valor em que cada etapa contribui à etapa seguinte, cujo processo visa criar valor ao cliente. Já os Processos de Suporte, como seu próprio nome diz, servem para dar suporte aos processos primários, gerenciando recursos e/ou infraestrutura e eles não entregam diretamente o valor aos clientes. Por último, os Processos de Gestão, que são usados para medir, monitorar e controlar atividades de negócios. Ele é primordial para que os Processos Primários ou de Suporte atinjam seus objetivos.

Cada tipo de processo é mapeado de forma a buscar objetivos, podendo iniciar em um departamento e continuar em outro. Quando o indivíduo começa a entender, de maneira sistêmica, como funciona uma organização em sua estrutura e que sua atividade faz parte de uma “engrenagem”, isso só gera benefícios. Com esse entendimento abre-se novas formas de repensar o processo, de criar melhorias e de sugerir mudanças para o bem da organização.

## **2.2 Fatores que dificultam a gestão de processos**

Para que a gestão de processos seja implementada com eficiência, deve-se identificar os fatores que dificultam sua gestão e, assim, sejam tomados como ponto de partida para desenvolvimento.

Alves Filho (2011) aponta os principais fatores que dificultam a gestão de processos e dentre eles pode-se destacar a cultura, a falta de tempo e capacitação e a satisfação com o status quo. A cultura é feita de pessoas e composta por suas formas de pensar, agir e se comunicar que definem como enxergam o mundo e, se não conduzida de forma autorizativa à transformação, aos colaboradores envolvidos, prejudica os processos. Já a falta de tempo é justificada pelas pessoas, em geral, na atualidade, e demonstra a baixa efetividade na

execução de tarefas. A transformação do processo existente por processos mais simples e de execução mais prática contribui não somente para a organização como para os colaboradores que passam a dispor de horário livre para outras atividades. Quanto à capacitação, os treinamentos trazem melhorias às organizações, desde que definido um padrão, para atingir resultados satisfatórios. Por último, a dificuldade decorrente da satisfação do estado quo, onde as pessoas permanecem realizando suas atividades da mesma forma, mesmo tendo conhecimento da existência de procedimentos que poderiam otimizá-las.

Hammer (1998 apud PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 12) afirma que a mudança de uma organização tradicional para processos é muito difícil “pois os indivíduos têm que aprender a pensar de uma maneira nova, revigorada e sistêmica, compreendendo melhor o negócio, assumindo mais responsabilidades e trabalhando em equipe”.

Mudar não é fácil. Pelo contrário, toda mudança gera conflitos, incertezas e dúvidas. As pessoas argumentam “sempre fiz assim”, “me ensinaram dessa forma”, “por que mudar agora?” e estes pensamentos, geralmente, são barreiras encontradas no cotidiano de empresas que querem mudar sua abordagem por uma gestão de processos. O treinamento e a capacitação são a base para implementação de uma boa gestão de processos, pois assim os colaboradores podem fazer parte da mudança desde o início. Não é apenas os padrões de documentos e formas de trabalhar que devem ser mudadas, mas a maneira de enxergar a organização como um todo. Entende-se que a responsabilidade não pode ser apenas relacionada à tarefa em si, mas também ao processo envolvido. A proposta para melhoria é o planejamento das atividades relevantes e simplificação ou descarte das demais.

### **2.3 Mapeamento dos processos**

Como uma das principais ferramentas utilizadas para a gestão de processos, tem-se o mapeamento e seus diversos modelos.

Vilella (2000 apud PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 16) afirma que “O mapeamento de processos seria uma ferramenta gerencial analítica de comunicação cujo objetivo seria ajudar a melhorar os processos existentes”.

Pradella; Furtado; Kipper (2016, p. 18), sobre os benefícios dos modelos de processo:

Modelos de processo beneficiam operações de gestão de negócio como o entendimento do processo de negócio, o incremento das comunicações ao criar uma representação visual e ao estabelecer uma perspectiva comum compartilhada. Na gestão de processos de negócio, os modelos são os meios

para gerenciar os processos da organização, analisar a *performance* dos processos e definir mudanças.

Araújo; Garcia; Martines (2011) expõe as técnicas de modelagem: BPMN, IDEF e EPC. A BPMN é um diagrama que pode ser usado de forma simples, mas com elementos para representar comportamentos mais complexos dos processos. O IDEF é um grupo de métodos que foi originalmente criado para modelar e representar os requisitos necessários ao desenvolvimento de sistemas de informações. Já o EPC é representado pelo desenho de uma casa cuja estrutura é subdividida em três pilares principais que representam as visões de dados, controle e funções, com um telhado que representa as características organizacionais.

## **2.4 A participação das pessoas nos processos**

A participação de cada indivíduo na gestão de processos é muito importante, uma vez que ele contribuirá para melhorias e irá realizar, de fato, as tarefas de mudança. Para que isso ocorra, deve estar bem definido o processo e o papel dos envolvidos na atividade, bem como a formação de comitês. Além disso, para um resultado positivo e o adequado mapeamento do processo, é fundamental haver um dono do processo, cuja preferência seja uma pessoa que tenha conhecimento, habilidades e experiências no assunto.

“O funcionário, ao ser reconhecido como elemento integrante de toda organização, pois ele é o que conhece, organiza e interfere nos processos dos colegas de forma autônoma, valoriza e respeita as dificuldades momentâneas dos pares” (ALVES FILHO, 2011, p. 20).

Pradella; Furtado; Kipper (2016) complementam sobre a cultura e o alcance do sucesso na gestão de processos, onde a cultura de uma equipe é o seu aprendizado acumulado e a mudança inicia quando um integrante dessa equipe se transforma em líder que pratica a gestão de processos, motivando e inspirando seus colegas de trabalho para alcançar os objetivos e mostrando a importância da visão da equipe, mas para garantir o sucesso do modelo, cada membro deve ter claro qual é seu papel e sua responsabilidade.

Conforme Araújo; Garcia; Martines (2011) há diversos envolvidos na governança dos processos para executar seus papéis e responsabilidades, dentre eles estão: 1) Gestor do processo ou proprietário: assegurar que a equipe esteja engajada no aperfeiçoamento do processo e elaborar plano de processo e orçamento. 2) Comitê gestor: garantir o alinhamento entre as estratégias organizacionais e seu desdobramento para os níveis abaixo; patrocinar as iniciativas de processos na organização e priorizar os projetos nos processos. 3) Comitê integrador: decidir sobre os impasses interprocessos; articular as interfaces entre os processos

e garantir o alinhamento entre todos os envolvidos. 4) Escritório de Processos: prover o suporte para a gestão de processos; controlar e manter os processos e apoiar e participar dos projetos dos processos.

Araújo; Garcia; Martines (2011) destacam o papel das pessoas na gestão de processos através das competências pessoais, liderança e cultura organizacional. Competência é definida por três elementos, o conhecimento, as habilidades e atitudes, onde o conhecimento abrange os conceitos aprendidos por meio de teoria e prática. Pode-se dizer que uma pessoa é competente quando ela tem a capacidade de resolver determinada questão, em um cenário específico. Outro papel do gestor é a liderança, onde sua postura deve ser adequada com a situação e sua equipe, podendo ser autocrata (decisões sozinho), democrata (decisões com a possível consideração da opinião dos liderados, mesmo detendo o poder) ou liberal (decisão em conjunto com os liderados). Quanto à cultura organizacional, ela precisa ser trabalhada em prol de novas propostas que surgem a cada dia.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

As atividades, na Procuradoria Federal Junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, acerca do recebimento e devolução dos processos, com a finalidade de análise dos documentos e emissão de um parecer jurídico emitido pelo procurador, interferem nos resultados dos serviços, pois este processo faz apenas parte de um processo maior, com um objetivo final da Instituição. Nesse sentido, há interesse em conhecer uma esfera em particular, bem como compreender essa esfera particular em sua totalidade.

A busca por uma organização ideal, com processos mapeados, estruturados e que proporcionem resultados efetivos, traduz o objetivo da pesquisa, ou seja, mapear os requisitos necessários dos processos administrativos para análise jurídica pela Procuradoria Federal de Santa Catarina junto ao IFSC. Neste sentido, quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada pois gera conhecimento para aplicação prática à solução de problemas e podem ser utilizadas como modelo para processos semelhantes (OTANI, 2011). Os objetivos da pesquisa são de cunho exploratório e descritivo, pois proporcionam explicar o problema por intermédio de levantamento bibliográfico e entrevistas. No contexto da pesquisa descritiva, procura-se descrever o fato ou fenômeno através de levantamento utilizando para este fim técnicas padronizadas de coleta de dados com questionário ou observação (GIL 2002 apud OTANI, 2011). A pesquisa na abordagem do problema é considerada como qualitativa, visto que não está moldada na mensuração [...]. A coleta de dados da pesquisa qualitativa é concebida de

uma maneira mais aberta e tem como objetivo um quadro mais abrangente possibilitado pela reconstrução do caso que está sendo estudado. Por isso, há o uso de questões abertas (FLICK, 2013).

Em relação aos procedimentos técnicos para coletas de dados trata-se de um estudo de caso. Para Severino (2007) esta metodologia é focada no estudo de um caso particular, que deve ser escolhido pela sua significância e representatividade, que permita a fundamentação de um modelo a seguir para situações semelhantes. As informações devem ser coletadas e registradas rigorosamente, e os todos os procedimentos da pesquisa de campo seguidos. “O estudo de caso refere-se ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 276).

O estudo de caso é a metodologia mais apropriada na pesquisa em questão, pois é investigativa e permite a aplicação de pesquisa em um caso real e representativo da Instituição, que merece ser estudado visando o alcance dos resultados e consequente benefícios, mesmo que indiretamente, à sociedade.

A pesquisa, objeto desse estudo de caso, será realizada no Instituto Federal de Santa Catarina, instituição pública federal de educação profissional, científica e tecnológica, que oferta cursos nos mais diversos níveis: qualificação profissional, educação de jovens e adultos, cursos técnicos, superiores e de pós graduação e seu público é a sociedade em geral. Especificamente, o estudo de caso será realizado na Procuradoria Junto ao IFSC, órgão subordinado à Advocacia Geral da União (AGU), que atua nos processos administrativos e judiciais.

A técnica de coleta e análise dos dados da pesquisa acadêmica se dará através de entrevista, que se trata “de uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 280), utilizando-se como ferramentas a gravação de áudio e anotações. Severino (2007) complementa que a entrevista é uma técnica de coleta de informações acerca de um assunto estabelecido, diretamente requeridas aos sujeitos pesquisados, onde o pesquisador tem o objetivo de captar o que os sujeitos pensam, sabem, representam e argumentam. As entrevistas estruturadas seguem um roteiro com questões que irão orientar o pesquisador e podem ser comparadas a um questionário, porém sem a impessoalidade deste, onde há perguntas direcionadas e pré estabelecidas.

Após a fase de coleta, inicia-se a análise dos dados e a divulgação, que deve seguir princípios éticos respeitando todos os participantes. Assim, para a análise dos dados será utilizada a técnica de análise de conteúdo, que conforme Flick (2013) “é um procedimento



clássico para analisar materiais de texto de qualquer origem, de produtos da mídia a dados de entrevistas”. Flick (2011) ainda informa que o primeiro passo é definir o material, ou seja, selecionas as entrevistas ou aquelas partes que são relevantes para responder a questão da pesquisa. Portanto, a análise das informações colhidas, será realizada por intermédio das entrevistas com os autores alvos da pesquisa, o Procurador e estagiário da Procuradoria Federal Junto ao IFSC, no intuito de padronizar os requisitos para o processo de recebimento e devolução de processos administrativos, cuja pesquisa se restringe aos processos de acordo de cooperação técnica.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Com base nas entrevistas feitas no curso desta pesquisa, apurou-se que a Procuradoria Federal junto ao IFSC recebe usualmente, para análise jurídica e emissão de parecer, processos administrativos de licitação, tais como inexigibilidade e dispensa de licitação, além de pregão eletrônico. Recebe-se, ainda, processos de parceria entre o IFSC e outros entes administrativos, assim como entre empresas privadas que, neste caso, consistem em termos de convênio, parcerias e de colaboração e também acordo de cooperação técnica. Dentre os processos administrativos citados, neste estudo, será analisado o acordo de cooperação técnica, que é o “ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração, sem o repasse de recursos financeiros, materiais ou outros ônus” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, 2012).

Para melhor analisar e caracterizar o processo de acordo de cooperação técnica optou-se por realizar entrevistas com o Procurador Chefe e o estagiário da Procuradoria Federal Junto ao IFSC, com o objetivo de coletar dados relevantes para entender o funcionamento e a sistemática dos respectivos processos que tramitam no âmbito da Procuradoria.

Em relação ao envio de processos de cooperação técnica à Procuradoria, via SIPAC, informou o Procurador que devem, somente, ser encaminhados pelo (a) Reitor (a) e Pró-reitores (a) e retornar à respectiva autoridade. Neste ponto, o estagiário desconhece o procedimento.

Quanto à prioridade na avaliação dos processos de cooperação técnica, o Procurador esclareceu que não há controle nesse sentido, tendo em vista que os processos são distribuídos aos estagiários à medida em que chegam na Procuradoria. Contudo, quando há necessidade de urgência o documento deveria vir, classificado como prioridade, acompanhado pela respectiva

justificativa. Na prática, como este órgão não dispõe de informações a respeito da urgência de determinado processo, os pedidos ocorrem pessoalmente e informalmente perante a Procuradoria, que é executado.

As informações disponibilizadas pelos entrevistados dão conta que, com o recebimento do processo de cooperação técnica, faz-se necessário verificar uma série de requisitos para que possa ser feita a análise jurídica do processo de acordo de cooperação técnica, os quais serão elencados adiante.

Segundo o Procurador, para que possa ser realizada a análise, do processo de acordo de cooperação técnica, para a emissão de um parecer jurídico, é indispensável a juntada de documentos, que constituem requisitos para prosseguimento do feito, bem como apresentá-los em uma ordem de apresentação. O primeiro é o “Termo de Abertura”, seguido pela “Justificativa”, que é primordial e seu objetivo é descrever o porquê vai ser feito tal procedimento. Em seguida vem o Projeto Básico ou Plano de Trabalho ou Termo de Referência, documento que contém todos os elementos, dentre eles o objeto, o plano de execução (cronograma das etapas), o demonstrativo do que será realizado, a informação de quantas pessoas serão atendidas, o prazo (o Projeto Básico deve ser assinado pelo técnico que o elaborou e pelo (a) Reitor (a) ou Pró-reitor(a), um destes dois últimos devem aprová-lo). Para que seja realizado o parecer, também, deve-se juntar, documentos relativos à empresa conveniada, tais como: comprovação da razão social (Contrato Social ou sua última alteração, quando houver), documento de identificação de seus representantes, e documentos de regularidade fiscal (Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (englobam o INSS, FGTS e outros impostos) e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. Ao final, deverá ser anexada a Minuta do Termo de Ajuste ou Minuta do Termo de Cooperação Técnica. Ele também ressaltou que, caso os documentos não estejam na mencionada ordem, o andamento do processo se torna muito mais moroso. Quanto aos requisitos, o estagiário trouxe informações idênticas às do Procurador, com exceção da falta de informação sobre a necessidade do documento Termo de Abertura do processo, que contempla as exigências. No entanto, diverge deste afirmando que não há uma ordem sequencial dos documentos apresentados, mas, dificulta o trabalho, tendo em vista que será necessário procurar um por um. De qualquer maneira, caso os mencionados documentos não estejam na ordem indicada, tal circunstância não obsta o prosseguimento do processo. Neste contexto, ao se trabalhar com os documentos corretos e em uma ordem, seria atingida a finalidade do processo que, segundo Oliveira (1996 apud ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011), consiste em “atender e, preferencialmente, suplantando as necessidades e expectativas no

plano interno e externo”, no sentido da viabilidade de analisar os requisitos com eficiência e dar celeridade ao processo.

No que se refere ao prazo, pela Procuradoria, para a emissão do parecer jurídico em processo de cooperação técnica, informou o procurador que inicia-se com o protocolo perante a Procuradoria e findam após o decurso de 15 dias, conforme previsão legal. De forma divergente, sustentou o estagiário que o início do prazo se dá quando ele o recebe, ignorando a contagem de tempo do trâmite de recebimento do processo pela Procuradoria, anterior à distribuição do processo ao estagiário. Contudo, em termos práticos, o Procurador esclareceu que o parecer é despachado no prazo médio de 48 horas.

A Procuradoria sugeriu à unidade organizacional Assessoria Técnica uma lista para o envio dos documentos, a fim de que seja possível analisar o processo de acordo de cooperação técnica. Conforme explicou o Procurador, a sugestão ocorreu de forma informal, tendo em vista que não há obrigatoriedade de formalizá-la, cuja intenção foi ajudar o departamento. O estagiário afirma que como não há uma lista formal e explícita com os requisitos necessários, na Procuradoria, segue-se o livro de licitações e leis, especialmente a Lei n. 8.666/93, que trata, inclusive, do acordo de cooperação técnica em dispositivo específico

Não obstante tenha o estagiário informado que não há padronização de requisitos, uma vez que devem ser buscados em lei própria, o Procurador ressaltou que para todo e qualquer processo de cooperação técnica os requisitos são os mesmos e, neste rumo, utiliza-se como base o primeiro parecer, sobre o tema, elaborado pelo órgão e, deste modo, é possível aperfeiçoar os subsequentes. Ele resalta que, se não houver padronização, a análise do processo se torna bastante prejudicada, uma vez que, neste caso, é necessário elaborar uma Nota (despacho) para a adequação às exigências. De qualquer maneira, a Procuradoria aponta o que não está adequado e indica o que deve ser retificado, situação ocorrida em diversas oportunidades. O estagiário informou que a falta de padronização dificulta demasiadamente o andamento do processo, tendo em vista que muito tempo é despendido para organizá-lo de forma adequada. Neste rumo, a aplicação da Gestão de Processos teria importante papel na consecução da padronização, uma vez que, conforme Laurindo e Rotondaro (2006 apud PRADELA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 6), dentre seus objetivos, destaca-se a possibilidade de “aumentar sensivelmente a produtividade, com eficiência e eficácia”, além de “simplificar processos, condensando e/ou eliminando atividades que não acrescentem valor ao cliente”.

Em relação à verificação prévia dos requisitos, o Procurador informou que não tem conhecimento se é realizada pela Assessoria Técnica, antes do processo ser enviado à

Procuradoria para análise e emissão do parecer. Neste órgão, o primeiro exame é feito pelos estagiários, que por sua vez, encaminham ao Procurador para última análise e, se estiver de acordo, assina o parecer.

Destacou o Procurador que 30% dos processos de acordo de cooperação recebidos apresentam problemas (o que também foi mencionado pelo estagiário, mas, não indicou a porcentagem), tais como: documentos faltantes, equivocados, duplicados ou em formato diferente do desejado. Nestes casos, a Procuradoria determina a sua retificação. Caso falte um requisito da lista, que modificará o edital e a minuta, o procedimento realizado na Procuradoria é de simplesmente não aprovar o projeto. Na hipótese de não ser modificada a minuta e certos documentos, a Procuradoria condiciona a aprovação à juntada desses documentos. O estagiário destacou que, se faltar a minuta do acordo, a justificativa e o plano de trabalho, a Procuradoria não aprova o projeto, mas, antes disto é elaborado um despacho para solicitar a inclusão das pendências. Se faltarem outros documentos (certidões, relativos à empresa, etc.) ou aqueles que são para acertar preço, o processo será analisado, com a elaboração de parecer, condicionado à posterior inclusão de tais documentos, para prosseguimento do processo. Neste caso, não há a necessidade do retorno do processo à procuradoria para comprovação, basta que os documentos sejam inseridos. Diante dos problemas relatados nos processos de acordo de cooperação técnica, verifica-se a ocorrência de retrabalho em analisar por mais de uma vez a documentação. Neste sentido, deve haver um reconhecimento do funcionário como um elemento integrante da organização, sobretudo o Procurador, como detentor do conhecimento técnico para analisar de forma definitiva quais são os documentos dos processos, já que “ele é o que conhece, organiza e interfere nos processos dos colegas de forma autônoma” (ALVES FILHO, 2011, p. 20).

Diante do quadro apresentado acima, observa-se que há a necessidade de mudança na maneira de trabalhar e dos procedimentos. Hammer (1998 apud PRADELA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 12) alerta para necessidade do trabalho em equipe, que os indivíduos assumam mais responsabilidades e aprendam a pensar de forma nova, revigorada e sistêmica.

Frente à necessidade de analisar uma série de documentos, para depois, elaborar o parecer sobre o tema, e dos problemas causados pela falta de padronização, mostra-se relevante compreender em que consiste a gestão de processos. De início, Araújo; Garcia; Martines (2011) conceituam a gestão de processos como a representação de um tipo de gestão específica, buscando entender os processos geridos pela organização. No mesmo sentido, acrescentam que tal modelo propicia o desenvolvimento de formas de otimização do trabalho. Por fim, Hammer (1998 apud PRADELA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 12) sustenta a

necessidade de mudança de postura dos colaboradores, que devem assumir mais responsabilidades e trabalhar em equipe.

Apesar de o Procurador mencionar que nunca foi realizado o mapeamento em razão da falta de tempo, Alves Filho (2011) assevera que a falta de tempo é justificada pelas pessoas, em geral, na atualidade, e demonstra a baixa efetividade na execução de tarefas, e também que a transformação do processo existente por processos mais simples, de execução mais prática, contribui não somente para a organização como para os colaboradores que passam a dispor de horário livre para outras atividades. Além disto, o Procurador argumenta que o procedimento é praticamente igual: a secretária recebe o processo com documentos para a análise jurídica, distribui para os estagiários, que estudam, fazem a minuta do parecer e encaminham ao Procurador. Este, por sua vez, modifica ou não, finaliza, assina o parecer e o devolve aos estagiários. Afirma, ainda, existir uma sintonia e não precisar desse tipo de mapeamento. Opinião, esta, equivocada diante da definição de mapeamento de processos, por Vilella (2000 apud PRADELA; FURTADO; KIPPER, 2016, p. 16), como uma “ferramenta gerencial analítica de comunicação”, com o objetivo de “ajudar a melhorar os processos existentes”.

Os membros da Procuradoria, entrevistados no curso deste trabalho, informaram que o treinamento aos estagiários funda-se, essencialmente, na troca de experiências com o colega mais antigo e, em caso de dúvidas, recorrem ao Procurador e à legislação correlata. Ante a falta de treinamento padronizado aos novos integrantes da Procuradoria, Alves Filho (2011) aponta, entre outros, a falta de capacitação como um dos principais fatores que dificultam a Gestão de Processos, uma vez que treinamentos trazem melhorias às organizações, desde que definido um padrão, para atingir resultados satisfatórios. Neste cenário, Araújo; Garcia; Martines (2011) destacam o papel das pessoas na Gestão de Processos através das competências pessoais, liderança e cultura organizacional. e define a competência por três elementos, quais sejam: conhecimento, habilidades e atitudes e frisa que o conhecimento abrange os conceitos aprendidos por meio de teoria e prática. Com a falta do registro de informações há grande possibilidade de haver perdas de informações ou interpretações diferentes de cada colaborador com o passar do tempo, ocorrendo o famoso “telefone sem fio”.

Em relação aos requisitos para análise do processo e emissão de um parecer jurídico, pela Procuradoria, foram coletados os dados com os membros deste órgão. Após apurados os dados, foi selecionado aleatoriamente um processo de acordo de cooperação técnica, que tramita no SIPAC, para melhor exposição e análise dos requisitos necessários. Esta seleção

teve a finalidade de analisar e extrair informações, bem como comparar com aquilo que foi obtido no curso dessa pesquisa.

O processo escolhido aleatoriamente no SIPAC, trata-se de um acordo entre o IFSC e uma entidade privada relativo às atividades de compartilhamento de oportunidades externas por meio de editais de instituições externas para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão. Este foi enviado pela unidade organizacional Assessoria Técnica no dia 08/10/2019 e recebido pela Procuradoria na mesma data. Contudo, foi constatado que o procedimento adotado, na prática, diverge daquilo que foi explanado pelo entrevistado, tendo em vista que o real fluxo de remessa do processo de cooperação técnica à Procuradoria foi realizado pela Assessoria Técnica e não por um Reitor (a) ou Pró reitor (a).

Após análise e emissão do parecer pelo Procurador, a saída do respectivo processo da Procuradoria para a Assessoria Técnica, aconteceu no dia 15/10/19, especificamente em 07 dias após protocolado o recebimento, via SIPAC, no órgão, respeitando o prazo legal, de até 15 dias.

Para uma demonstração mais clara dos requisitos necessários à análise jurídica e emissão de um parecer do Procurador, segundo dados coletados pelos entrevistados, bem como comparar os documentos que foram inseridos pela unidade organizacional de origem, foi elaborado uma planilha, exposta mais abaixo. Ressalta-se que, na primeira coluna, os documentos foram mencionados na ordem da sequência que deveriam ser apresentados, segundo o Procurador. Na segunda coluna, os documentos não foram mencionados na mesma ordem em que foram apresentados, o próprio estagiário informou que não há uma sequência. Constam, na terceira coluna, os documentos apurados, conforme apresentação dos arquivos inseridos, no processo escolhido no SIPAC, que também não seguiram a ordem requisitada e somente foram mencionados ordenados para facilitar a visualização.

Tabela 2 - Documentos para análise jurídica

<b>Documentos para análise jurídica do processo de acordo de cooperação técnica</b>		
<b>Procurador</b>	<b>Estagiário</b>	<b>SIPAC</b>
Termo de Abertura		
Justificativa	Justificativa	Justificativa
Projeto Básico ou Plano de Trabalho ou Termo de Referência	Projeto Básico ou Plano de Trabalho ou Termo de Referência	Plano de Trabalho
Contrato Social da empresa	Contrato Social da empresa	Alteração Contratual 4

conveniada (EC) ou sua última alteração, quando houver, para comprovação da razão social	conveniada (EC) ou sua última alteração, quando houver, para comprovação da razão social	(última)
Documento de identificação dos representantes da EC	Documento de identificação dos representantes da EC	RG e CNH
Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (englobam o INSS, FGTS e outros impostos) da EC	Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (englobam o INSS, FGTS e outros impostos) da EC	Certidão Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união do Ministério da Fazenda; Certificado de Regularidade do FGTS
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da EC	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da EC	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da Justiça do Trabalho
Minuta do Termo de Cooperação Técnica ou Minuta do Termo de Ajuste	Minuta do Termo de Cooperação Técnica ou Minuta do Termo de Ajuste	Minuta do Termo de Cooperação Técnica
		Apresentação da empresa conveniada no Power Point

Fonte: Dados primários

Destaca-se que a ordem apresentada no Processo do SIPAC (Justificativa, Plano de Trabalho, Minuta do Termo de Cooperação Técnica, Certidão Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União do Ministério da Fazenda, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da Justiça do Trabalho, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Alteração Contratual (última), CNH, Propostas/apresentação PowerPoint e RG) não corresponde à ordem esperada pelo Procurador.

Frisa-se que, embora não seja requisito para elaboração do parecer, a ordem de apresentação dos documentos, esta sequência é fundamental para que o processo tramite de forma regular e com celeridade.

Observa-se na planilha que há divergências no que tange aos requisitos necessários para análise dos processos. Os próprios colaboradores da Procuradoria, entram em conflito de informações, quando o estagiário não menciona o Termo de Abertura como um requisito (coluna 2, linha 1), assim como quando informa que não há uma ordem na sequência dos documentos. Já a Assessoria Técnica, além de não apresentar os documentos na ordem necessária, não inseriu o Termo de Abertura (coluna 3, linha 1) e ainda inseriu um documento de Apresentação da empresa conveniada no PowerPoint que não era necessário (coluna 3, linha 9).

## 5 DELIBERAÇÕES DO ESTUDO

No curso desse estudo, apurou-se que o envio de processos de cooperação técnica à Procuradoria, ocorre por intermédio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), sistema utilizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC). Ao realizar entrevista com o Procurador, obteve-se a informação de que o fluxo ocorre da seguinte forma: o encaminhamento desses processos à Procuradoria deve ser feito, somente, pelo Reitor (a) e Pró-reitores (as).

Constatou-se no decorrer das entrevistas e análise documental que não há uma padronização dos documentos necessários para análise dos processos de cooperação técnica. A Procuradoria já havia comunicado informalmente à unidade organizacional competente quais documentos deveriam ser inseridos no processo com o objetivo de ajudar a unidade organizacional, porém observa-se que esta ação não se mostrou suficiente para evitar que boa parte dos processos continuasse apresentando falhas, uma vez que informou o Procurador que 30% dos acordos de cooperação técnica apresentam problemas, como a falta de documentos ou documentos desnecessários. Nesses casos, a Procuradoria precisa fazer um despacho e devolver o processo à unidade organizacional responsável para adequação das exigências, oportunidade em que determina a retificação ou, então, condiciona a aprovação à regularização da documentação. Esses retrabalhos tornam o processo improdutivo e ineficiente com o mau aproveitamento do tempo destinado à análise do processo desorganizado.


Ademais, o Procurador afirmou que, em razão da falta de tempo e de haver sintonia entre os membros da Procuradoria, nunca foi realizado o mapeamento dos procedimentos. Esta afirmação contraria todos os autores de Gestão de Processos, que defendem o mapeamento justamente pela clareza, especificação e definição das informações registradas e padronizadas. O mapeamento dos documentos requisitos não só ajudariam a unidade organizacional competente, como também os próprios estagiários da Procuradoria que poderiam fazer a verificação prévia dos documentos, seguindo um padrão, antes do encaminhamento do Processo ao Procurador para assinatura do parecer. Consequentemente geraria celeridade nas atividades de todos os envolvidos, bem como no processo como um todo.

Por fim, conforme explanou o estagiário, não há treinamento formalizado, tendo em vista que o mais antigo, com base em suas experiências pretéritas, dá orientações ao novo colega. Observa-se que tal procedimento não se mostra eficaz ao bom andamento do processo,



tendo em vista que o conhecimento empírico do estagiário é passível de falhas, já que constantes trocas de conhecimento, a pessoas diferentes ao longo do tempo, não é capaz de padronizar o rol de documento.

Ante as dificuldades expostas e a fim de que seja alcançada a padronização dos requisitos para a análise dos processos, foi proposto um check list conforme modelo abaixo e sugere-se sua implementação, para agregação de valores, no sentido de dar celeridade ao processo.

 <p>ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO          PROCURADORIA-GERAL FEDERAL          PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFSC          RUA 14 DE JULHO, 150- COQUEIROS= FPOLIS/SC</p>	<h2 style="text-align: center;"><u>CHECK LIST</u></h2> <p style="text-align: center;">Análise e emissão de parecer jurídico na          Procuradoria Federal Junto ao IFSC*</p>
<p style="text-align: center;"><b>TIPO DE PROCESSO: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA</b></p>	
<p><input type="checkbox"/> Termo de Abertura</p> <p><input type="checkbox"/> Justificativa</p> <p><input type="checkbox"/> Projeto Básico ou Plano de Trabalho ou Termo de Referência</p> <p><input type="checkbox"/> Contrato Social da empresa conveniada (EC) ou sua última alteração, quando houver, para comprovação da razão social</p> <p><input type="checkbox"/> Documento de identificação dos representantes da EC</p> <p><input type="checkbox"/> Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (englobam o INSS, FGTS e outros impostos) da EC</p> <p><input type="checkbox"/> Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da EC</p> <p><input type="checkbox"/> Minuta do Termo de Cooperação Técnica ou Minuta do Termo de Ajuste</p>	
<p><b>*Em caso de não preenchimento dos requisitos, o processo não seguirá adiante.</b></p>	

Este check list foi elaborado mediante os requisitos descritos pelo procurador, para pré-análise do estagiário.

Embora a Procuradoria não tenha dificuldade para cumprir o prazo legal de 15 dias para encaminhar um parecer jurídico à unidade organizacional interessada, foram obtidas informações, na entrevista com o Procurador, no sentido de que os processos tramitam na Procuradoria em 5 dias. Com a adoção do check list formal e a sistematização dos requisitos e

documentos, seria mais viável que a totalidade dos processos fossem concluídos em torno de 48 horas, que é prazo médio desejado pelo Procurador para despachar o parecer.

Além do check list, outra proposição são orientações, à unidade organizacional interessada, referentes à organização dos documentos na entrada do processo na Procuradoria, elencadas a seguir:

1. O prazo para emissão do parecer jurídico é de 15 dias corridos, a partir do recebimento na Procuradoria, através de protocolo no SIPAC e pode ser prorrogado desde que justificado.
2. As unidades organizacionais que necessitarem de urgência, referente à emissão de um parecer jurídico, deverão ter o pedido especificado e justificado, via SIPAC.
3. Os documentos deverão ser salvos e encaminhados, via SIPAC, no formato pdf e seguirem a ordem da sequência descrita no check list.
4. Os documentos deverão ser encaminhados em um único arquivo pdf, considerando que o SIPAC não organiza os documentos de forma clara. Estes arquivos devem ter no máximo 9 megabytes. Se ultrapassarem o tamanho, deverão ser divididos em partes até o limite de 9 megabytes cada, com sua devida especificação.
5. Os despachos com informações relevantes, que devem ser lidos pela Procuradoria, bem como o processo com os documentos para análise e emissão de parecer jurídico, devem ser inseridos na aba “documentos” do SIPAC, para que sejam visualizados e não na aba “movimentações”.
6. Os processos poderão somente ser encaminhados à Procuradoria pelo Reitor (a) e Pró-reitores ou àqueles que a autoridade máxima delegar poderes.

Por último, sugere-se o mapeamento de outros tipos de processos recebidos nesse órgão com as experiências adquiridas, mediante entrevista, análise documental e análise de dados.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Procuradoria Federal Junto ao IFSC recebe processos administrativos de licitação, convênios e acordo de cooperação técnica para análise jurídica e emissão de parecer pelo Procurador. Não há padronização dos requisitos para a análise, cuja compreensão do processo se torna prejudicada, tendo em vista a apresentação de documentos faltantes, desnecessários, fora de ordem e com prazos próximos ao vencimento, o que gera retrabalho e mau aproveitamento do tempo.

Considerando a diversidade e quantidade de processos recebidos pela Procuradoria, além do breve prazo para a conclusão do estudo do caso, foi analisado especificamente o tipo de processo de acordo de cooperação técnica. A análise deu-se através de entrevistas, análise documental e material bibliográfico. Constatou-se que há divergência entre as informações dos materiais obtidos, com o Procurador, estagiário da Procuradoria e processo aleatório analisado, do SIPAC, confirmando que não é seguida uma padronização dos procedimentos.

O estudo de caso ajudou a compreender a situação investigada. Mapeou-se os documentos e chegou-se às exigências necessárias para análise jurídica dos acordos de cooperação técnica, mediante informações do Procurador, que possui o conhecimento técnico e jurídico, com a finalidade de se iniciar uma padronização. Após o mapeamento, criou-se, também, um check list, com a padronização dos requisitos para auxiliar tanto a unidade organizacional para o conhecimento da inclusão das informações corretas quanto aos estagiários da Procuradoria que fazem a pré análise da documentação. Esta padronização fica registrada e permite que qualquer colaborador novo tenha acesso às informações adequadas, claras e precisas. Sem dúvidas gera segurança para todas as partes envolvidas e celeridade ao processo.

Ressalta-se que, teve-se a intenção de aplicar a entrevista com a Assessoria Técnica, unidade organizacional que envia os acordos de cooperação técnica à Procuradoria, para comparar com os dados apresentados pelo estagiário e pelo Procurador, no sentido de verificar se as informações prestadas por aqueles, de fato, procedem e ter um melhor entendimento sobre as questões envolvendo a tramitação dos processos nessas duas áreas, para uma pesquisa mais completa. Infelizmente não ocorreu a autorização da entrevista em tempo hábil.

Nesse contexto, apesar de o entendimento do Procurador a respeito da prescindibilidade do mapeamento de requisitos ter sido demonstrada, esta afirmação é totalmente equivocada, uma vez que a utilização dessa ferramenta mostra-se essencial para facilitar o trabalho das partes envolvidas na sua tramitação e, em consequência, conferir celeridade e fluidez aos processos. Reforça-se a importância da ferramenta em razão da divergência de informações prestadas, durante as entrevistas, pelo Procurador e estagiário no sentido da existência ou não de padronização de procedimentos.

Destaca-se que o mapeamento de processos já é uma realidade em alguns setores do IFSC, apesar de ainda não ter sido implantado na Procuradoria. Esse fato não impede de o órgão se adiantar e padronizar os requisitos de uma forma mais simplificada, para que facilite o trabalho dos envolvidos no processo. Por fim, o mapeamento dos requisitos do acordo de

cooperação técnica realizado neste estudo de caso pode ser utilizado como fonte de inspiração para padronizar os requisitos dos processos administrativos de outra natureza recebidos por esse órgão.

## REFERÊNCIAS

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OTANI, Nilo. **TCC: métodos e técnicas**. 2. ed. rev. atual. Florianópolis: Visual Books, 2011.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas para Convênios e Acordos de Cooperação Técnica no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná**. [2012]. Disponível em: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2607>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALVES FILHO, Bartolomeu de Figueiredo. **Processos organizacionais: simplificação e racionalização**. São Paulo: Atlas, 2011.

PRADELLA, Simone; FURTADO, João Carlos; KIPPER, Liane Mählmann. **Gestão de Processos: da teoria à prática**. São Paulo: Atlas, 2016.

ARAÚJO, Luis César G.; GARCIA, Adriana Amadeu; MARTINES, Simone. **Gestão de Processos: melhores resultados e excelência organizacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

SCARTEZINI, Luís Maurício Bessa. **Análise e melhoria de processos**. Goiânia. 2011.