

MAPEAMENTO E ANÁLISE DE PROCESSOS: UM ESTUDO DE CASO NO SETOR PÚBLICO

Maurício Ramos da Silva Júnior

Discente do curso de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus Nova Andradina. E-mail: mauricio_junior@ufms.br. 2025.

Giovanna Isabelle Bom de Medeiros

Docente do curso de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus Nova Andradina. E-mail: giovanna.medeiros@ufms.br. 2025.

RESUMO

A gestão de processos tem se consolidado como ferramenta fundamental para promover eficiência, transparência e conformidade legal no setor público. Este artigo tem como objetivo mapear e analisar o processo de formalização e acompanhamento de convênios no setor de convênios da Prefeitura de Municipal estuda. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza qualitativa e descritiva, fundamentado em levantamento documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas com servidores. O mapeamento foi realizado com apoio da notação BPMN, permitindo identificar gargalos, retrabalhos e fragilidades no monitoramento das parcerias. Os resultados indicam que o processo apresenta excesso de retrabalho documental, falta de recursos humanos especializados, monitoramento insuficiente e comunicação intersetorial limitada. Como propostas de melhoria, destacam-se a padronização de documentos, reforço de pessoal, implantação de sistemas eletrônicos e maior integração entre secretarias. Conclui-se que o mapeamento de processos representa uma ferramenta viável para aprimorar a eficiência administrativa e fortalecer a governança pública municipal.

Palavras-chave: Mapeamento de processos; Administração pública; Convênios; BPMN; Governança.

Abstract

Process management has consolidated as a fundamental tool to promote efficiency, transparency and legal compliance in the public sector. This paper aims to map and analyze the process of formalization and monitoring of agreements in the agreements sector of the City Hall of Eastern Mato Grosso do Sul. The research is characterized as a case study, of qualitative

and descriptive nature, based on documentary survey, direct observation and semi-structured interviews with public servants. The mapping was carried out using BPMN notation, allowing the identification of bottlenecks, rework and weaknesses in partnership monitoring. The results indicate that the process presents excessive documental rework, lack of specialized human resources, insufficient monitoring and limited intersectoral communication. As improvement proposals, document standardization, staff reinforcement, implementation of electronic systems and greater integration between secretariats are highlighted. It is concluded that process mapping represents a viable tool to improve administrative efficiency and strengthen municipal public governance.

Keywords: Process mapping; Public administration; Agreements; BPMN; Governance.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio constante de conciliar eficiência, transparência e conformidade legal em seus processos internos, sobretudo quando envolve a gestão de recursos públicos. Nesse contexto, os convênios e parcerias entre o poder público e organizações da sociedade civil assumem papel estratégico, uma vez que possibilitam a execução de políticas públicas de forma descentralizada e colaborativa (BRASIL, 2014). Contudo, a complexidade normativa, a burocracia administrativa e a carência de ferramentas adequadas de gestão frequentemente comprometem a efetividade dessas parcerias (ROBBINS, 1999; 2002).

O mapeamento de processos tem se destacado como instrumento capaz de oferecer maior clareza sobre as atividades desenvolvidas nas organizações públicas, promovendo ganhos de eficiência e fortalecendo a transparência das ações governamentais (VASCONCELOS, 2019). Permite que as organizações compreendam, aprimorem e estruturem melhor suas práticas de trabalho, favorecendo a obtenção dos resultados almejados. Além disso, contribui para o uso mais eficiente do tempo, a redução de erros, a detecção e a eliminação de entraves, bem como oferece uma visão ampla dos processos, garantindo transparência em todas as atividades realizadas na instituição (RIZZETTI et al., 2016).

Essa abordagem permite identificar gargalos, retrabalhos e fluxos redundantes, além de proporcionar uma visão integrada que facilita a tomada de decisão (RIZZETTI et al., 2016). é possível economizar tempo, reduzir erros, identificar pontos de estrangulamento e corrigi-los, além de oferecer uma percepção definida e completa de todo o funcionamento da organização,

tornando mais transparente tudo que é realizado (RIZZETTI et al., 2016). Ao tornar os processos mais visíveis, a gestão pública pode aumentar a confiança da sociedade e assegurar que os recursos financeiros sejam aplicados de maneira responsável (ARAÚJO, 2009).

Apesar de suas vantagens, a implementação do mapeamento de processos no setor público não está isenta de obstáculos. A resistência cultural a mudanças, a limitação de recursos humanos e financeiros e a complexidade do arcabouço jurídico-administrativo ainda representam barreiras significativas à adoção dessa prática (DE SORDI, 2005; ROBBINS, 1999; 2002). Dessa forma, a análise de como essas ferramentas podem ser aplicadas de maneira prática e eficiente nos diferentes contextos da administração pública se torna fundamental.

O convênio, segundo a legislação brasileira em geral (como o Decreto nº 6.170/2007 e outras normas), é o instrumento utilizado para formalizar parcerias entre entes públicos ou entre um ente público e uma entidade privada sem fins lucrativos, com finalidades de interesse recíproco e com transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2007). Nos últimos anos, através de assessoria jurídica, o setor de convênio da Prefeitura Municipal vem passando por algumas transformações com foco em eficiência, transparência e alinhamento à legislação vigente — especialmente à Lei Federal nº 13.019/2014 que determina o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs) que envolvem a transparência de recursos financeiros públicos, com objetivo de valorizar e fortalecer as entidades, garantindo que os recursos público sejam usados da maneira correta e com responsabilidade e que as ações a ser financiadas realmente atendam ao interesse público (BRASIL, 2014).

Diante desse cenário, justifica-se a relevância do presente estudo, uma vez que o mapeamento de processos aplicado à gestão de convênios pode contribuir não apenas para a melhoria da eficiência administrativa, mas também para o fortalecimento da transparência e da confiança social em relação ao uso dos recursos públicos. Ao analisar de forma sistemática o fluxo de atividades, torna-se possível propor intervenções que reduzam falhas, minimizem retrabalhos e ampliem a efetividade das parcerias estabelecidas com organizações da sociedade civil. Dessa forma, este trabalho busca oferecer subsídios teóricos e práticos para a modernização da administração pública municipal, alinhando-se às demandas atuais por governança, accountability e resultados concretos para a população.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo mapear e analisar o processo de formalização e acompanhamento de convênios no setor de convênios da Prefeitura Municipal do Leste do MS, identificando gargalos e propondo melhorias que aumentem a eficiência, a transparência e a conformidade legal das atividades. Os objetivos específicos foram: descrever

o fluxo atual do processo de formalização e acompanhamento de convênios, identificando etapas, responsáveis e prazos; elaborar o fluxograma do processo vigente utilizando notações adequadas (BPMN).

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Mapeamento de processos e a gestão pública

De acordo com Melo (2000), para que a gestão por processos produza os resultados esperados, é fundamental que a organização disponha de um ambiente favorável e de uma estrutura integrada a outros mecanismos administrativos, tais como o planejamento estratégico, a organização interna, os princípios da qualidade, a logística, os relatórios gerenciais e o engajamento dos colaboradores por meio de sistemas participativos.

O objetivo central da gestão por processos é alcançar a máxima eficiência nos resultados, bem como no desempenho dos processos que compõem a organização. Essa abordagem permite a construção de uma visão ampla e clara das atividades, viabilizando a compreensão de todas as etapas e fluxos, independentemente da estrutura organizacional vigente (CARVALHO, 2015).

Nesse contexto, o mapeamento de processos representa o primeiro passo para a implementação prática da gestão por processos. Tal ferramenta possibilita a visualização das atividades, dos fluxos e da responsabilidade de cada agente envolvido, permitindo um entendimento abrangente sobre o funcionamento organizacional (SCHLOSSER, 2014).

No setor público, o mapeamento de processos assume especial relevância, configurando-se como uma ferramenta essencial para promover eficiência, desenvolvimento institucional e transparência. Sua aplicação permite às organizações públicas identificar gargalos, eliminar tarefas redundantes e propor melhorias que resultam em serviços mais efetivos para a comunidade (DE SORDI, 2005).

A transparência e a responsabilização, pilares da administração pública contemporânea, são diretamente favorecidas pelo mapeamento de processos, uma vez que a ferramenta contribui para a visibilidade e clareza dos procedimentos governamentais perante a sociedade (VASCONCELOS, 2019). Por meio dessa prática, os órgãos públicos podem organizar e comunicar de forma mais clara suas atividades, ampliando o controle social e fortalecendo a compreensão das ações governamentais pela população (VASCONCELOS, 2019).

Além de proporcionar maior clareza nos fluxos operacionais, o mapeamento de processos possibilita a identificação de falhas e pontos críticos, permitindo intervenções corretivas que otimizem a execução das atividades (ARAÚJO, 2009). Ao mesmo tempo,

fortalece a comunicação interna, facilita a compreensão das funções por parte dos servidores e incentiva o trabalho colaborativo (ARAÚJO, 2009). Também contribui para aprimorar os pontos de interação com o cidadão, o que promove um atendimento mais eficiente e de maior qualidade (ASSUNÇÃO et al., 2000). Ao evidenciar etapas excessivamente demoradas, favorece ainda a redução do tempo de resposta às demandas sociais (D'ASCENÇÃO, 2001).

Contudo, a aplicação do mapeamento de processos na gestão pública enfrenta desafios que precisam ser considerados. Robbins (1999; 2002) aponta três fatores principais:

- a) Cultura organizacional: a predominância de uma cultura burocrática e a resistência à mudança dificultam a aceitação de novas práticas de gestão;
- b) Escassez de recursos: a limitação orçamentária e a falta de servidores capacitados comprometem a execução das iniciativas de mapeamento;
- c) Complexidade legal: o excesso de normas e regulamentações no setor público torna mais difícil a compreensão e a representação visual dos processos administrativos.

Assim, embora apresente benefícios claros, o mapeamento de processos demanda estratégias de superação desses obstáculos para garantir sua efetiva implementação no setor público.

2.2 Fluxograma e notação BPMN

Entre as ferramentas de apoio ao mapeamento de processos, destaca-se o fluxograma de processos, recurso tradicionalmente utilizado para representar de maneira visual e simplificada o fluxo de atividades em uma organização. De acordo com Barnes (2004), o fluxograma permite desenhar um processo por meio de símbolos padronizados, facilitando sua compreensão e análise. Nessa mesma perspectiva, Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000) definem o fluxograma como um recurso visual amplamente utilizado em sistemas de produção, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria e aprimorar a eficácia dos processos.

O fluxograma pode ser considerado uma notação gráfica simplificada, que utiliza símbolos como setas, retângulos, paralelogramos e losangos para representar as etapas de um processo. Essa padronização garante clareza na comunicação e facilita a visualização da sequência lógica das atividades (JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011, p. 53).

Entretanto, apesar de sua utilidade, o fluxograma apresenta limitações quando aplicado a processos organizacionais mais complexos, uma vez que sua estrutura não contempla a diversidade de eventos, interações e regras de negócio que podem compor um fluxo de trabalho. Nesse contexto, ganha relevância a Business Process Model and Notation (BPMN), considerada uma evolução em relação às ferramentas tradicionais de modelagem (CUNHA; FERNANDES; CARDOSO, 2012).

Segundo White (2004), a BPMN surgiu com o objetivo de estabelecer uma linguagem visual padronizada e universal para representar processos de negócio, sendo compreensível tanto para analistas técnicos quanto para gestores. Diferente do fluxograma, a BPMN possibilita a modelagem detalhada de eventos, gateways, mensagens, subprocessos e diferentes atores envolvidos no processo, garantindo maior precisão e capacidade de análise (Quadro 1).

Quadro 1 - Exemplos de elementos básicos da notação BPMN.

Nome	Símbolo	Descrição
Evento de início (mensagem)		Indica que o processo começa quando chega uma mensagem ou documento de fora.
Evento de Início		É o ponto de início de um processo, onde acontece o pontapé inicial.
Evento terminador		Indica o encerramento definitivo de um processo ou de um fluxo específico.
Evento temporizador		Sinaliza ações que dependem de tempo, como prazos, agendamentos ou atrasos.
Gateway exclusivo		Usado para mostrar uma decisão onde apenas um dos caminhos possíveis será seguido com base em uma condição.
Subprocesso		Representa um conjunto de atividades agrupadas em uma etapa única, que é seguido com base em uma condição.
Anotação		Elemento usado para adicionar observações ou explicações

		complementares ao processo, sem interferir no fluxo.
Tarefa de recebimento		Representa o momento em que uma mensagem ou informação chega de um participante externo ao processo.
Tarefa de envio		Representa o envio de uma mensagem ou informação para fora do processo, direcionada a um participante externo.
Objeto de dados		Mostra os dados utilizados ou produzidos durante a execução das atividades do processo
Seta		Define o fluxo do processo, ou seja, a direção e a sequência das atividades.
Linha tracejada		Representa uma ligação ou referência não sequencial entre elementos do processo, geralmente para indicar informações complementares.
Fluxo de Mensagem		Linha tracejada com seta utilizada para representar a troca de informações, documentos ou mensagens entre pools diferentes (participantes distintos) em um processo
Piscina (pool)		Delimita participantes ou entidades envolvidas no processo, podendo conter raias internas que

		mostram funções ou departamentos.
--	--	-----------------------------------

Fonte: Adaptado de OMG (2011) e UFOP (2020).

De acordo com Silver (2011), a BPMN é especialmente eficaz por unir simplicidade na representação gráfica com profundidade analítica, permitindo que um mesmo diagrama seja interpretado em diferentes níveis de complexidade — desde a visão gerencial até a implementação em sistemas de automação de processos. Essa característica torna a notação uma ponte entre a área de negócios e a área de tecnologia da informação.

No âmbito da administração pública, a aplicação da BPMN tem se mostrado particularmente relevante, uma vez que permite representar de forma clara os fluxos interdepartamentais e as interações com os cidadãos. Conforme destacam Santos e Alves (2017), a BPMN facilita a transparência organizacional ao explicitar cada etapa do processo, aumentando a *accountability* e contribuindo para a simplificação de procedimentos burocráticos.

Já no setor privado, a BPMN é amplamente utilizada em projetos de Business Process Management (BPM), com foco na melhoria contínua e na automação. Para Dumas et al. (2018), a notação contribui para reduzir ineficiências, eliminar redundâncias e alinhar os processos de negócio às estratégias organizacionais. Além disso, permite simulações e testes de cenários antes da implementação prática, oferecendo suporte à tomada de decisão.

Em síntese, enquanto o fluxograma cumpre um papel fundamental na introdução ao mapeamento de processos e na comunicação visual simplificada, a notação BPMN representa um avanço metodológico que amplia a capacidade de análise, padronização e integração entre áreas da organização (CUNHA; FERNANDES; CARDOSO, 2012), conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparativo entre fluxograma e BPMN

Aspecto	Fluxograma	BPMN (Business Process Model and Notation)
----------------	-------------------	---

Objetivo principal	Representa de forma simples e visual o fluxo de atividades.	Modelar processos de negócio com detalhamento, incluindo eventos, regras e interações complexas.
Nível de detalhamento	Baixo a médio – adequado para processos lineares e menos complexos.	Médio a alto – permite representar subprocessos, fluxos paralelos, mensagens, atores e exceções.
Símbolos utilizados	Setas, retângulos, losangos, paralelogramos (conjunto reduzido e simplificado).	Conjunto amplo e padronizado de símbolos (eventos, tarefas, gateways, pools, lanes, mensagens, etc.).
Padronização	Sem uma norma internacional amplamente reconhecida.	Notação padronizada internacionalmente pela Object Management Group (OMG).
Compreensão	Fácil entendimento para públicos leigos e iniciantes.	Requer maior conhecimento técnico, mas mantém clareza para gestores e analistas.
Aplicabilidade	Processos simples, representações didáticas, introdução ao mapeamento.	Processos complexos em organizações públicas e privadas; integração com sistemas de TI e automação.
Vantagens	Simplicidade, baixo custo, fácil aprendizado e rápida elaboração.	Precisão, riqueza de detalhes, compatibilidade com sistemas de gestão, suporte à análise e simulação.
Limitações	Não contempla eventos, interações complexas e regras de negócio.	Maior curva de aprendizado e necessidade de ferramentas especializadas para elaboração.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Barnes (2004); Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000); White (2004); Junior e Scucuglia (2011); Silver (2011); Dumas et al. (2018); Santos e Alves (2017).

Assim, a revisão apresentada evidencia que o mapeamento de processos, aliado a ferramentas como o fluxograma e a notação BPMN, constitui um recurso estratégico para

promover eficiência, transparência e inovação tanto no setor público quanto no privado. Essas discussões teóricas fornecem a base para a condução desta pesquisa, uma vez que orientam a escolha dos instrumentos analíticos e justificam a pertinência de sua aplicação no contexto estudado.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa e descritiva, adotando o método de estudo de caso aplicado ao setor de convênios da Prefeitura do município estudado. De acordo com Yin (2015), o estudo de caso constitui uma estratégia de investigação adequada quando se busca compreender fenômenos contemporâneos em profundidade, preservando suas características contextuais. Dessa forma, a escolha desse método justifica-se pela necessidade de analisar detalhadamente os processos administrativos envolvidos na formalização e gestão de convênios, considerando tanto os aspectos documentais quanto às práticas cotidianas observadas no setor.

Inicialmente, realizou-se o levantamento documental, que consistiu na consulta à legislação pertinente, incluindo o Decreto nº 6.170/2007, a Lei nº 13.019/2014 e as normativas internas aplicáveis. Esse levantamento foi acompanhado da análise de documentos e checklists exigidos para a formalização de convênios no âmbito da Prefeitura do município, a fim de compreender os requisitos formais que orientam o processo. Na etapa seguinte, procedeu-se à coleta de dados empíricos por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com servidores do setor de convênios e de secretarias diretamente envolvidas, como educação e saúde. Além das entrevistas, foi conduzida a observação direta do processo, com foco na análise dos trâmites de convênios em andamento, o que possibilitou uma visão prática e detalhada da execução das atividades.

Com base nas informações levantadas, desenvolveu-se o mapeamento do processo atual (AS IS), representado graficamente por meio de fluxograma elaborado com a notação BPMN ou com a notação tradicional, a depender da adequação ao contexto.

Posteriormente, foram identificados os principais gargalos e problemas presentes no processo, classificados em categorias como insuficiência de pessoal, retrabalho documental, excesso de etapas e ausência de monitoramento adequado. Essa análise foi realizada a partir de critérios objetivos, como o tempo médio de tramitação, o número de devoluções para correção e a quantidade de convênios sem acompanhamento efetivo, permitindo uma avaliação fundamentada das fragilidades existentes.

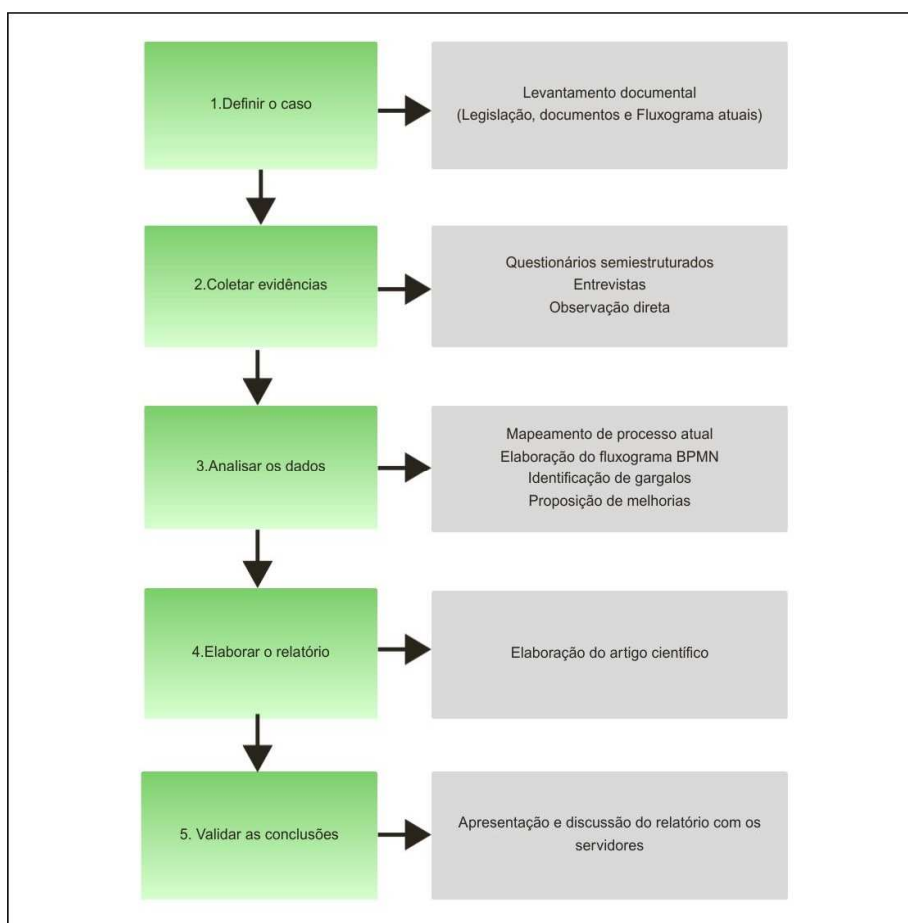
Com base nesse diagnóstico, elaborou-se a proposição de melhorias (TO BE), que envolveu o redesenho do processo considerando boas práticas de gestão por processos e as sugestões obtidas nas entrevistas. As propostas foram apresentadas por meio de um novo fluxograma, incorporando alternativas mais eficientes para o fluxo de trabalho.

Por fim, foi realizada a etapa de validação, na qual as melhorias sugeridas foram discutidas com os servidores diretamente envolvidos no processo, a fim de avaliar sua viabilidade e promover ajustes necessários antes de uma possível implementação prática.

Para a execução da pesquisa foram utilizados diferentes instrumentos metodológicos que deram suporte à coleta e análise das informações. Entre eles, destacam-se o fluxograma de processos e a notação BPMN (Business Process Model and Notation), aplicados para a representação visual dos fluxos organizacionais; as entrevistas semiestruturadas, empregadas para captar percepções e experiências dos servidores; e a observação direta, que possibilitou compreender de forma mais próxima e detalhada a dinâmica real do setor de convênios.

As etapas metodológicas adotadas nesta pesquisa estão sintetizadas na **Figura 1**.

Figura 1 – Etapas metodológicas da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria (2025).

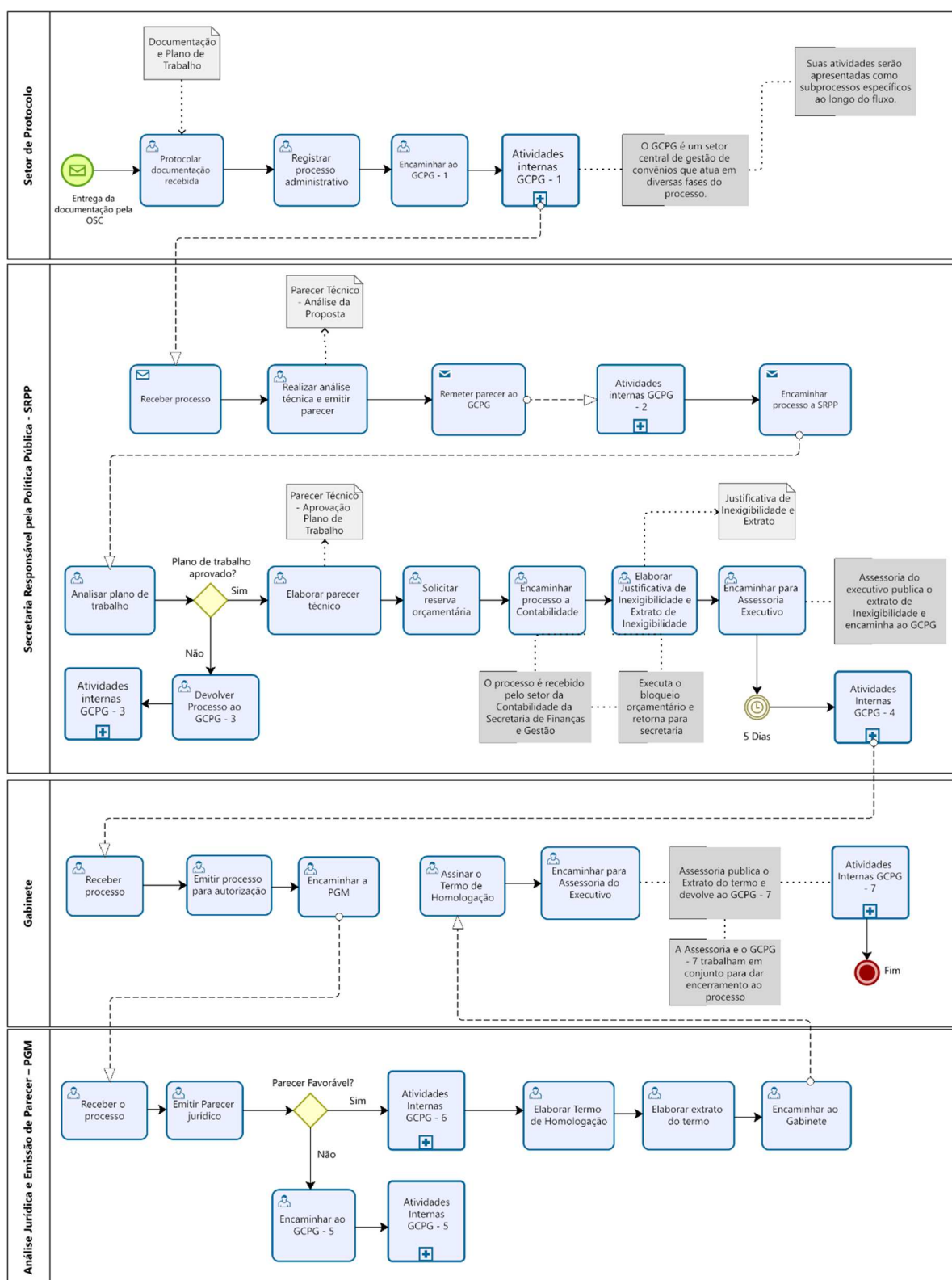
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Mapeamento do Processo Atual

Fluxograma geral do processo de formalização de convênios, elaborado a partir do mapeamento realizado no Setor de Convênios da Prefeitura Municipal estudada, o qual possibilitou identificar as principais etapas, os órgãos envolvidos e os documentos produzidos ao longo da tramitação. A análise evidenciou que o processo é juridicamente estruturado e respaldado pela legislação vigente, porém apresenta fragilidades de ordem operacional. Entre elas, destacam-se os retornos frequentes para correção documental, que geram retrabalho e atrasos, além do acúmulo de atividades em setores estratégicos, como a Gerência de Convênios e Parcerias Governamentais (GCPG) e a Secretaria Responsável pela Política Pública (SRPP). Observou-se ainda a existência de baixa padronização na etapa de monitoramento, o que dificulta a comparabilidade entre diferentes parcerias e compromete a transparência administrativa.

Esses achados revelam que, embora o processo atenda aos requisitos legais e administrativos, há necessidade de aprimoramento na gestão operacional, especialmente no fortalecimento do protocolo inicial, na redistribuição de tarefas e na uniformização dos mecanismos de acompanhamento, conforme demonstrado na **Figura 2**, que apresenta o fluxograma geral do processo de formalização de convênios.

Figura 2 – Fluxograma geral do processo de formalização de convênios.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Nessa etapa inicial da formalização do convênio representa o momento em que a Organização da Sociedade Civil (OSC) apresenta a documentação necessária, com o plano de trabalho correspondente, elaborado de acordo com o checklist estabelecido pelo setor de

convênios. Essa documentação é protocolada no setor responsável da prefeitura, sendo processada no sistema eletrônico SIGA, Sistema Integrado de Gestão Administrativa, assim o processo torna-se algo oficial e um processo administrativo.

Após a abertura do processo administrativo e seu devido registro no sistema, o processo é direcionado à Gerência de Convênios e Parcerias Governamentais (GCPG), setor responsável por gerenciar e acompanhar todas as atividades da formalização. A partir de agora, cabe ao GCPG cuidar das atividades internas necessárias, garantindo que toda a documentação esteja em ordem e que as normas legais relacionadas às parcerias sejam seguidas corretamente.

Na segunda etapa da formalização, o processo é encaminhado à Secretaria Responsável pela Política Pública (SRPP), unidade administrativa que também engloba, em sua estrutura, a Comissão Técnica de Avaliação de Propostas (CTAP), instituída por meio de decreto municipal. Essa comissão é composta por servidores técnicos designados pela própria secretaria, os quais atuam de forma integrada na análise das propostas apresentadas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Compete à CTAP, sob a coordenação da SRPP, realizar a análise técnica preliminar da proposta, assegurando que o conteúdo esteja em conformidade com as diretrizes e orientações da política pública correspondente. Nessa etapa, são examinados aspectos como a qualidade técnica do projeto, sua relevância social e alinhamento ao interesse público, além da viabilidade de execução e da adequação do cronograma físico-financeiro.

Também é atribuição da CTAP sugerir o gestor da parceria e indicar os membros da comissão de monitoramento, conforme determina a Lei nº 13.019/2014. Ao término dessa análise, é elaborado o Parecer Técnico da Comissão Técnica de Avaliação de Propostas, documento formal que registra as conclusões da equipe técnica e subsidia a decisão administrativa subsequente.

Em seguida, o processo é analisado pela Secretaria Responsável pela Política Pública (SRPP), que examina o plano de trabalho consolidado à luz das diretrizes setoriais, da viabilidade orçamentária e da compatibilidade com as metas e resultados esperados pela política pública. Caso esteja em conformidade, a SRPP emite o Parecer Técnico de Aprovação do Plano de Trabalho, documento assinado pelo ordenador de despesas da pasta, que formaliza a anuência administrativa necessária à continuidade da tramitação.

Após a aprovação, a SRPP solicita ao setor contábil o bloqueio orçamentário correspondente e elabora a Justificativa de Inexigibilidade de Chamamento Público, prevista na Lei nº 13.019/2014, demonstrando a legalidade da dispensa de chamamento, seja pela natureza do objeto ou por outras hipóteses legais cabíveis. Esse documento é acompanhado do

Extrato de Inexigibilidade, que apresenta, de forma resumida, informações essenciais da parceria, como objeto, valor, vigência e fundamentos legais.

Em caso de necessidade de ajustes, o processo retorna ao setor de convênios (GCPG), responsável por comunicar à OSC as inconsistências identificadas e solicitar as devidas correções, garantindo a conformidade técnica e jurídica da documentação.

Cumpridas essas etapas, o processo é encaminhado à Assessoria do Executivo, responsável por providenciar a publicação do extrato no Diário Oficial do Município. A publicação dá início ao prazo legal de cinco dias corridos para apresentação de eventuais impugnações, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência. Apenas após a finalização desse prazo o processo retorna ao setor de convênios (GCPG), para continuidade da tramitação.

Após o decurso do prazo legal de cinco dias corridos referente à fase de inexigibilidade, o processo é remetido ao Gabinete do Prefeito Municipal, etapa em que ocorre a manifestação da autoridade máxima do Poder Executivo. Nesse momento, o Prefeito emite a autorização formal para a celebração da parceria, documento indispensável para dar continuidade à instrução do processo.

Na sequência, os autos são encaminhados à Procuradoria-Geral do Município (PGM), a quem compete a análise jurídica da minuta do termo e da documentação que o instrui. O parecer jurídico emitido por esse órgão garante a conformidade legal da parceria e pode ser favorável, favorável com ressalvas ou desfavorável, conforme as verificações realizadas.

Uma vez obtido o parecer jurídico favorável, são elaborados pelo setor competente o Termo de Homologação e o Extrato de Homologação, documentos que formalizam e resumem a decisão administrativa. O termo atesta a regularidade do processo e a autorização para prosseguimento da parceria, enquanto o extrato apresenta de maneira objetiva os principais elementos do instrumento, como número do processo, objeto, valor, vigência e base legal.

Concluída a elaboração desses documentos, é emitido despacho do Secretário de Planejamento e Administração solicitando a publicação oficial. O processo, então, é encaminhado à Assessoria do Executivo, responsável por realizar os procedimentos de publicação no Diário Oficial do Município, assegurando a publicidade e a transparência do ato administrativo.

4.1.2 Subprocessos: Atividades Internas do Setor de Convênios (GCPG)

Para compreender de maneira mais detalhada o processo de formalização dos termos de fomento e convênios no âmbito da Prefeitura Municipal, o fluxo foi dividido em sete

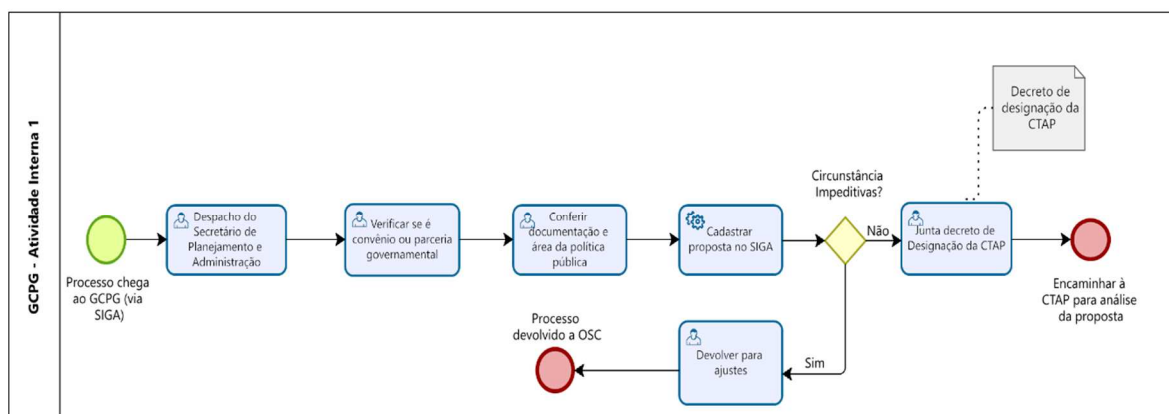
atividades internas realizadas pelo Setor de Convênios (GCPG). Cada atividade representa um subconjunto do processo, composto por tarefas e decisões que garantem a conformidade legal, administrativa e técnica antes da assinatura final do instrumento. A seguir, cada atividade é apresentada acompanhada do fluxograma correspondente e de sua descrição narrativa.

O subprocesso de Protocolo e Verificação Documental tem início após o protocolo realizado pelo setor responsável, quando o processo é encaminhado eletronicamente, via sistema SIGA, ao Setor de Convênios. Nesta etapa, o Secretário de Planejamento e Administração, autoridade responsável pelo setor, emite despacho determinando a abertura da fase de formalização do termo de fomento.

A partir desse ponto, são desenvolvidas verificações internas que buscam garantir a conformidade do processo antes de sua análise pela Comissão Técnica de Avaliação de Propostas (CTAP). Inicialmente, verifica-se se o processo segue o fluxo de convênio ou de parceria governamental, definindo a natureza jurídica adequada da relação. Em seguida, procede-se à análise documental, avaliando a compatibilidade dos documentos apresentados pela organização proponente com as exigências normativas, bem como a aderência da proposta à respectiva área de política pública.

Nesse momento, também é realizado o cadastro da proposta no sistema eletrônico da prefeitura, registrando formalmente as informações apresentadas pela OSC. Outro aspecto fundamental desta atividade consiste na verificação de possíveis circunstâncias impeditivas, como pendências fiscais ou restrições legais que possam inviabilizar a celebração da parceria. Confirmada a regularidade, procede-se à juntada, ao processo, do ato de designação da CTAP, por meio do decreto municipal expedido para esse fim. Concluídas essas etapas, o processo é formalmente encaminhado à Comissão Técnica de Avaliação de Propostas, que será responsável pela análise detalhada do plano de trabalho apresentado, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 – Protocolo e verificação documental.

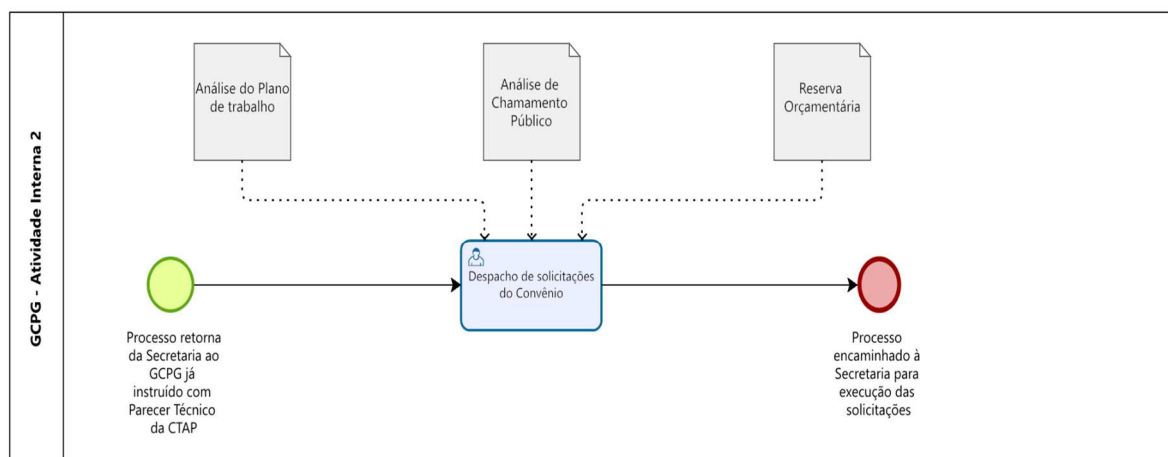


Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Despacho de Solicitações Administrativas ocorre no Setor de Convênios logo após o retorno do processo da Secretaria competente, já instruído com o parecer técnico elaborado pela Comissão Técnica de Avaliação de Propostas (CTAP). Nessa fase, cabe ao setor de convênios dar continuidade ao trâmite por meio da emissão de despacho formal, no qual são definidas as solicitações necessárias para a sequência da análise administrativa.

O despacho contempla, em primeiro lugar, a solicitação de aprovação do plano de trabalho, documento essencial para a formalização da parceria, pois nele estão detalhadas as metas, ações e indicadores propostos pela organização da sociedade civil. Além disso, o setor de convênios solicita a verificação quanto à necessidade de realização de chamamento público, medida prevista na legislação que visa assegurar a ampla concorrência e a transparência na seleção das propostas, excetuando-se as hipóteses legalmente previstas de inexigibilidade. Por fim, é demandada a análise de disponibilidade de recursos financeiros para atender à proposta apresentada, garantindo que exista previsão orçamentária compatível com a execução da parceria.

Após essas deliberações, o processo é remetido à Secretaria responsável, que passa a realizar as verificações solicitadas, assegurando o cumprimento das exigências legais e administrativas antes do avanço para as etapas seguintes. A sequência dessas atividades está representada na Figura 4.

Figura 4 – Despacho de solicitações administrativas.

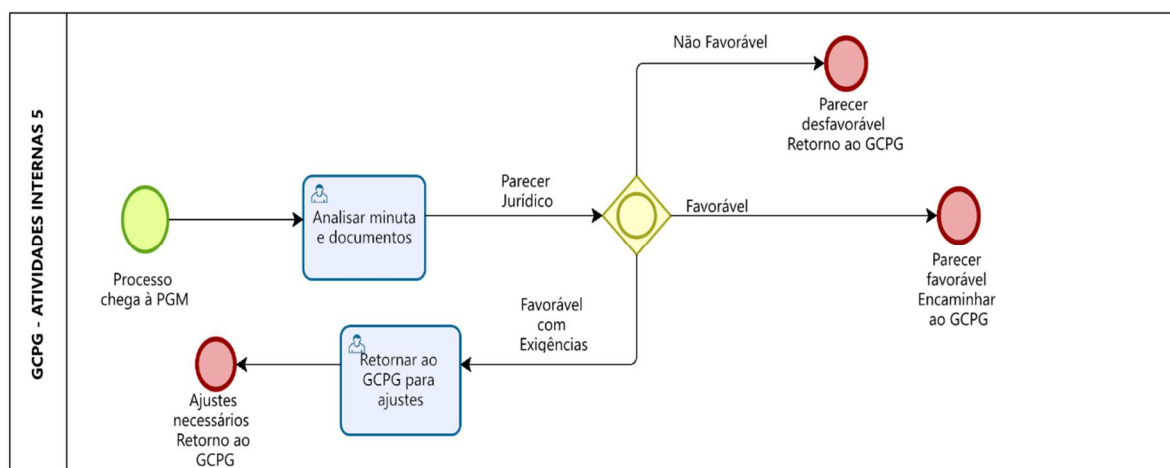
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Análise do Plano de Trabalho pela SRPP ocorre após o despacho emitido pelo Setor de Convênios, quando o processo é encaminhado à Secretaria responsável pela política pública correspondente. Nesta fase, compete à Secretaria analisar detalhadamente o plano de trabalho apresentado pela organização da sociedade civil, verificando sua adequação às diretrizes técnicas e administrativas da área em questão.

Concluída a análise, a Secretaria pode deliberar de duas formas distintas. Caso o plano de trabalho seja considerado adequado, procede-se à sua aprovação formal, permitindo que o processo avance para as etapas subsequentes de reserva orçamentária e instrução contábil. Por outro lado, se houver inconsistências ou inadequações identificadas, o plano não é aprovado e o processo retorna ao Setor de Convênios. Nesse caso, o convênio assume a responsabilidade de comunicar a organização proponente, apresentando a devolutiva com base nas observações técnicas da Secretaria, a fim de que a OSC realize as correções necessárias.

Esse movimento de ida e retorno entre Secretaria, Setor de Convênios e OSC assegura que o plano de trabalho somente avance no fluxo processual após atender plenamente os requisitos estabelecidos, reforçando a conformidade técnica, legal e administrativa exigida para a celebração da parceria, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Análise do plano de trabalho pela SRPP.

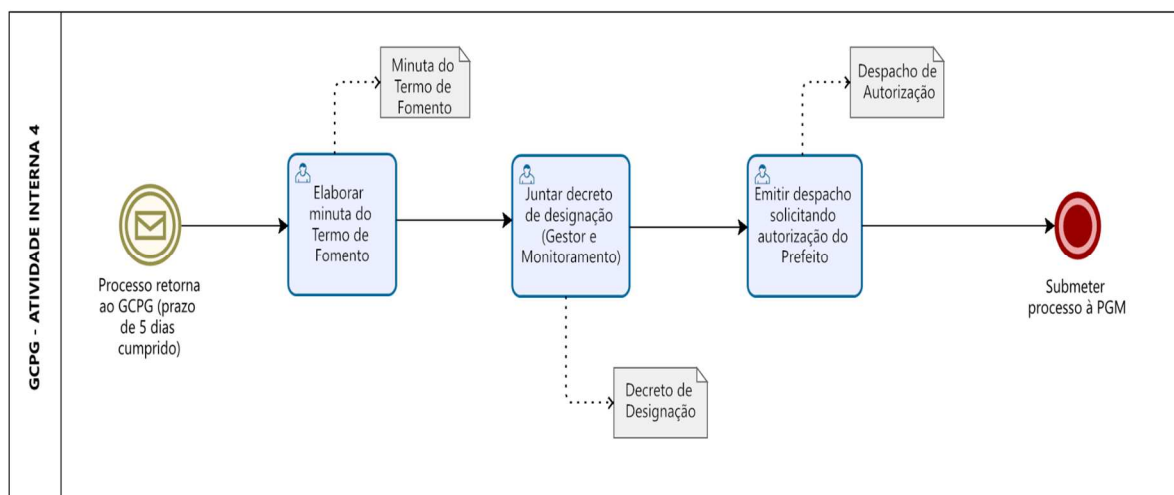


Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Elaboração da Minuta do Termo de Fomento ocorre após o cumprimento do prazo legal de cinco dias corridos referente à fase de inexigibilidade, período em que o processo permanece suspenso em observância à legislação vigente. Concluído esse intervalo, o processo retorna ao Setor de Convênios para continuidade da tramitação.

Nesta etapa, o técnico responsável do setor elabora a minuta do Termo de Fomento, documento que servirá de base para a formalização da parceria entre a Administração Pública e a organização da sociedade civil. Além da minuta, é providenciada a juntada ao processo do decreto de designação do gestor da parceria e da comissão responsável pelo acompanhamento e monitoramento, atendendo às exigências legais de governança e controle.

Concomitantemente, é emitido despacho solicitando a autorização do Prefeito para celebração da parceria. Essa autorização é requisito formal indispensável para dar prosseguimento à instrução processual, conferindo legitimidade e respaldo jurídico-administrativo ao ato. Uma vez emitida a autorização, o processo é encaminhado à Procuradoria-Geral do Município (PGM), a quem compete a análise jurídica da minuta e a emissão do parecer técnico quanto à sua legalidade, conforme representado na Figura 6.

Figura 6 – Elaboração da minuta do termo de fomento.

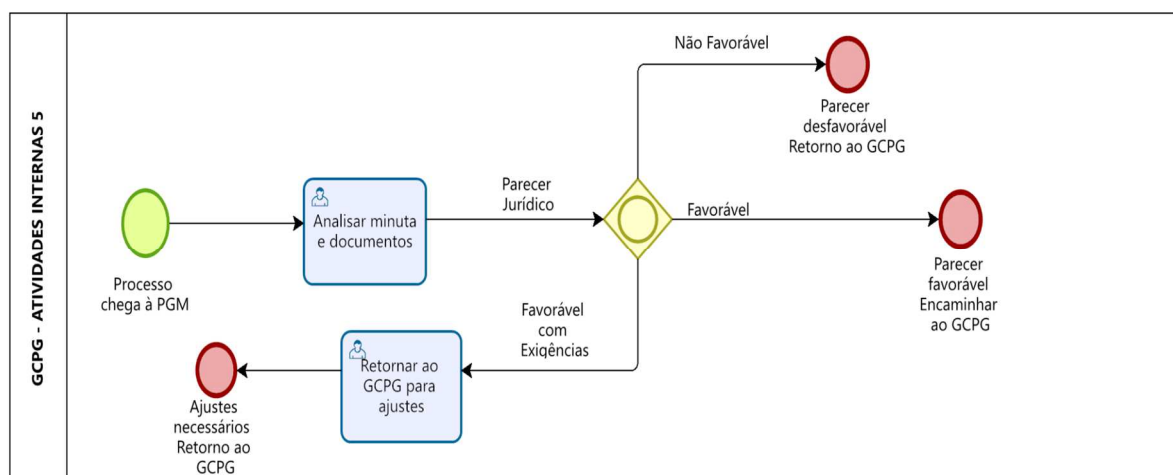
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral do Município (PGM) corresponde à análise jurídica realizada pela PGM, fase que, embora não ocorra em todos os convênios, é essencial para assegurar a legalidade do instrumento a ser firmado. Após o recebimento do processo, compete à Procuradoria examinar a minuta do Termo de Fomento, bem como os documentos que a instruem, verificando se a formalização da parceria atende aos princípios constitucionais e às exigências legais aplicáveis.

O parecer jurídico emitido pode resultar em diferentes cenários. No primeiro caso, o parecer é favorável, permitindo que o processo siga seu trâmite normal rumo à homologação e posterior assinatura do termo. Em uma segunda hipótese, o parecer também é considerado favorável, porém condicionado ao cumprimento de exigências específicas, como a inclusão de documentos faltantes ou a apresentação de justificativas adicionais relacionadas à destinação dos recursos à entidade proponente. Nessa situação, o processo deve ser ajustado pelo Setor de Convênios antes de prosseguir. Por fim, há a possibilidade de emissão de parecer desfavorável, quando são identificadas irregularidades jurídicas, seja no procedimento adotado, seja na situação da própria organização da sociedade civil. Nesses casos, a recomendação é pelo impedimento da formalização até que as inconformidades sejam sanadas.

Independentemente do conteúdo do parecer, o processo sempre retorna ao Setor de Convênios, que assume a responsabilidade de dar ciência às partes interessadas, realizar os ajustes eventualmente solicitados e decidir sobre os encaminhamentos adequados para continuidade ou revisão da proposta, conforme evidenciado na Figura 7.

Figura 7 – Parecer jurídico da procuradoria-geral do município.



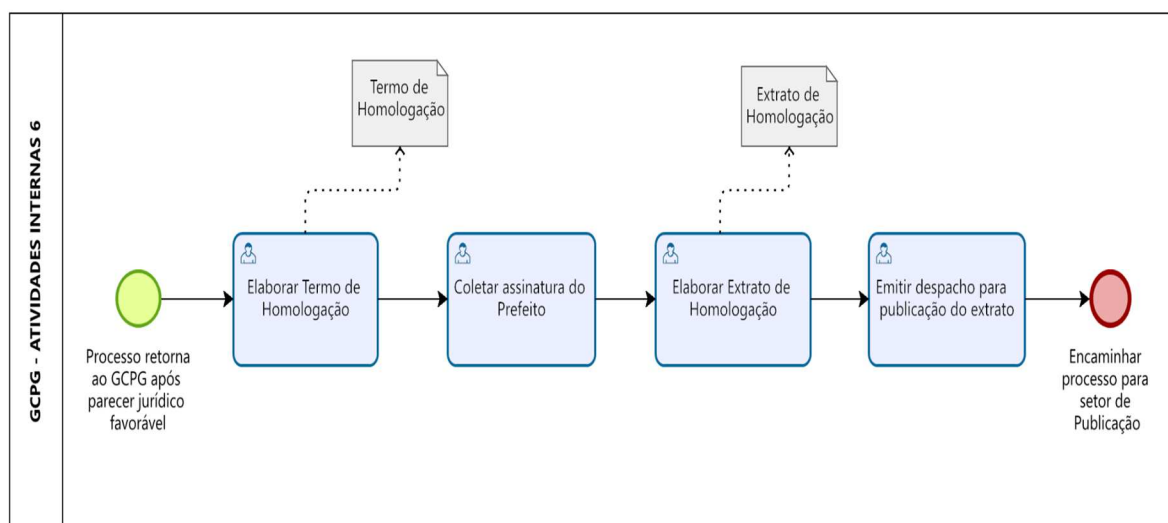
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Homologação e Publicação do Extrato tem início após a emissão do parecer jurídico favorável pela Procuradoria-Geral do Município, que autoriza a continuidade da formalização da parceria. Compete, então, ao Setor de Convênios elaborar o Termo de Homologação, documento que oficializa a regularidade do processo e confirma a conformidade legal da proposta apresentada. Em seguida, o termo é encaminhado ao Prefeito Municipal, a quem cabe a assinatura do ato, conferindo validade e legitimidade à homologação.

Paralelamente, o setor também elabora o Extrato de Homologação, peça resumida que sintetiza os elementos essenciais da decisão administrativa e que será destinada à publicação oficial. Para garantir a publicidade e a transparência do procedimento, é emitido despacho do Secretário de Planejamento e Administração solicitando à Assessoria do Executivo a publicação do extrato no Diário Oficial do Município.

Após a assinatura do termo e a juntada do extrato, o processo é encaminhado ao setor responsável pela publicação, etapa indispensável para dar ciência pública da homologação e possibilitar o avanço às fases finais de assinatura do Termo de Fomento e sua efetiva formalização, como representado na Figura 8.

Figura 8 – Homologação e publicação do extrato.



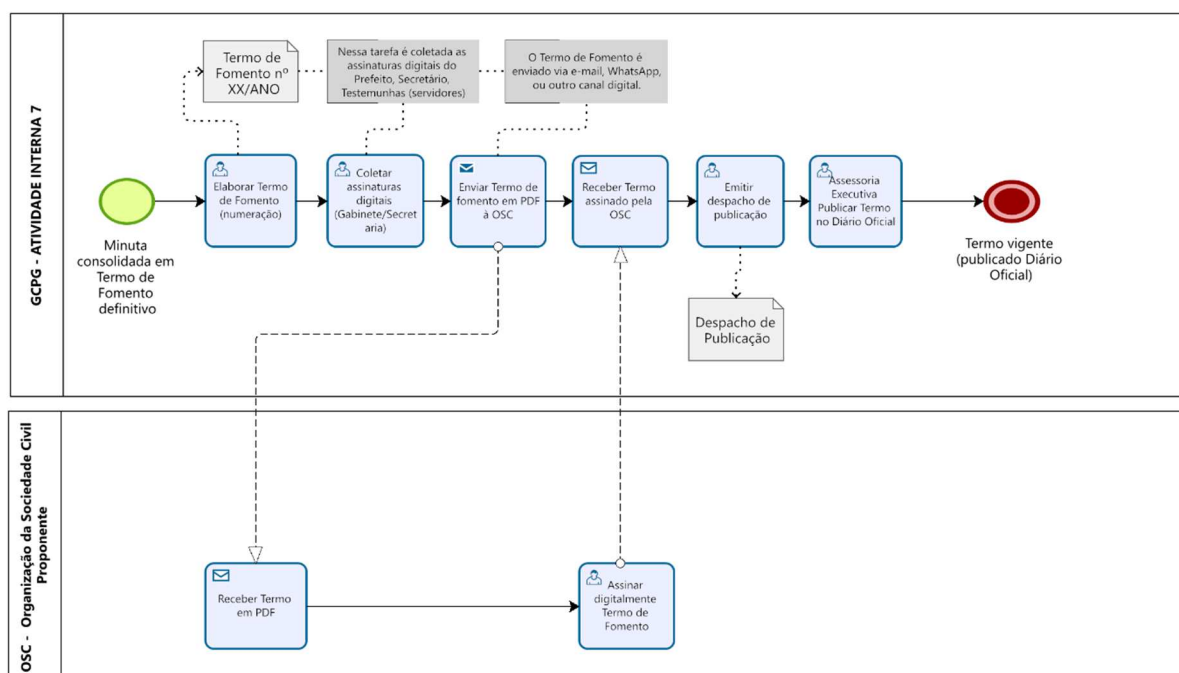
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O subprocesso de Formalização do Termo de Fomento e Assinaturas Digitais corresponde à fase conclusiva da formalização do convênio, momento em que a minuta previamente elaborada e autorizada é consolidada no formato definitivo de Termo de Fomento, recebendo numeração sequencial acompanhada do ano de referência (exemplo: Termo de Fomento nº 01/2025).

Com a versão finalizada, procede-se à coleta das assinaturas obrigatórias, realizadas de forma digital em atendimento às práticas de sustentabilidade e racionalização administrativa. Assinam o documento o Prefeito Municipal, o Secretário responsável pela política pública vinculada, o Presidente da Organização da Sociedade Civil (OSC) e duas testemunhas. A assinatura digital assegura a autenticidade dos atos, ao mesmo tempo em que preserva o meio ambiente pelo uso reduzido de papel.

Após a conclusão das assinaturas, o Setor de Convênios emite despacho formal solicitando à Assessoria do Executivo a publicação do Termo de Fomento no Diário Oficial, seja ele municipal, estadual ou federal, conforme a abrangência da parceria. A partir da publicação, o instrumento passa a ter vigência legal, representando a conclusão do processo de formalização e possibilitando o início efetivo da execução da parceria entre o Poder Público e a entidade beneficiária, conforme ilustrado na Figura 9.

Figura 9 – Formalização do termo de fomento e assinaturas digitais.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

4.2 Principais Gargalos Identificados

A partir do mapeamento e das entrevistas conduzidas com os servidores envolvidos, foi possível constatar que o processo, apesar de juridicamente estruturado e respaldado pela legislação vigente, apresenta deficiências operacionais. O primeiro achado refere-se ao excesso de retrabalho decorrente de falhas documentais iniciais, que poderia ser minimizado com a adoção de checklists mais claros e com a capacitação das OSCs no momento da elaboração de seus planos de trabalho.

O segundo achado relaciona-se ao acúmulo de atribuições em determinados setores, que sobrecarrega servidores e prolonga o tempo de tramitação. O GCPG, por exemplo, desempenha funções de protocolo, análise, elaboração de minutas e acompanhamento da execução, configurando-se como o setor de maior concentração de atividades. Já a SRPP concentra a análise técnica e a emissão de pareceres de inexigibilidade, o que também gera pontos de estrangulamento.

Por fim, destaca-se a ausência de padronização nas práticas de monitoramento. Cada secretaria e gestor adota métodos próprios, sem que haja uniformidade nos registros ou nos instrumentos utilizados, o que dificulta a avaliação comparativa dos resultados e compromete o controle social. Esses achados reforçam a necessidade de aprimoramento do fluxo administrativo, de forma a torná-lo mais ágil, eficiente e transparente.

4.3 Proposta de Melhoria

Com base nos achados, foram elaboradas propostas de melhoria para o processo de formalização dos convênios. A primeira medida consiste em fortalecer o protocolo inicial, por meio da utilização de checklists padronizados, que possam reduzir a incidência de erros e omissões documentais. Essa prática tende a diminuir os retornos e a otimizar o tempo total de tramitação.

A segunda proposta é a redistribuição de responsabilidades entre os setores envolvidos, especialmente no GCPG e na SRPP, de modo a equilibrar as cargas de trabalho e evitar a formação de gargalos. A adoção de prazos mais claros (SLA) e a definição objetiva de atribuições também podem contribuir para esse objetivo.

A terceira proposta está relacionada à padronização do monitoramento. Recomenda-se a criação de instrumentos uniformes, como modelos de relatórios e formulários de acompanhamento, que possibilitem maior transparência e comparabilidade entre os convênios. Essa padronização também facilita a atuação das comissões de monitoramento e fortalece o controle institucional.

De maneira geral, as propostas visam aumentar a eficiência administrativa, reduzir o retrabalho e assegurar maior transparência e segurança jurídica ao processo de formalização das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo analisar e mapear o processo de formalização de convênios da Prefeitura Municipal estudada, focando principalmente nas atividades internas do Setor de Convênios e Parcerias Governamentais (GCPG), foi possível usar a notação BPMN e fluxogramas para criar uma visão mais clara e organizada de todas as etapas, dos documentos utilizados e das pessoas responsáveis. Isso ajudou a fazer uma análise mais aprofundada e bem estruturada do tema em questão.

A pesquisa mostrou que, mesmo o processo estar bem fundamentado na lei e de acordo com a legislação atual, ele ainda apresenta algumas dificuldades na prática que prejudicam sua eficiência. Foram observados problemas como o retrabalho com documentos, causado principalmente por devoluções frequentes de processos; a concentração excessiva de tarefas no GCPG e na Secretaria Responsável pela Política Pública (SRPP); e a falta de padronização no acompanhamento das parcerias, o que torna difícil fazer comparações e garante maior transparência na administração. Esses pontos reforçam a necessidade de melhorar a comunicação entre os setores e de adotar práticas mais padronizadas.

Como uma contribuição prática, o estudo apresentou fluxogramas bem detalhados que deixam o processo mais claro e fácil de entender. Além disso, sugeriu melhorias para padronizar documentos, distribuir responsabilidades e fortalecer o acompanhamento das etapas. Essas propostas, mesmo sendo simples, têm potencial para diminuir retrabalhos, acelerar os procedimentos e melhorar a eficiência na administração. Assim, os benefícios podem chegar tanto para o setor público quanto para a sociedade como um todo.

É importante reconhecer, no entanto, as limitações deste trabalho. O estudo concentrou-se apenas na etapa de formalização, sem abranger fases posteriores como a execução, o monitoramento contínuo e a prestação de contas. Além disso, não foram aplicados indicadores quantitativos de desempenho, como tempo médio de tramitação ou custos associados, o que restringe a possibilidade de comparações mais objetivas com outros contextos.

Diante dessas limitações, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem o escopo da análise, incluindo todo o ciclo de vida dos convênios, bem como a implementação efetiva das propostas sugeridas neste estudo. Também seria relevante aplicar métricas de desempenho e replicar a metodologia em outros municípios, possibilitando comparações mais abrangentes e o fortalecimento de boas práticas de gestão pública.

Conclui-se, portanto, que o mapeamento de processos constitui uma ferramenta estratégica para a modernização da gestão pública. Ao identificar fragilidades e propor alternativas de melhoria, este trabalho contribui não apenas para o aperfeiçoamento das práticas administrativas locais, mas também para a valorização da transparência, da eficiência e da confiança social na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. C. G. *Gestão de processos: fundamentos, técnicas e modelos de excelência*. São Paulo: Atlas, 2009.

ASSUNÇÃO, M. L.; GONÇALVES, C. A.; REZENDE, D. A. *Administração pública: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

BARNES, R. M. *Estudo de movimentos e de tempos: projeto e medida do trabalho*. São Paulo: Edgard Blücher, 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 26 jul. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1º ago. 2014.

CARVALHO, A. A. *Gestão por processos: fundamentos e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CUNHA, Cláudio José de Almeida da; FERNANDES, André Azevedo; CARDOSO, Luciana Jannuzzi. *Modelagem de Processos de Negócio com BPMN*. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

DE SORDI, J. O. *Administração por processos: uma abordagem da moderna gestão empresarial*. São Paulo: Atlas, 2005.

D'ASCENÇÃO, D. F. *Qualidade na gestão pública: uma abordagem de processos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

DUMAS, M. et al. *Fundamentos de gestão de processos de negócios*. Porto Alegre: Bookman, 2018.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. *Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

JUNIOR, A. M.; SCUCUGLIA, R. *BPM para todos: uma visão prática da gestão por processos*. São Paulo: M. Books, 2011.

MELO, M. C. O. L. *Gestão por processos: princípios e fundamentos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OBJECT MANAGEMENT GROUP (OMG). *Business Process Model and Notation (BPMN) Version 2.0*. Needham: OMG, 2011.

RIZZETTI, T. A. et al. Gestão por processos e qualidade no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 250-272, 2016.

ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Pearson, 1999.

ROBBINS, S. P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, L. G.; ALVES, R. C. Aplicação da notação BPMN em processos públicos: um estudo de caso. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 21, n. 3, p. 350-368, 2017.

SCHLOSSER, R. *Mapeamento e modelagem de processos de negócio*. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVER, B. *BPMN method and style: with BPMN implementer's guide*. 2. ed. Cody-Cassidy Press, 2011.

VASCONCELOS, F. H. *Gestão por processos na administração pública*. Brasília: ENAP, 2019.

WHITE, S. A. Introduction to BPMN. *BPTrends*, p. 1-11, 2004.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP). *Apostila de modelagem de processos: notação BPMN*. Ouro Preto: UFOP, 2020.