

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
Secretaria Municipal de Educação

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE RESIDÊNCIA: Desafios Atuais de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos e Estratégias para Aperfeiçoamento do Fluxo de Trabalho da COSERV

SÃO PAULO
2025

DIEGO PAMPLONA ESQUIERDO¹

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE RESIDÊNCIA: Desafios Atuais de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos e Estratégias Para Aperfeiçoamento do Fluxo de Trabalho da COSERV

Projeto baseado nos temas de gestão pública, desenvolvimento organizacional e análise de aquisições e processos licitatórios, apresentado como exigência para compor a conclusão do Programa de Residência em Gestão Pública, sob a orientação e supervisão de Fabiana Maia Siqueira Morone, Coordenadora da COSERV, e avaliado por Tatiana Setsue Itokazu.

SÃO PAULO

2025

¹ Bacharel em Direito e Residente em Gestão Pública alocado na Coordenadoria de Contratos de Serviços e Fornecimento (COSERV) vinculada à Secretaria Municipal de Educação.

LISTA DE SIGLAS

BI: Business Intelligence

BPM: Business Process Management

BPMN: Business Process Model and Notation

COSERV: Coordenadoria de Contratos de Serviços e Fornecimento

CEU: Centro Educacional Unificado

COTIC: Coordenadoria de Tecnologia de Informação e Comunicação

DIAL: Divisão de Insumos, Administração e Logística

DIGECON: Divisão de Gestão de Contratos

DRE: Diretoria Regional de Educação

ETP: Estudo Técnico Preliminar

NUMEL: Núcleo de Uniforme, Material Escolar e Logística

PMBOK: Project Management Body of Knowledge

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SF: Secretaria Municipal da Fazenda

SME: Secretaria Municipal de Educação

TCU: Tribunal de Contas da União

TI: Tecnologia da Informação

TR: Termo de Referência

UPGE: Unidade de Planejamento e Gestão Estratégica

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
INTRODUÇÃO.....	6
METODOLOGIA.....	8
REVISÃO DE LITERATURA.....	13
OS DESAFIOS DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS.....	18
PROPOSTAS DE MELHORIAS.....	20
A) Apresentação da solução proposta ou de alternativas viáveis para o problema levantado.....	20
B) Fatores necessários para a implementação da solução.....	23
C) Processos, produtos, resultados esperados e desafios para sua implementação.....	24
D) Governança: competências e atribuições pelas ações.....	26
E) Cronograma da proposta.....	27
F) Recursos necessários.....	29
G) Indicadores, metas, instrumentos de monitoramento e processos de avaliação..	30
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS.....	33

RESUMO

O projeto tem como tema os desafios enfrentados pelos gestores e fiscais de contratos administrativos da Secretaria Municipal de Educação (SME) da Prefeitura de São Paulo ao longo da execução contratual. O objetivo geral é identificar quais são os obstáculos enfrentados pelos agentes públicos dessa etapa, de modo a sugerir soluções para aperfeiçoar sua atuação e desempenho. A metodologia utilizada para elaborar o projeto em questão baseou-se em diversos autores e estudiosos da área, como a professora Maria Helena Michel, no qual em seu livro “Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: Um Guia Prático para Acompanhamento da Disciplina e Elaboração de Trabalhos Monográficos”, apresenta as diversas etapas e atributos necessários para o desenvolvimento da metodologia de um trabalho acadêmico. Utilizando como base o estudo desses autores, este projeto foi desenvolvido por meio de uma pesquisa qualitativa e exploratória, com coleta de dados realizada mediante a análise processual e entrevistas informais, que foram obtidas por meio da observação direta das atividades diárias dos servidores da SME responsáveis por esta fase da licitação. Além disso, a elaboração do presente projeto de melhoria teve como base as legislações vigentes, como a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto 62.100/2022, bem como contribuições de especialistas da área, como o estudioso sobre o tema Joel de Menezes Niebuhr. Com as informações obtidas, foi possível detectar diversos problemas que estão relacionados com os seguintes temas: normatização e padronização, aos fluxos e processos, equipe insuficiente e excesso de trabalho, ferramentas e sistemas de informação, e ao planejamento, instrução e execução processual. Tendo em vista o que foi identificado, sugere-se três melhorias cruciais: o mapeamento e reestruturação dos processos e tarefas por meio de fluxogramas, desenvolvimento e elaboração de guias e manuais e, por fim, o uso de sistemas e ferramentas para geração de relatórios e controle das atividades diárias. Espera-se, dessa forma, a padronização do fluxo de trabalho, garantindo maior eficiência e desempenho na execução das atividades desenvolvidas pelos gestores e fiscais de contratos administrativos.

Palavras-chaves: Gestores e Fiscais, Melhorias, Contratos, Mapeamento de Processos.

INTRODUÇÃO

A gestão e fiscalização de contratos administrativos consistem em funções estratégicas no âmbito da Administração Pública, visto que envolvem a responsabilidade de garantir o cumprimento das cláusulas contratuais e, conseqüentemente, a boa aplicação dos recursos públicos. Conforme a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que regulamentou um novo marco legal no âmbito dos processos licitatórios, a execução contratual deve ser acompanhada por agentes públicos formalmente designados, que atuem com base em critérios técnicos e em princípios como a legalidade, eficiência, economicidade e transparência (BRASIL, 2021). Nesse sentido, o papel do gestor e do fiscal de contratos não se restringe na mera supervisão operacional, demandando de conhecimento normativo, capacidade analítica e compromisso com os resultados pactuados.

No entanto, no contexto da SME, os profissionais responsáveis pela fiscalização e gestão contratual enfrentam diversos desafios que comprometem a efetividade dessa etapa essencial do processo administrativo. O diagnóstico dessas dificuldades revelou problemas que vão desde a falta de materiais de apoio — como manuais e guias adequados à realidade da SME — até a ausência de padronização nos fluxos de trabalho, somando-se ainda a elevada rotatividade dos servidores e a escassez de capacitação técnica continuada.

O presente projeto de melhoria justifica-se como um instrumento para detectar e superar os obstáculos existentes. Outro ponto relevante é que, principalmente com o advento da Nova Lei de Licitações, há uma crescente demanda por práticas mais modernas que promovam a eficiência, transparência e governança pública.

Quanto ao método adotado, utilizou-se as entrevistas informais realizadas por meio da observação direta da rotina dos gestores e fiscais de contratos da SME, sendo possível notar, dessa forma, os principais desafios enfrentados. Essa aproximação permitiu compreender, de forma prática, os desafios e as necessidades específicas que impactam negativamente na eficiência da execução contratual.

Para embasar o diagnóstico da situação e propor soluções viáveis, recorreu-se à literatura especializada na área de licitações e contratos administrativos,

especialmente autores como Victor Aguiar Jardim de Amorim, que contribuem com análises das principais mudanças trazidas pela nova legislação. Além disso, foram considerados o conteúdo da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 62.100/2022, que regulamenta a aplicação da nova Lei de Licitações no âmbito da Prefeitura de São Paulo.

Partindo deste embasamento legal, esta pesquisa tem como objetivo explorar os principais desafios enfrentados na gestão e fiscalização de contratos administrativos, com vistas a propor melhorias para o sistema vigente na SME. O foco recai, especialmente, sobre a atuação da Coordenadoria de Contratos de Serviços e Fornecimento (COSERV)², cujas especificidades e práticas serão analisadas de forma aprofundada nos capítulos seguintes.

Nesse sentido, as propostas apresentadas neste estudo contemplam ações como o mapeamento de processos, o fortalecimento da capacitação técnica por meio da elaboração de novos guias e manuais, além da adoção de sistemas informatizados para a geração de relatórios de controle e acompanhamento processual. Assim, as soluções aqui delineadas visam não apenas enfrentar os desafios identificados, mas também contribuir para que os agentes públicos estejam mais bem preparados para lidar com as complexidades inerentes às suas atribuições. Ao mesmo tempo, busca-se otimizar suas rotinas de trabalho e, conseqüentemente, promover uma administração pública mais ágil, eficiente e responsiva.

² A Coordenadoria de Contratos de Serviços e Fornecimento – COSERV é responsável pelo planejamento e execução contratual dos principais processos licitatórios; a administração de suprimentos; os bens patrimoniais; o transporte de cargas e servidores; parte da contabilidade e da execução financeira da unidade orçamentária. Na prática isso se traduz na prestação de serviços essenciais à população, como, por exemplo, a compra e distribuição de uniforme e material escolar para as escolas, aquisição de mobiliário, vigilância e limpeza das Unidades Escolares e CEUs, entre outros.

METODOLOGIA

A metodologia é o detalhamento minucioso, rigoroso e sistemático que orienta todo o processo de desenvolvimento de um trabalho. É a indicação do tipo de pesquisa e do instrumento utilizado. O presente projeto será elaborado por meio de uma pesquisa, que segundo Gil, estudioso da área, “pode-se definir pesquisa como procedimento racional e sistemático que tem como objetivo fornecer respostas aos problemas que são propostos.” (GIL, 2017, p. 01). Dessa forma, pode-se entender que a pesquisa apresenta os detalhes necessários que servirão como meio para estruturar as informações imprescindíveis para responder os problemas.

A pesquisa será de natureza qualitativa, conforme descrito pela docente Michel: “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica, especial, contextual, e temporal entre o pesquisador e o objeto de estudo; ambos pertencem a mesma realidade e se confundem” (MICHEL, 2015, p. 40). A escolha por uma abordagem qualitativa se justifica pela necessidade de compreender em profundidade as experiências dos gestores e fiscais, explorando os desafios enfrentados no cotidiano de forma detalhada e direta.

Também se configura como a pesquisa de caráter exploratória, conforme definição do autor Gil (2017), é aquela indicada quando o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo e levantar hipóteses, abordando diferentes aspectos para a análise. Nesse sentido, busca-se compreender os problemas enfrentados durante a fase de gestão e fiscalização de contratos, com o intuito de identificar as causas responsáveis por tais dificuldades e, a partir disso, propor melhorias.

A presente pesquisa foi realizada entre os meses de agosto de 2024 e março de 2025 no âmbito da Coordenadoria de Serviços da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (COSERV). No final do mês de março, houve a organização dos dados levantados e a estruturação o projeto de melhoria. Durante esse intervalo, adotou-se uma metodologia de observação participante, o que permitiu o acompanhamento direto da rotina de trabalho dos servidores distribuídos entre as duas divisões que compõem a COSERV: a Divisão de Insumos, Administração e

Logística (DIAL) e a Divisão de Gestão de Contratos (DIGECON)³. O cronograma da pesquisa foi pautado por uma alternância entre os núcleos e setores dessas divisões, de forma que fosse possível compreender a complexidade das atividades desenvolvidas em cada espaço e as especificidades de seus contratos.

A DIAL é responsável pelo planejamento e coordenação das aquisições de bens, insumos e equipamentos destinados à Secretaria Municipal de Educação e à Rede Municipal de Ensino. Suas atribuições também incluem a gestão das compras de uniformes e materiais escolares, a fiscalização dos serviços contratados para os prédios administrativos centrais da SME, o gerenciamento dos contratos de transporte e zeladoria, além da administração do patrimônio público vinculado à educação municipal. A DIAL é composta por quatro núcleos: o Núcleo de Aquisições, o Núcleo de Uniforme, Material Escolar e Logística (NUMEL), o Núcleo de Zeladoria e o Núcleo de Bens Patrimoniais.

Já DIGECON é responsável pelo planejamento e pelo acompanhamento da execução de parte significativa dos contratos administrativos de serviços das Unidades Educacionais da rede direta, bem como das Unidades Administrativas Centrais da Secretaria Municipal de Educação. Além disso, presta suporte técnico aos fiscais das Diretorias Regionais de Educação (DREs) e de outras Coordenadorias, orientando quanto ao cumprimento dos termos contratuais. A DIGECON é composta pelos Núcleos de Infraestrutura, Limpeza, Vigilância e Garantia, sendo responsável por contratos que abrangem uma ampla variedade de objetos, como manejo arbóreo, lavanderia, monitoramento aquático, limpeza de piscinas, manutenção predial, limpeza predial, segurança patrimonial, entre outros. Durante o período de observação participante, esta divisão recebeu atenção especial na pesquisa, uma vez que concentra grande parte das atividades de gestão e fiscalização contratual, o que permitiu acompanhar de forma mais direta e detalhada os fluxos de trabalho, os desafios enfrentados e as estratégias adotadas pelas equipes.

Ao todo, a pesquisa teve acesso direto a um universo de mais de 70 servidores públicos — sendo 35 na DIAL, 31 na DIGECON, e o restante no Gabinete da

³ A divisão das COSERV foi estabelecida e formalizada no Decreto nº 59.660 de 4 de agosto de 2020.

COSERV — entre fiscais de contrato, gestores e chefias. Desse total, foram realizadas entrevistas informais e observações com quase todas as pessoas presentes na coordenadoria.

Cada núcleo foi acompanhado em períodos distintos, de acordo com o grau de complexidade de seus contratos e a diversidade de suas atribuições. Núcleos como o de Vigilância, por exemplo, exigiram um tempo de observação mais reduzido, considerando a menor quantidade de servidores e o fato de já haver familiaridade prévia com suas atividades. Em contrapartida, o Núcleo de Infraestrutura demandou maior tempo de dedicação, dada a diversidade de objetos contratuais que gerencia – incluindo contratos de manutenção predial, manutenção de elevadores, lavanderia, manejo arbóreo, entre outros –, além da amplitude dos fluxos de trabalho observados. Durante o período da pesquisa o Núcleo de Infraestrutura gerenciava o total de 38 contratos, seguido por Limpeza e Vigilância com 16 contratos cada um, Zeladoria e Aquisições com 7 cada um, NUMEL com 2 e Gabinete da COSERV com 3 contratos.

A coleta de dados deste estudo foi conduzida por meio da observação direta e contínua das atividades desenvolvidas pelos servidores da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), especialmente aqueles vinculados à COSERV. Essa aproximação com o cotidiano das práticas institucionais possibilitou a identificação de dificuldades concretas enfrentadas por gestores e fiscais de contratos administrativos.

Para tanto, adotou-se a técnica da observação participante, que se destaca por permitir ao pesquisador uma imersão no ambiente social estudado, possibilitando a apreensão dos processos sociais em sua totalidade e em sua forma concreta de manifestação. Segundo Cardano (2017), trata-se de uma estratégia metodológica que favorece a partilha de experiências com os sujeitos envolvidos e a adaptação dos procedimentos de análise às particularidades do campo. Como complementa Marques (2016), a observação participante demanda do pesquisador uma postura reflexiva, na qual a articulação entre teoria e prática se dá de forma contínua, permitindo compreender as vivências a partir do ponto de vista dos próprios atores sociais.

Nesse sentido, a participação do pesquisador não se deu como figura externa e neutra, mas como alguém inserido na rotina institucional, estabelecendo interações diretas com os servidores e acompanhando suas atividades cotidianas. Essa imersão possibilitou o surgimento espontâneo de diálogos, nos quais foram levantadas questões relevantes para a análise dos processos de trabalho. Como aponta May (2001), a observação participante envolve o desenvolvimento de um relacionamento multilateral e de longo prazo com os grupos estudados, o que se confirmou ao longo do período da pesquisa, que se estendeu por quase oito meses, em diferentes núcleos da COSERV.

Paralelamente, e de forma integrada à observação, foram realizadas entrevistas informais, caracterizadas pela ausência de um roteiro estruturado e pela flexibilidade dos questionamentos. Conforme os autores Marconi e Lakatos (2017, p. 229): “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas, mediante conversação, obtenha informações a respeito de determinado assunto.”. No caso deste trabalho, os questionamentos surgiram naturalmente a partir do acompanhamento das tarefas dos servidores, sem a mediação de formulários ou gravações formais. Essa estratégia foi fundamental para captar percepções, experiências e saberes práticos que dificilmente seriam acessados por meio de instrumentos padronizados.

As perguntas formuladas durante essas interações abordaram aspectos como: as principais etapas dos processos de pagamento, os desafios na aplicação de penalidades às empresas contratadas, os documentos exigidos na fiscalização e os obstáculos administrativos mais recorrentes. Esses relatos foram sistematizados a partir de registros em diário de campo, conforme recomendado por Cardano (2017), a fim de reconstituir os acontecimentos e análises com o devido rigor metodológico.

A amostragem da pesquisa não seguiu um modelo probabilístico, mas foi intencional e baseada na disponibilidade e abertura dos servidores para o acompanhamento das atividades. Além das entrevistas informais, a observação direta do cotidiano dos setores foi fundamental para identificar situações-problema recorrentes. Por exemplo, a dificuldade na aplicação de penalidades contratuais foi relatada em pelo menos cinco setores distintos; já a complexidade dos fluxos para

pagamento de contratos apareceu como um desafio mencionado por gestores de ao menos quatro núcleos.

Como limitação da pesquisa, destaca-se a impossibilidade de realizar entrevistas formais ou aplicar instrumentos padronizados de coleta, devido à natureza dinâmica do trabalho dos servidores e à necessidade de respeitar os limites éticos de interferência na rotina institucional. Além disso, nem todos os setores puderam ser acompanhados com o mesmo nível de profundidade, especialmente nos períodos de maior demanda interna ou ausência de servidores-chave, o que restringiu parcialmente o escopo de observações sistemáticas.

Apesar dessas limitações, a metodologia adotada – combinando observação participante, entrevistas informais e análise documental – permitiu uma compreensão robusta dos desafios enfrentados pelos gestores e fiscais de contratos administrativos da SME, oferecendo uma base concreta para as propostas de melhoria apresentadas nos capítulos seguintes.

Por fim, a análise de conteúdo dos dados levantados, segundo a professora Laurence Bardin (2011), deve ser organizada de forma a proporcionar uma resposta concisa para um problema apresentado, acrescentando quando essa análise deve partir das interferências nos conhecimentos pertencentes das condições de produção, advindo dos indicadores.

Dessa forma, a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, bem como da realização da observação participante e do uso de entrevistas informais, a metodologia adotada neste projeto possibilitou uma análise contextualizada dos desafios enfrentados pelos agentes públicos, proporcionando uma visão detalhada da realidade presente na COSERV e indicando soluções práticas e eficientes, as quais serão apresentadas nos capítulos seguintes.

REVISÃO DE LITERATURA

No ordenamento jurídico brasileiro, as aquisições e prestações de serviços pela Administração Pública ocorrem, em regra, mediante procedimento licitatório. A licitação constitui um procedimento administrativo, que seleciona entre a proposta mais vantajosa para o interesse público, seja para execução de obras, compras ou prestação de serviços. Concluído esse procedimento, procede-se à formalização contratual.

O contrato, em seu sentido jurídico, é o instrumento que formaliza as obrigações e direitos entre as partes, representa o compromisso entre o Estado e terceiros para a realização de atividades (FURTADO *et al.*, 2019). Esses contratos administrativos firmados pela Administração estão submetidos aos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Segundo o jurista e advogado Hely Lopes Meirelles (2002), destaca-se o princípio da eficiência como o mais recente e inovador dentre os princípios constitucionais da administração pública, visto que demanda do agente público não apenas o cumprimento de suas atribuições com legalidade, mas também lhe impõe a obrigação de alcançar resultados positivos e satisfatórios no atendimento das demandas da sociedade. Ainda neste aspecto, além dos princípios expressamente previstos no texto constitucional, a Lei nº 14.133/2021, cita outros princípios relevantes que devem orientar a atuação administrativa, como, por exemplo, os princípios do planejamento, da celeridade, da segregação de funções, da proporcionalidade, que devem ser seguidos e respeitados em todas as etapas do processo licitatório (BRASIL, 2021).

Neste sentido, o caput do artigo 115 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o contrato deverá ser executado fielmente pela parte, conforme as cláusulas estabelecidas e as normas desta Lei (BRASIL, 2021). Portanto, cabe à Administração Pública garantir que os contratos firmados sejam claros e precisos quanto às condições de sua execução, contendo as cláusulas que estabelecem os direitos, obrigações e responsabilidades das partes. A garantia da qualidade e da adequada execução do objeto contratual depende de um conjunto de medidas que iniciam ainda na fase de planejamento até as etapas de gestão e fiscalização da

execução, que são fundamentais para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas.

Em relação a gestão e fiscalização, o advogado Niebuhr (2011) analisa a forma que os contratos administrados vêm sendo gerenciados, expondo que frequentemente a Administração Pública não toma as devidas precauções e nem realiza as atividades mínimas para conduzir a adequada execução dos contratos, acrescentando ainda que a impressão que se tem é que para agentes administrativos basta a assinatura do contrato para cumprir o interesse público, não necessitando mais nenhuma outra ação.

O autor Lucas Furtado (2007), também, adverte para a fragilidade estrutural do poder público no que se refere à execução contratual. Segundo o autor, a precariedade dos órgãos responsáveis, tanto na questão da quantidade quanto da qualidade da gestão e da fiscalização, compromete a efetividade do controle, abrindo margem para a ocorrência de desvios, fraudes e falhas. Tais incidentes evidenciam que o papel e as funções atribuídas aos gestores e fiscais dos contratos muitas vezes não são desempenhadas com êxito. Atualmente, não é incomum casos em que boas licitações e contratos bem estruturados não alcançam seus resultados esperados em razão da precariedade na gestão e fiscalização ou até mesmo na ausência destas (ALMEIDA, 2009).

Segundo o autor Almeida (2009), a ausência de uma estrutura eficaz para o acompanhamento, a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos em muitos entes públicos acarretam consequências significativas para a Administração Pública. Entre os impactos mais recorrentes estão o pagamento de valores indevidos, sem a devida verificação da conformidade contratual, a repetição de procedimentos para corrigir irregularidades e, principalmente, o não atendimento das necessidades da população. O autor destaca que o comportamento do gestor e do fiscal do contrato é determinante para assegurar as vantagens da terceirização, as quais existem justamente para evitar responsabilizações e prejuízos à Administração — como desabastecimentos, entregas ou execuções em desacordo, queda na qualidade dos serviços e litígios judiciais. Logo, é dever da Administração acompanhar e fiscalizar a execução do contrato desde o seu planejamento, de modo a garantir que o objeto contrato seja entregue sem qualquer transtorno. O contrato só pode ser considerado

bem celebrado, quando é devidamente administrado e permite que as partes alcancem seus resultados, mesmo possuindo interesses divergentes.

É evidente que todas as etapas que compõem uma licitação devem ser bem executadas, não podendo ser negligenciadas em nenhuma de suas fases, de modo que a assinatura do contrato não representa o fim do processo, mas sim o início de uma etapa fundamental e que exige o acompanhamento contínuo. Sobre isso, o Tribunal de Contas da União (2024) expõe que o acompanhamento e a fiscalização do contrato é um instrumento poderoso à disposição do gestor para a salvaguarda do interesse público. Acrescenta que se trata de um dever da Administração fiscalizar e assegurar que todas as disposições contratuais sejam rigorosamente cumpridas. Assim, é possível extrair que a gestão e fiscalização são mecanismos para que o objeto do contrato seja entregue com as condições estabelecidas e que na hipótese de inobservância desse dever compromete diretamente o princípio da eficiência prejudicando o interesse público.

Da mesma forma que o papel do gestor é importante, a fiscalização contratual também surge como uma atividade essencial e complementar, e precisa ser visto como parte estratégica do órgão (SANTOS, 2018). Um equívoco cometido na designação dos fiscais dos contratos é supor que a sua função é apenas um mero acompanhamento. O estudioso Sandro Cabral (2017) esclarece que esse agente possui competências essenciais para administrar de maneira efetiva as relações das empresas e entender o comportamento destas, garantido que exista um constante alinhamento entre interesses públicos e privados.

Devido à complexidade dos diferentes tipos de contratações, assim como aos valores elevados destinados às empresas contratadas, a gestão de contratos surge como meio imprescindível para assegurar o cumprimento contratual (BONELLI; CABRAL, 2018). Essa realidade impõe novos desafios aos gestores e fiscais, que precisam garantir a correta execução contratual e, ao mesmo tempo, lidar com normas que mudam constantemente, principalmente com o advento da Lei 14.133/2021. Essa legislação substituiu dispositivos anteriores, como a Lei nº 8.666/93, e introduziu novos mecanismos e inovações para todas as fases do processo licitatório, principalmente relacionadas à execução contratual. O artigo 117 da Nova Lei de Licitações detalha as atribuições dos fiscais durante essa etapa,

destacando a necessidade de uma atuação técnica qualificada (BRASIL, 2021). Os autores Furtado et al. (2021) complementa que, devido ao surgimento de uma nova legislação, exige-se uma atualização das normas e diretrizes que regem as licitações e contratos. Ademais, o novo dispositivo visa adequar-se aos avanços tecnológicos e às demandas da atualidade com maior agilidade e eficiência, surgindo a necessidade da Administração modernizar e refletir sobre seus processos e instrumentos utilizados.

Além da promulgação da Lei nº 14.133/2021, no âmbito municipal destaca-se o Decreto nº 62.100, de 27 de dezembro de 2022, que regulamenta a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos no município de São Paulo. Este decreto estabelece diretrizes específicas para a formalização, execução e fiscalização de contratos administrativos, além de detalhar aspectos procedimentais da nova legislação. Sua aplicação tem impacto direto sobre as atividades desenvolvidas pelos gestores e fiscais, ao exigir maior rigor documental, planejamento prévio e controle contínuo da execução contratual. Assim, torna-se imprescindível que os agentes públicos estejam capacitados e atualizados quanto às determinações desse normativo, integrando-o às práticas institucionais.

Nesse cenário de modernização e mudanças, destaca-se a importância da gestão de processos, que tem como finalidade entender, mapear e otimizar o funcionamento das atividades institucionais. Segundo os acadêmicos Nogueira *et al.* (2012), a estruturação por meio de processos permite o entendimento das várias fases de uma atividade, possibilitando assim, a objetividade, clareza e, como consequência, promoção da visibilidade nas tarefas e conhecimento da organização.

A abordagem conhecida como o *Business Process Management* (BPM)⁴, surge como ferramenta para organizar, identificar, analisar, redesenhar, executar e monitorar os processos para otimizar seu desempenho (DUMAS et al. 2013). Ela possibilita a estruturação do fluxo de trabalho de ponta a ponta para garantir a geração de valor nos diversos processos que executa (MORAIS et al. 2014). Uma

⁴O termo em inglês *Business Process Management*, frequentemente referido apenas pela sigla BPM, pode ser traduzido para o português como Gestão de Processos de Negócios, sendo um conceito surgido em 2003, nos Estados Unidos e que de acordo com os autores Mariano e Muller (2010) é empregado nas organizações que pretendem organizar as estratégias de seus processos.

das ferramentas mais utilizadas nessa abordagem é o fluxograma, que permite representar graficamente a sequência de tarefas, os responsáveis, os documentos envolvidos e os pontos de decisão. Esse fluxograma é extremamente útil, pois detalha as etapas de um processo, facilitando a compreensão de rotinas, o diagnóstico de falhas e a formulação de melhorias (OLIVEIRA, 2018).

No âmbito da COSERV, o mapeamento e a modelagem de processos se mostram ainda mais necessários diante da alta rotatividade dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, bem como da escassez de documentos e registros sobre a realização dos procedimentos conforme a nova legislação. Essa rotatividade, observada ao longo do período de pesquisa, é explicada, em parte, pelo fato de muitos desses servidores serem oriundos das unidades escolares, os quais, ao ingressarem nas atividades administrativas da SME, nem sempre se adaptam às novas atribuições ou encontram oportunidades mais alinhadas aos seus interesses profissionais em outras áreas da administração pública. Essa realidade local reflete tendências mais amplas observadas no setor público brasileiro. Como demonstram os autores Pinho et al. (2022), a intenção de rotatividade entre servidores públicos está relacionada a fatores como insatisfação com a natureza do trabalho, ausência de práticas eficazes de gestão de pessoas e percepção de limitações nas oportunidades de desenvolvimento profissional. A falta de padronização dos procedimentos e a ausência de materiais de apoio agravam ainda mais esse cenário, tornando a gestão do conhecimento dependente da memória individual dos servidores e gerando vulnerabilidades operacionais significativas, como será detalhado a seguir.

OS DESAFIOS DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS

De acordo com o pesquisador Amorim (2017), as atribuições de gestores e fiscais de contratos administrativos englobam diversas tarefas, que abrangem responsabilidades voltadas à verificação do cumprimento das obrigações previstas pela contratante no fornecimento e prestação de serviços. Esses agentes são responsáveis pela verificação das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, e apoiar as instruções processuais para formalização de processos inerentes a alterações, prorrogações, repactuações, eventuais aplicações de sanções administrativas, extinções contratuais e demais ações, com a finalidade de garantir o devido cumprimento das cláusulas contratuais e a solução de possíveis problemas relacionados ao objeto.

Compreendendo o papel estratégico da COSERV na execução contratual da SME, esta pesquisa, por meio da observação participante realizada entre o segundo semestre de 2024 e início de 2025, identificou um conjunto de desafios recorrentes enfrentados por gestores e fiscais de contratos administrativos.

A partir da convivência diária com as equipes, da análise documental e das entrevistas informais com cerca de 70 servidores, foi possível sistematizar evidências concretas sobre as principais dificuldades enfrentadas. Problemas relacionados ao planejamento e à instrução processual foram frequentes, especialmente no que se refere à elaboração do Termo de Referência (TR) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que muitas vezes apresentavam lacunas originadas pela insuficiência de informações fornecidas pelas unidades requisitantes. No eixo da normatização e padronização, observou-se que, embora existam manuais e orientações produzidos por outros órgãos da Administração Pública, a COSERV não dispõe de instrumentos específicos que reflitam sua realidade e complexidade operacional. Isso faz com que cada núcleo adote práticas próprias, o que dificulta a homogeneização dos procedimentos, a segurança jurídica e a capacitação de novos servidores.

Além disso, a ausência de protocolos claros nos fluxos internos contribui para atrasos na tramitação dos processos e prejudica o andamento dos certames. Quanto à estrutura organizacional, verificou-se um número reduzido de servidores frente ao volume e à diversidade dos contratos, além de elevada rotatividade, com relatos

frequentes de dificuldades de adaptação de profissionais oriundos de escolas da rede municipal.

Nesse sentido, a falta de capacitação técnica continuada também foi um desafio frequentemente observado. Como mencionado anteriormente, muitos servidores presentes na SME são nomeados ou designados sem formação específica na área de contratos, tendo em vista que na maioria dos casos são professores que vêm das escolas para exercer funções administrativas na Secretaria, e, por causa desse fato, acabam tendo que aprender com a prática diária, e com a falta de manuais e guias, em específico atualizados com as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e outros dispositivos legais, gera insegurança na correta atuação processual e na tomada de decisões.

No eixo da tecnologia e dos sistemas de informação, a ausência de ferramentas adequadas para controle, automatização de rotinas e geração de relatórios foi apontada como um entrave à eficiência administrativa. Esses achados emergiram de forma recorrente nas conversas informais e na rotina institucional observada, sendo comum, por exemplo, a repetição de dúvidas sobre a correta instrução de processos, a inconsistência nas informações inseridas pelos fiscais ou o retrabalho gerado por relatórios entregues com erros.

Dessa forma, há diversos desafios enfrentados pelos gestores e fiscais de contratos e que refletem um contexto de sobrecarga de trabalho, falta de padronização, deficiência tecnológica, ausência de capacitação e fragilidade na governança institucional. Esses elementos justificam a formulação de propostas de melhorias que possam enfrentar e corrigir esses problemas de maneira coordenada e promover avanços na etapa de execução contratual. Tais elementos evidenciam um cenário que exige não apenas o fortalecimento das capacidades internas, mas também a formulação de estratégias coordenadas de melhoria da governança contratual.

PROPOSTAS DE MELHORIAS

A) Apresentação da solução proposta ou de alternativas viáveis para o problema levantado

Antes de discutir acerca das melhorias sugeridas, é importante lembrar os objetivos do processo licitatório, sendo eles: resultado mais vantajoso, tratamento isonômico entre os participantes, como também a justa competição, desenvolvimento sustentável e incentivo a inovação.

Esses objetivos foram reforçados pela Nova Lei de Licitações, e por meio dos desafios identificados durante o processo de execução contratual no âmbito da SME, este projeto apresenta três melhorias para serem aplicadas: (1) o mapeamento e reestruturação dos processos e tarefas por meio de fluxogramas; (2) desenvolvimento e elaboração de guias e manuais condizentes com a realidade da SME e com as novas alterações trazidas pelos dispositivos legais, bem como a necessidade de programas para treinamento e formação dos servidores públicos; e (3) a adoção de sistemas e ferramentas, como o Power BI⁵, para análise de dados. Portanto, com a aplicação dessas soluções, espera-se que assim seja possível padronizar o fluxo de trabalho, ocasionando aperfeiçoamento na eficiência, a redução de falhas, clareza nas tarefas desempenhas.

A primeira melhoria proposta é o mapeamento dos processos com o objetivo de entender e apresentar como acontecem as tarefas relacionadas à execução contratual na SME. Essa prática é fundamental para que assim seja possível identificar atividades que não incluem valor para a execução, a fim de eliminar os obstáculos e garantir maior agilidade aos processos. Ademais, essa técnica padroniza o fluxo de trabalho, evitando assim que cada setor realize sua função da sua própria maneira, com seus vícios e falhas, e possibilita ao gestor e fiscal ter uma

⁵ O Microsoft Power BI é uma ferramenta de análise de dados e inteligência de negócios (*Business Intelligence*), desenvolvida pela Microsoft. Sua principal finalidade é oferecer visualizações interativas e recursos analíticos por meio de uma interface intuitiva, permitindo que os usuários criem relatórios e dashboards personalizados. Por sua versatilidade, o Power BI pode ser aplicado em diferentes áreas, facilitando a tomada de decisões baseada em dados.

visão geral da instituição, entendendo todas as partes envolvidas nessa etapa da licitação.

Em acréscimo, propõe a capacitação contínua dos agentes públicos envolvidos na etapa da execução contratual, principalmente pelo fato de haver diversas dúvidas em relação às mudanças e inovações trazidas com o advento da nova legislação. Por esse motivo, é necessário garantir a oferta de cursos e formações sobre os temas do processo licitatório, com foco na etapa de execução contratual. Ademais, conforme os desafios apresentados, como a grande rotatividade dos servidores da COSERV e a variedade de tarefas realizadas no dia a dia, tornou-se essencial a elaboração de manuais e guias para consolidar o conhecimento interno da SME e evitar falhas e dúvidas sobre o correto andamento processual.

A importância de entender a nova legislação não se restringe apenas a Lei nº 14.133/2021, visto que há diversos outros textos que surgiram e/ou sofreram alterações e que também tem grande relevância, como a publicação do Decreto Municipal nº 62.100/2022, que estabelece sobre as normas de licitação e contratos administrativos no âmbito do município de São Paulo. Nesse sentido, a proposta de elaboração de guias, manuais e oferta na formação contínuas tem com finalidade adequar as práticas internas da SME às novas exigências legais.

Atualmente, a COSERV, responsável pelo planejamento e coordenação da execução de atividades relacionadas a aquisições, licitações e contratos, tem desenvolvido um Manual de Boas Práticas para gestores e fiscais de contratos administrativos, com fundamento na Lei nº 14.133/2021. Este manual tem como finalidade oferecer orientações claras e práticas para esses agentes, abordando os principais conceitos, perguntas e dúvidas frequentes, fluxos processuais e outros temas relevantes relacionados ao processo licitatório, principalmente na etapa de execução contratual.

Paralelamente, também está em desenvolvimento na COSERV, um guia prático sobre a etapa do planejamento contratual, com foco em apresentar as principais características do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, bem como dúvidas recorrentes sobre esses mecanismos e a produção de *checklists*, para serem seguidos pelos servidores, sobre os principais itens necessários que

devem compor esses documentos, visto que a Lei 14.133/2021, apresenta em seus artigos os atributos obrigatórios para sua elaboração. É consenso entre órgãos de controle e estudiosos da área que, quando o planejamento não é realizado de forma adequada, a licitação tende a apresentar falhas significativas, especialmente durante a execução contratual. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2021) destaca que um dos pilares da Lei nº 14.133/21 é justamente a valorização do planejamento, reconhecido como essencial para a gestão eficiente dos recursos públicos e para a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. O autor afirma que o planejamento tem potencial para neutralizar os principais defeitos historicamente associados às contratações administrativas: a ineficiência e a corrupção. Assim, espera-se que, com o apoio de guias e orientações práticas, os agentes públicos possam elaborar os ETPs e os TRs de forma mais adequada e em estrita conformidade com os dispositivos legais vigentes.

Por fim, a última melhoria sugerida, após as análises obtidas e os desafios observados, é a utilização de ferramentas para controle e acompanhamento dos processos, bem como para geração de relatórios sobre as atividades desempenhadas. Recente, discute-se muito a importância da análise de dados sobre os processos desenvolvidos por um determinado setor, portanto, propõe a utilização de sistemas, como, por exemplo, o Power BI, tendo em vista que é a plataforma mais utilizada para visualização de dados, para que assim seja possível ter um monitoramento em tempo real de indicadores relevantes, como prazos e desempenho contratual. Contudo, entende-se que a implementação dessas soluções exigem tempo e uma estrutura adequada, sendo necessário a formação de uma equipe técnica e análises sobre a sua real viabilidade e impacto, dessa forma, sugere-se, como alternativa inicial, o uso de relatórios mais simples, por meio de planilhas eletrônicas ou ferramentas gratuitas, por exemplo, o Google Data Studio⁶, como soluções provisórias de fácil aplicação para garantir assim que o verdadeiro objetivo da melhoria seja alcançado: auxílio no controle e acompanhamento das atividades exercidas pelos gestores e fiscais.

⁶ O Google Data Studio é uma ferramenta online desenvolvida pelo Google, que permite a criação de relatórios e dashboards interativos e personalizáveis, com base em dados provenientes de bancos de dados, planilhas e outras fontes de informação.

B) Fatores necessários para a implementação da solução

Inicialmente, para a implementação das melhorias sugeridas, é necessária uma análise cuidadosa de diversos pontos cruciais, por exemplo: tempo, custo, cenário atual da organização e os recursos disponíveis que ela possui.

A primeira melhoria sugerida neste projeto visa o mapeamento de processos, que conforme os estudiosos Diogo et al. (2012) trata-se de um meio para identificar, compreender e registrar as atividades de uma instituição de forma clara, simples e padroniza com finalidade de tornar esse conhecimento útil para os envolvidos. Além disso, a reestruturação dos fluxos de trabalho demanda a modelagem dos processos envolvidos, que segundo os autores Mareth et al. (2007) é uma técnica importante que pode ser complementar ao mapeamento de processos. Esse autor ainda acrescenta que essas duas técnicas não devem ser confundidas, na modelagem o objetivo é compreender a relação entre os dados e as ligações entre esses conjuntos de dados, ao passo que no mapeamento pretende-se compreender os processos de negócios presentes e futuros.

Tendo em vista toda essa discussão sobre modelagem de processos, um dos conceitos utilizados na metodologia BPM é o *Business Process Model and Notation* (BPMN)⁷. Assim, o BPMN é a notação, o conjunto de símbolos e regras para representar de forma gráfica as etapas de um determinado processo. Nesse sentido, o BPMN surge-se com um meio simples de diagramação, favorecendo a compreensão e o desenho por parte de todos. Portanto, esta melhoria propõe a adoção do BPMN para a reestruturação e padronização do fluxo de trabalho. No entanto, essa iniciativa exige tempo, visto que é necessário mapear todo o procedimento atual que vem sendo realizado, além de ser fundamental ter uma equipe adequada. Sobre este contexto, o especialista Recker (2008) destaca que para o sucesso da modelagem de processos, de modo simples, depende de profissionais qualificados para garantir um trabalho eficaz.

A segunda melhoria já vem sendo implementada na prática, todavia poderá demandar do apoio de outras divisões e núcleos da SME, como a Assessoria Jurídica, para garantir que os conteúdos elaborados nos guias e manuais estejam de

⁷ O *Business Process Model and Notation* (BPMN), em português, "Modelo e Notação de Processos de Negócio", é a notação gráfica para modelar e representar os processos, sendo um elemento da BPM.

acordo com as legislações vigentes. Também pode ser preciso que haja uma parceria com outros órgãos da Administração Pública para que ocorra a oferta de cursos e formações de capacitação para os servidores.

Considerando que a legislação atual é muito recente para todos os profissionais que atuam com licitações, é preciso de um período de adaptação até que esses agentes se familiarizem com todas as mudanças e particularidades da nova norma. Também se faz necessária uma análise dos custos nessas melhorias, bem como uma avaliação dos recursos disponíveis, como espaços para formação, plataformas online, entre outros.

A terceira melhoria, prevê o uso de sistemas de apoio como a plataforma Power BI, sendo assim, para sua implementação são necessários uma infraestrutura mínima de TI, acesso as informações e dados de processos e de uma equipe interna que tenha experiência no uso dessa e de outras ferramentas similares. No entanto, essa última etapa pode demandar tempo, visto que o uso desses sistemas só passou a ser comum nos últimos anos, resultando em um número limitado de profissionais com domínio sobre o assunto no âmbito da SME.

C) Processos, produtos, resultados esperados e desafios para sua implementação

A primeira melhoria envolve o mapeamento e a reestruturação dos processos vinculados à gestão e fiscalização de contratos na SME com a finalidade de garantir a padronização do fluxo de trabalho desempenhando por esses agentes. Essa iniciativa deve ser executada seguindo as etapas clássicas de gestão por processos e o produto esperado é um conjunto de fluxogramas para auxiliar a atuação dos gestores e fiscais, reduzindo falhas, retrabalhos e otimizando o trabalho.

Uma das tarefas mais relevantes durante a execução contratual é a realização dos pagamentos às empresas contratadas. Na COSERV, os Núcleos de Infraestrutura, Limpeza e Vigilância desempenham um papel central no monitoramento rigoroso da execução dos contratos, atuando na verificação de possíveis infrações e na aplicação de penalidades ou descontos, quando cabíveis. No processo de pagamento, cabe a esses núcleos assegurarem que toda a documentação exigida esteja corretamente anexada, em conformidade com as

exigências da Portaria SF nº 275/2024⁸. Por conseguinte, torna-se essencial mapear detalhadamente esses processos e promover a padronização do fluxo a fim de assegurar que todos os núcleos envolvidos sigam uma sequência operacional coerente e precisa, evitando divergências e falhas. Entretanto, conforme visto no item anterior, o maior desafio para o sucesso dessa melhoria é a necessidade de uma equipe de profissionais qualificados.

A segunda melhoria prevê a elaboração de manuais técnicos e a realização de formações voltadas aos profissionais que atuam nas diferentes etapas da contratação pública para os servidores da COSERV, tendo em vista que é a principal Coordenadoria responsável pela execução dos contratos administrativos. Em virtude das mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas legais, os manuais e guias devem apresentar temas como importantes e que estão presentes no dia a dia dos gestores e fiscais, como os princípios que norteiam as licitações, as hipóteses de penalidades para as empresas contratadas, as cláusulas contratuais obrigatórias que devem estar presentes nos contratos, as etapas e tipos de procedimentos licitatórios, entre outras informações e definições. Nesse sentido, essa solução proposta tem como grande desafio, a necessidade de que os profissionais responsáveis pela elaboração desses materiais tenham conhecimento sobre as inovações e alterações dos novos dispositivos legais.

Portanto, os produtos provenientes dessa melhoria incluirão guias práticos e manuais em formato digital e/ou físicos, bem como a implementação de oficinas para treinamento e especialização sobre temas relevantes, garantindo assim, maior segurança na tomada de decisões pelos agentes públicos e assegurando alinhamento do trabalho desempenhado com interpretações normativas.

A última melhoria apresentada é focada na modernização das tarefas desempenhadas pelos gestores e fiscais de contratos administrativos com foco na criação de dashboards (painéis de controle) interativos e em relatórios, com dados

⁸ A Portaria SF nº 275/2024, da Secretaria Municipal da Fazenda, é responsável por padronizar os procedimentos de liquidação e pagamento no âmbito dos entes públicos do Município de São Paulo.

extraídos do Sistema Eletrônico de Informações - SEI⁹, Excel e outros sistemas utilizados pela SME. Os painéis deverão conter os principais indicadores para auxílio de cada núcleo, como o número de contratos ativos, status da execução, o prazo de vigência, nomes das empresas, e indicação do objeto e valor do respectivo contrato.

Sendo assim, com o uso da ferramenta, espera-se que ocorra uma gestão mais orientada por dados, automatizando o controle dos contratos e, conseqüentemente, a dependência de diversas planilhas manuais. Entre os desafios dessa melhoria, estão a necessidade de capacitação dos servidores, tendo em vista que é um sistema que não é muito utilizado nas coordenadorias que cuidam dos contratos administrativos e manutenção contínua dos dados utilizados para compor esses dashboards e gráficos.

D) Governança: competências e atribuições pelas ações

A governança das ações propostas será conduzida pela COSERV, por ser a unidade responsável pela execução contratual e, conseqüentemente, a principal impactada pelas melhorias previstas. Recomenda-se que essa governança seja exercida por uma equipe designada dentro da própria coordenadoria, composta por um grupo representativo de servidores com conhecimento técnico e experiência prática nas rotinas administrativas. Essa equipe terá como atribuições organizar, planejar, acompanhar e consolidar a implementação das melhorias, bem como articular, sempre que necessário, ações conjuntas com outras Coordenadorias e áreas da SME ou até mesmo com outros entes da Prefeitura de São Paulo.

Em um primeiro momento, será fundamental levantar e documentar o fluxo de trabalho atual (*AS IS*), de modo a identificar os problemas e inconsistências nos processos. A partir desse diagnóstico, será possível construir o modelo ideal de funcionamento (*TO BE*), orientando as mudanças de forma estruturada. No que se refere à geração de relatórios e ao uso de sistemas de controle e monitoramento,

⁹ Desde 2015, a Prefeitura de São Paulo adotou o processo eletrônico como parte de sua estratégia de transformação digital das rotinas administrativas. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) tornou-se a principal ferramenta utilizada pelos servidores para a realização de suas tarefas. Procedimentos que anteriormente eram conduzidos em formato físico, como o processo de pagamento, passaram a ser executados integralmente em ambiente digital. Atualmente, tanto a gestão quanto a fiscalização contratual ocorrem, em sua maioria, por meio do SEI, o que representa um avanço em termos de controle, agilidade e rastreabilidade dos processos administrativos.

como o Power BI, pode ser necessário contar com o apoio técnico da Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC)¹⁰, sobretudo para viabilizar a integração dos dados e a automação dos indicadores. Além disso, a Unidade de Planejamento e Gestão Estratégica (UPGE)¹¹ poderá desempenhar um papel central no processo, apoiando a análise dos principais pontos críticos, identificando áreas prioritárias de intervenção e fornecendo orientações estratégicas para a condução das melhorias.

E) Cronograma da proposta

O cronograma é uma ferramenta de gestão que possibilita uma visão geral de todo o projeto por meio da divisão das atividades do escopo e de suas durações. A maior vantagem dessa ferramenta é a capacidade de centralizar os recursos e prazos em um único documento que proporciona melhor visão e gestão do trabalho de cada integrante do processo (CALVALCANTI E SILVEIRA, 2016).

O Guia PMBOK ¹²(PMI, 2017), aponta que o cronograma surge das definições do escopo do projeto e abrange um plano detalhado das durações das atividades a serem desenvolvidas, garantindo uma dimensão da forma e do tempo que o objeto será concluído. Ademais, vira uma ferramenta fundamental para a comunicação, organização e apoio para relatórios de desempenho.

Considerando a complexidade dos processos envolvidos na gestão e fiscalização de contratos na SME, estima-se que a execução completa das ações

¹⁰ A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) é a unidade responsável por prover serviços e recursos tecnológicos à Secretaria Municipal de Educação (SME). Entre suas atribuições, estão a idealização, o desenvolvimento e a manutenção de sistemas, a gestão da infraestrutura tecnológica, o fornecimento de serviços de internet, além do suporte a equipamentos e soluções de computação e microinformática. Seu objetivo central é oferecer um ambiente tecnológico que esteja não apenas a serviço da SME, mas integrado de forma estratégica às ações pedagógicas e administrativas da rede municipal de ensino.

¹¹ A unidade atua na gestão dos projetos vinculados ao planejamento estratégico da Secretaria Municipal de Educação, com uma abordagem transversal e foco na consolidação de um sistema de governança institucional. Além disso, oferece suporte técnico a iniciativas de cooperação internacional.

¹² O PMBOK, sigla para *Project Management Body of Knowledge*, é um guia que reúne as práticas recomendadas, diretrizes amplamente aceitas e terminologias padronizadas no campo da gestão de projetos. Traduzido como “Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos”, o PMBOK serve como uma referência essencial, oferecendo orientações para a condução eficiente e estruturada de projetos em diversas áreas.

propostas demande um período de até quatro anos, correspondente a um ciclo de gestão. Esse prazo mais amplo permite não apenas mapear e redesenhar os fluxos de trabalho, mas também testar, implementar, validar e consolidar as mudanças de forma efetiva e duradoura.

O primeiro ano tem como foco o diagnóstico e estruturação, buscando identificar os principais problemas e ações urgentes. Organização dos dados coletados, definição da cadeia de valor dos processos, criação de uma equipe interna de governança e estruturação do planejamento geral. Início da articulação com outras coordenadorias e unidades de apoio, como a COTIC e a UPGE.

Após resolver os obstáculos mais urgentes, no segundo ano começa o mapeamento de processos com o desenvolvimento das etapas completas dos fluxos existentes (*AS IS*), identificação de dificuldades e ineficiências, e posterior construção dos processos redesenhados (*TO BE*), com foco em eficiência e padronização. Finalizando tanto os manuais e guias específicos para a realidade da COSERV e dos painéis de indicadores no Power BI, desenvolvidos pelo residente em gestão pública.

No terceiro ano, busca-se a execução de testes com os novos fluxos, ferramentas, instrumentos desenvolvidos, a capacitação de gestores e fiscais de contratos e, por fim, ajustes nos materiais com base em feedbacks.

Por fim, no quarto ano, ocorre a consolidação das melhorias implementadas. Correção de falhas identificadas nas fases anteriores a institucionalização dos novos fluxos, com normatização interna e publicação oficial de manuais, a avaliação de impacto e definição de mecanismos de monitoramento contínuo.

Ao final do ciclo, espera-se que a SME disponha de fluxos padronizados, servidores capacitados, instrumentos de apoio adaptados a sua realidade institucional e ferramentas tecnológicas implementadas, promovendo maior controle, eficiência e segurança jurídica na execução contratual.

F) Recursos necessários

Para implementação apropriada das melhorias apresentadas, serão necessários profissionais qualificados, notadamente servidores com algum conhecimento sobre gestão por processos, preferencialmente com domínio em BPMN, e com entendimento referente a legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos. Além de tudo, é essencial o engajamento entre os gestores e fiscais, que são as principais partes interessadas pelas soluções apresentadas.

Nos aspectos financeiros, as melhorias podem ser aplicadas com baixos custos, tendo em vistas que muitas das tarefas podem ser desenvolvidas pela própria equipe e com o uso de ferramentas gratuitas. A diagramação dos modelos por meio da notação BPMN, pode ser feita utilizando o software Bizagi, conforme o próprio material da plataforma, essa é uma ferramenta gratuita, aceita por todo mundo e com uma interface de fácil utilização, logo, qualquer um pode aprender a utilizar seus recursos sem grandes dificuldades. Portanto, em um primeiro momento, estima-se que aplicação das melhorias não tenha um grande custo, contudo, recomenda-se a elaboração de um orçamento na hipótese da aquisição de licenças pagas das plataformas que serão utilizadas e na eventual necessidade de produção gráfica ou digital dos manuais e apostilas.

Em relação a questão tecnológica e material, a SME já apresenta vários recursos disponíveis para a execução das melhorias, tendo em vista que basta que haja uma infraestrutura básica de computadores com acesso à internet, pacote Microsoft Office, ferramentas de videoconferência para reuniões e formações e instalação de softwares de modelagem de processos, como Bizagi Modeler¹³, que podem ser feitos pela própria equipe ou com ajuda da COTIC. Por último, outra circunstância primordial, é o emprego de uma plataforma para armazenar os documentos e materiais produzidos, o que não é um obstáculo, tendo em vista que na SME já há o hábito de guardar as informações, planilhas e documentos na nuvem por meio do Google Drive ou Microsoft OneDrive.

¹³ O Bizagi Modeler é uma ferramenta gratuita desenvolvida pela empresa Bizagi, voltada para a modelagem de processos de negócio por meio da notação BPMN, amplamente reconhecida como padrão internacional para representação gráfica de processos.

G) Indicadores, metas, instrumentos de monitoramento e processos de avaliação

Para a verificação da efetividade das propostas de melhorias desse material é necessária a utilização de indicadores quantitativos e qualitativos. No mapeamento e reestruturação dos processos, os parâmetros utilizados serão: número de processos mapeados, percentual de fluxos validados e número de obstáculos identificados e corrigidos. Em relação as capacitações, manuais e guias, os indicadores utilizados serão: o número de servidores da SME capacitados, taxa de participação, quantidade e grau de satisfação dos conteúdos ofertados e elaborados, através de questionários de avaliação (devendo ter perguntas simples e objetivas se suas dúvidas e dificuldades foram esclarecidas, bem com espaços para sugestões e comentários adicionais). Por fim, para monitoramento da terceira melhoria, é necessário levantar o número de dashboards implementados e o uso efeito desses sistemas pelos fiscais e gestores.

A governança das ações ficará a cargo da COSERV, unidade responsável pela execução contratual, com apoio técnico da COTIC para viabilizar a integração dos dados e automação dos indicadores, e da UPGE, no suporte à análise dos pontos críticos e formulação de estratégias.

A equipe designada para a governança deverá monitorar periodicamente os resultados, organizar os dados coletados e gerar relatórios mensais contendo diagnósticos, recomendações de ajustes e propostas de redirecionamento ou expansão das ações. O processo de avaliação será contínuo e participativo, contando com reuniões de devolutiva, aplicação de checklists e elaboração de planos de ação por ciclo. Os próprios painéis em Power BI funcionarão como instrumentos centrais para visualização em tempo real dos avanços e dos gargalos, promovendo maior transparência, rastreabilidade e capacidade de resposta por parte da gestão.

CONCLUSÃO

A partir da análise dos desafios enfrentados por gestores e fiscais de contratos administrativos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), este projeto de melhoria teve como objetivo compreender as fragilidades existentes na execução contratual e apresentar soluções práticas e viáveis para sua superação. Entre os principais problemas identificados, destacam-se: a ausência de padronização nos processos, a falta de mecanismos eficientes de controle e acompanhamento, a sobrecarga de trabalho das equipes, limitações nos sistemas utilizados e a carência de capacitação técnica, especialmente diante das novas exigências trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

Com base nas informações levantadas e analisadas ao longo da pesquisa, foram propostas três frentes principais de melhorias: (1) o mapeamento e redesenho dos processos de trabalho; (2) a elaboração de manuais e guias operacionais acompanhados de formações continuadas; e (3) a implementação de painéis gerenciais para monitoramento de indicadores, utilizando a plataforma Power BI. Essas soluções têm como propósito reorganizar os fluxos operacionais, qualificar os servidores da SME e fortalecer uma cultura de gestão orientada por dados, com foco na eficiência, padronização e transparência dos contratos administrativos.

Para que essas propostas sejam efetivamente implementadas, é imprescindível reconhecer que a modelagem de processos, ainda que em sua forma mais simples, depende de profissionais qualificados, capazes de garantir um trabalho coerente com a realidade institucional e com os objetivos de melhoria. No caso da terceira frente — o uso de painéis gerenciais — é necessário considerar requisitos técnicos como uma infraestrutura mínima de TI, acesso adequado a bases de dados confiáveis, além da presença de servidores com domínio em ferramentas como o Power BI. No entanto, essa etapa pode apresentar maior complexidade e demanda de tempo, uma vez que o uso intensivo dessas plataformas ainda é recente na SME e há escassez de profissionais com experiência consolidada na área.

Apesar desses desafios, acredita-se que a adoção gradual das melhorias propostas pode gerar impactos positivos relevantes. Espera-se que, ao longo do tempo, essas ações contribuam para consolidar uma cultura institucional orientada a resultados, promovendo um ambiente de trabalho mais estruturado, eficiente e

padronizado. A superação dos obstáculos dependerá, sobretudo, do engajamento das equipes envolvidas e da articulação entre diferentes áreas da Secretaria para garantir a sustentabilidade das mudanças.

Por fim, reforça-se que os ganhos decorrentes dessas melhorias não se restringem apenas aos servidores responsáveis pela gestão contratual, mas também alcançam as empresas contratadas e, principalmente, o cidadão. Afinal, toda licitação e contratação pública deve ter como finalidade o atendimento aos interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos W. L. **Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Brasília: Revista do TCU, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Acesso em 1 abr. 2025.

AMORIM, Victor A. J. de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>. Acesso em: 4 abr. 2025.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BONELLI, Francesco; CABRAL, Sandro. Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público. Bahia: **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 4, p. 487-509 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170152>. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CABRAL, Sandro. **Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: the enabling role of capabilities**. Journal of Management Studies. 2017.

CARDANO, M. **Manual de pesquisa qualitativa: a contribuição da teoria da argumentação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

CAVALCANTI, Francisco Rodrigo P.; SILVEIRA, Jarbas A. N. **Fundamentos de Gestão de Projeto: gestão de riscos**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005622> . Acesso em: 08 mar. 2025.

DIOGO, T; CASTELLANI, D; OLÍMPIO, B. **Relato: Mapeamento de processos como ferramenta de Transparência e Governança de TI**. Niterói: UFF, 2012.

DUMAS, Marlon. et al. **Fundamentals of Business Process Management**. 2. ed. Heidelberg: Springer, 2013.

FURTADO, Lucas R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FURTADO, Madeline R. et al. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 1. ed. Vila Velha: Consultre, 2021.

GIL, Antônio C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARETH, Taciana; ALVES, Tiago .W; BORBA, Gustavo. S. **Mapeamento de Processos e Simulação como Procedimentos de Apoio á Gestão de Custos: Uma Aplicação para o Processo de Registros e Matrículas da Universidade de Cruz Alta**. Santa Cruz: UNICRUZ, 2007. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos92009/237.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

MARIANO, Isadora C.; MULLER, Claudio J. **Melhoria de Processos pelo BPM: Aplicação Setor Público**. UFRS, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/65643/000857914.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 abr. 2025.

MARQUES, J.P. **A “observação participante” na pesquisa de campo em educação**. Educação em Foco. v.19, n.28, p.263-284, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.24934/eef.v19i28.1221>. Acesso em: 26 mai. 2025

MAY, T. **Pesquisa social: Questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artemed, 2001.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MICHEL, Maria H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: Um Guia Prático para Acompanhamento da Disciplina e Elaboração de Trabalhos Monográficos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAIS, Rinaldo M. de et al. An analysis of BPM lifecycles: from a literature review to a framework proposal. **Business Process Management Journal**, v. 20, n. 3, p. 412-432, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/BPMJ-03-2013-0035>. Acesso em: 15 abr. 2025.

NIEBUHR, Joel de M. **Licitação Pública e contrato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NOGUEIRA, Sabrina L. et al. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão de contratos de uma empresa de transporte**. Rio de Janeiro: Sistemas & Gestão, v. 7, n. 3, p. 350-365. 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/180021>. Acesso em: 19 mar. 2025.

OLIVEIRA, Djalma P. R. D. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas**. 37. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

PINHO, Ana Paula Moreno et al. Determinantes da Intenção de Rotatividade no Setor Público: um estudo em uma instituição federal de ensino. Administração Pública E Gestão Social. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 14, núm 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i3.13039>. Acesso em: 20 mai. 2025.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**. 6. ed. EUA: Project Management Institute Inc., 2017. Disponível em: <https://dicaslid.erancagp.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Guia-PMBOK-6%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2025.

RECKER, Jan. **BPMN Modeling – Who, Where, How and Why**. 2008. Disponível em www.bptrends.com. Acesso em: 09 abr. 2025.

SANTOS, Vinicius C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.1763>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SÃO PAULO. **Decreto nº 59.660, de 4 de agosto de 2020**. Diário Oficial da Cidade de 05/08/2020, p. 3. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59660-de-4-de-agosto-de-2020/detalhe/64711a5e14119226dfe77446>. Acesso em: 1 abr. 2025

_____. **Decreto nº 62.100, de 27 de dezembro de 2022**. Diário Oficial da Cidade de 27/12/2022 , p. 1. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62100-de-27-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 1 abr. 2025.

_____, Secretaria Municipal da Fazenda. **Portaria SF nº 275, de 5 de setembro de 2024**. Diário Oficial da Cidade de 06/09/2024 , p. 18. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-fazenda-sf-275-de-5-de-setembro-de-2024/detalhe>. Acesso em: 1 abr. 2025.