



Especialização em  
**GESTÃO  
PÚBLICA  
MUNICIPAL**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CYNTHIA LUZIÂNIA ULISSES DE OLIVEIRA E SILVA

**PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE AUTOMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE  
TRAMITAÇÃO DE EMPENHOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA/PE**

Jaboatão dos Guararapes  
2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE AUTOMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE  
TRAMITAÇÃO DE EMPENHOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA/PE**

Cynthia Luziânia Ulisses de Oliveira e Silva  
Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

**RESUMO**

Esse estudo tem por intuito discorrer sobre a otimização de tempo e de recursos materiais que a tramitação eletrônica de empenhos pode oferecer à administração pública. O campo da pesquisa foi a Prefeitura Municipal de Olinda, especificamente, a SGPA (Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração), responsável pelos empenhos correspondentes à Folha do município, despesa de relevante importância dentro do contexto das finanças municipais devido ao volume e valores empenhados, sendo utilizados a pesquisa exploratória e a descritiva, além do método dedutivo e a observação participante. O ponto de partida da tramitação, começa com o momento da criação da nota de empenho, que envolve também a impressão e ajuntamento de documentos pertinentes a cada processo e as assinaturas coletadas, ou seja, o acompanhamento do percurso da tramitação física até a chegada ao setor que analisa os empenhos, etapa final que antecede o pagamento da despesa. O estudo mostra que apesar de parecer uma tramitação de informações simples, o fato de a logística envolver processos físicos comuns, apontou para uma questão importante, que é a falta de automatização desse processo. Conforme resultados e as discussões levantadas, foi observado que em diversos órgãos das mais variadas instâncias, são encontrados empenhos totalmente digitais com tramitação dentro de um sistema próprio das instituições, eliminando a logística do local de origem do envio, do local receptor da documentação, além da otimização de recursos, pois diferentemente do traslado de insumos e materiais, toda a informação contida num processo de empenho, poderia ser disponibilizada para tramitação em um sistema, de forma digital, reduzindo assim o consumo de tempo, papel, impressão, e a utilização de transporte físico.

**Palavras-chave:** empenho; tramitação; automatização; eletrônica; gestão pública.

**ABSTRACT**

*This study aims to discuss the optimization of time and material resources that the electronic processing of commitments can offer to public administration. The field of research was the Municipality of Olinda, more specifically, the SGPA (Secretariat of People Management and Administration), responsible for the commitments corresponding to the municipal sheet, an expense of relevant importance within the*

*context of municipal finances due to the volume and values committed, using exploratory and descriptive research, in addition to the deductive method and participant observation. The starting point of the processing begins with the creation of the commitment note, which also involves the printing and gathering of documents relevant to each process and the signatures collected, that is, monitoring the physical processing route until arrival at the sector that analyzes commitments, the final stage that precedes payment of expenses. The study shows that despite seeming to be a simple process of information, the fact that logistics involves common physical processes, pointed to an important issue, which is the lack of automation of this process. According to the results and discussions raised, it was observed that in several bodies of the most varied instances, fully digital commitments are found with processing within the institutions' own system, eliminating the logistics of the place of origin of the sending, the place receiving the documentation, in addition to of optimizing resources, because unlike the transfer of inputs and materials, all the information contained in a commitment process could be made available for processing in a system, digitally, thus reducing the consumption of time, paper, printing, and use of physical transport.*

**Key-words:** *effort; processing; automation; electronics; public management.*

## **1 INTRODUÇÃO**

Sistemas de informação utilizados nas gestões públicas tornaram-se formas eficientes de atendimento das demandas públicas, por meio da disponibilização de uma plataforma de natureza tecnológica, desenvolvida para coletar, processar, armazenar, analisar e transmitir conjuntos de informações importantes para o funcionamento das organizações governamentais. Um sistema gerencia dados das mais diversas origens e relevâncias, o que inclui registros e bancos de dados do governo acerca de diversas áreas como meio ambiente, finanças, educação, economia, entre outras.

O funcionamento do sistema e sua aplicabilidade, estão relacionados à forma como a informação é tratada, o fluxo dos processos que transitam neste ambiente, a integração e interação com plataformas de outras instituições, ou como esses dados em se tratando de compartilhamento público – conforme determinado pela Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre o direito de acesso à informação de caráter coletivo ou privado, mantidas ou produzidas por órgãos públicos, desde que não tenham caráter restritivo ou confidencial – podem ser acessados pela população, e a eficiência no processamento e resolução das demandas, sendo ferramenta fundamental para a promoção da transparência.

Na Prefeitura Municipal de Olinda, os pagamentos das despesas acontecem a partir da emissão do empenho, obrigação de pagamento por parte do Estado, gerada por ato advindo de autoridade competente (BRASIL, 1964). Ou seja, o empenho é o processo que indica a reserva monetária feita por uma gestão pública, no qual passa a existir o compromisso de pagamento entre esta gestão e o credor que prestou um serviço ou forneceu um produto. As secretarias que fazem parte da administração do referido município, e que diversamente mantêm atividades geradoras de despesas, possuem seus próprios setores administrativo-financeiros, e nos quais são elaborados

os empenhos, e organizadas as documentações pertinentes a um processo de pagamento de uma despesa empenhada.

A nota de empenho é elaborada dentro de um sistema eletrônico que fornece ao município uma plataforma digital com interfaces para acesso e criação de informações diversas como cadastro de credores, cadastro de secretarias e disponibilização de relatórios personalizados conforme filtros específicos que viabilizam uma variedade de dados importantes para o desenvolvimento dos setores financeiros e de planejamento da gestão. No entanto, o ambiente virtual limita-se à confecção da nota de empenho e sua liquidação, que consiste na análise da documentação comprobatória anexada ao empenho e na atestação de que de fato, o credor tem direito ao devido pagamento.

A partir da emissão da nota de empenho no sistema, é realizada sua impressão, assim como dos anexos que compõem o processo: ofício solicitando o empenhamento da despesa, ofício autorizando o empenhamento da despesa, nota fiscal, cotações de fornecedores, contrato, termo de referência, caso seja necessário, e certidões oficiais que comprovem a regularidade e/ou adimplência do credor, seja o mesmo uma pessoa jurídica ou física, emitidas por instituições públicas. A partir disto a nota de empenho é carimbada, assinada manualmente, e enviada fisicamente por cada uma das secretarias da gestão municipal – exceto pelas secretarias de Educação e de Saúde, pois possuem autonomia para realizar o pagamento dos próprios empenhos – para a Secretaria da Fazenda, que analisa, administra, realiza os pagamentos aos credores e remete os processos para arquivamento nas dependências da mesma secretaria.

Entendendo a importância e possibilidade de uma nova forma, inclusive mais econômica, de executar o procedimento de tramitação dos processos de empenho mencionado acima, e utilizando como referência para a análise de tramitação manual, as notas de empenho geradas pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração (SGPA), da Prefeitura Municipal de Olinda, este estudo tem como objetivo geral apresentar a viabilidade de uma proposta de automatização do processo de tramitação de empenhos, agregando mais eficiência, transparência e controle, e proporcionando desta forma, um gerenciamento mais eficaz dos recursos públicos e de melhoria da prestação de serviços aos cidadãos.

Nesse cenário, propõe-se como objetivos específicos:

- Identificar as etapas e os setores envolvidos na tramitação de empenhos
- Apontar as dificuldades no processo de tramitação física dos empenhos.
- Apresentar as vantagens da automatização, na atual ótica do setor estudado.

No que se refere ao percurso da pesquisa científica, a metodologia adotada visou uma compreensão abrangente do processo de tramitação física/manual dos empenhos no ambiente da gestão administrativa do município referido, buscando a percepção dos efeitos da automatização, combinando a pesquisa exploratória no levantamento e investigação inicial do tema citado, com a pesquisa descritiva no que concerne ao objetivo do trabalho; o método dedutivo, considerando uma ideia genérica sobre os benefícios da conversão da tramitação física para o meio eletrônico e usando a abordagem qualitativa para identificar as percepções e entendimento dos agentes públicos sobre os procedimentos manual e eletrônico para a construção de uma reflexão sobre desafios e benefícios deste processo administrativo.

Para tanto, o campo de pesquisa escolhido foi o setor “Orçamento e empenhos” onde são gerados os empenhos da SGPA (Secretaria de Gestão de

Pessoas e Administração), sendo este setor, o responsável pela emissão dos empenhos da Folha de Pessoal. A tramitação analisada, acontece do setor citado, até a chegada do empenho ao DGF (Departamento de Gestão Financeira), setor da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Olinda, responsável pela análise dos empenhos. O documento é transportado fisicamente de cada uma das secretarias que fazem parte da gestão municipal, inclusive da SGPA, campo da pesquisa, também chamadas de unidades gestoras, até o setor que analisa os empenhamentos realizados e se configura como local da etapa final, que inclusive, antecede o pagamento das despesas.

Além dos recursos metodológicos descritos, foi realizada uma revisão literária por meio de artigos, textos e livros, sobre a automatização de processos administrativos, a tecnologia da informação e a gestão pública, com o objetivo de fornecer *insights* importantes e aplicáveis.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para compreender e justificar a importância da proposta de modernização do processo de tramitação física de empenhos na Prefeitura Municipal de Olinda, foi abordada inicialmente, a sequência evolutiva da Administração Pública, destacando os principais modelos, características, e suas relações com a sociedade civil. Dando prosseguimento, no tópico seguinte, foram conceituados a nota de empenho, a liquidação e o pagamento dentro da gestão financeira pública, e concluindo a estrutura da revisão, foram levantadas as possibilidades de automatização contextualizando-as por meio de exemplos de instituições e órgãos que integram conceitos da administração pública e tecnologia da informação, permitindo dessa forma uma melhor compreensão acerca dos impactos da modernização e sua colaboração com a evolução da eficiência na gestão governamental.

### 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No contexto evolutivo da administração pública, três modelos distintos de gestão são observados: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial (PALUDO, 2016).

Segundo Paludo (2016), a principal característica do modelo patrimonialista (1808-1930) era a ausência de distinção entre patrimônio público e propriedade privada, com o Estado sendo visto como uma extensão do domínio do soberano. Durante esse longo período, o gestor, representado pelo rei ou soberano, não se preocupava em prestar contas à sociedade sobre o uso do tesouro público; pelo contrário, utilizava os recursos públicos para fortalecer seu poder (GOMES, 2007).

Para combater a corrupção e o nepotismo predominantes na administração patrimonial, a gestão pública burocrática emergiu na segunda metade do século XIX (estado liberal). Esse modelo trouxe a necessidade de separar o que era público do que era privado, estabelecendo a legalidade e a operacionalidade das ações dos administradores estatais (BRASIL, 1995).

A administração burocrática, concebida por Max Weber, possuía características destinadas a garantir a qualidade do serviço público através de um controle efetivo. No Brasil, esse modelo foi introduzido pelo governo Vargas, a partir

de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, 1936-38) e durante o Estado Novo (1937-1945) (DRUMOND et al., 2014).

É importante ressaltar que o termo "burocracia" não deve ser entendido aqui de forma pejorativa, como geralmente é no senso comum. Burocracia, lentidão e ineficiência são características das disfunções do modelo, causadas pelo mau uso de suas práticas, e não do modelo em si (PALUDO, 2016).

Para corrigir as disfunções do modelo burocrático e enfrentar as crises econômicas globais, surgiu o modelo gerencial na década de 1970. O Estado precisava se modernizar para acompanhar as mudanças mundiais (DRUMOND et al., 2014).

Essas mudanças exigiram gestores públicos mais comprometidos, que buscavam reduzir os gastos públicos e aumentar a eficiência, utilizando conceitos da administração privada. Neste modelo, o cidadão é visto não apenas como usuário, mas também como cliente dos serviços públicos, reconhecendo seus direitos e deveres (GOMES, 2007).

A reforma de 1967, através do Decreto-Lei 200, foi um passo importante para superar a rigidez burocrática e pode ser considerada o início da administração gerencial no Brasil. No entanto, foi somente em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que o gerencialismo foi plenamente implementado no país (BRASIL, 1995).

Ao longo da trajetória da gestão pública brasileira, desde o modelo patrimonialista até o gerencialismo, houve muitas conquistas e desafios (CAMPELO, 2010). No entanto, a administração dos recursos públicos ainda precisa superar práticas como a corrupção e o nepotismo, herdadas do modelo patrimonialista, abandonar as disfunções do modelo burocrático e aperfeiçoar o gerencialismo para consolidar a participação da sociedade na tomada de decisões e no controle (PALUDO, 2016).

Como destacado por Oliveira et al. (2016), a relação entre o Estado e a sociedade civil deve ser a base de qualquer governo democrático. Para isso, é necessário fortalecer os laços entre essas esferas, de modo que as políticas públicas atendam às exigências da sociedade, e a transparência pública seja uma ferramenta indispensável para alcançar esse objetivo.

## 2.2 EMPENHO E PAGAMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS

Entre os processos que envolvem a gestão financeira da administração pública, o empenho é um dos mais importantes e complexos. O empenho consiste na reserva de uma dotação orçamentária para atender a uma despesa prevista (BRASIL, 1967). Segundo Drumond et al. (2014), o empenho é uma garantia de que a despesa será paga dentro do prazo estabelecido e segundo as condições contratadas.

O processo de empenho possui três etapas principais: a emissão da nota de empenho, a liquidação da despesa e o pagamento do credor. A nota de empenho é o documento que formaliza o compromisso da administração pública com o fornecedor ou prestador de serviço, contendo os dados da despesa, o valor, a data, o objeto e a fonte dos recursos (PALUDO, 2016). A liquidação da despesa é a verificação da entrega do bem ou da prestação do serviço, conforme as especificações do contrato. O pagamento do credor é a quitação da obrigação financeira da administração pública, mediante a transferência de recursos para o beneficiário (DRUMOND et al., 2014).

Conforme imagem abaixo, Fig. 1, que é apresentada na íntegra no “Anexo A”, segue fragmento de um modelo de nota de empenho criada no sistema da empresa GOVBR - GovernançaBrasil, utilizado pela gestão financeira da Prefeitura Municipal de Olinda, que apresenta os campos com as principais informações que detalham: o tipo de empenho, nome e código da unidade gestora (secretaria) que gerou o empenho, nome do credor, endereço, tipo de despesa realizada, data da emissão do empenho, valor, e o histórico da compra ou prestação do serviço informando especificidades quanto à quantidades, tipo de produto, entre outros detalhes relativos à despesa.

Fig. 1: Fragmento de uma nota de empenho (parte superior)

 <b>OLINDA</b>		<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA</b> Rua de São Bento, 123 - Varadouro, Olinda - PE, CEP: 53020-080			<b>NOTA DE EMPENHO</b>	
		TIPO				
ÓRGÃO			UNIDADE ORÇAMENTÁRIA			
DOT.						
CREDOR					CPF/CNPJ	
ENDEREÇO				FONE		CIDADE
LICITAÇÃO		NÚMERO	SOLICITAÇÃO	PROC.COMPRA	EMIÇÃO	
VALOR ORÇADO		SALDO ANTERIOR		VALOR DO EMPENHO		SALDO ATUAL
ITEM	QUANT.	UNID.	ESPECIFICAÇÃO		VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL

Fonte: Extraído do sistema GOVBR - GovernançaBrasil (Prefeitura Municipal de Olinda)

Apesar de sua importância, o processo de empenho ainda enfrenta vários desafios no Brasil, especialmente quando realizado de forma manual ou física. Um dos problemas é a burocracia excessiva, que implica em uma série de procedimentos, documentos, formulários e autorizações que podem atrasar ou dificultar a execução da despesa (CAMPELO, 2010). Outro problema é o uso intensivo de papel, que gera custos ambientais, econômicos e operacionais, além de aumentar o risco de extravio, danificação ou falsificação dos documentos (OLIVEIRA et al., 2016). Além disso, o processo manual de empenho exige mais tempo e recursos humanos, que poderiam ser otimizados com o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) (PALUDO, 2016).

## 2.2.1 PROCESSOS ELETRÔNICOS

A automatização é um processo de transformação das tarefas repetitivas e operacionais, em procedimentos mais eficientes, utilizando sistemas que necessitam de alguma intervenção humana para ajustes e monitoramento. Esse conceito se diferencia da automação, que opera de forma totalmente autônoma. A automatização permite a execução de tarefas como o disparo automático de e-mails ou a emissão de notas fiscais após uma compra, mas ainda exige supervisão humana. Este processo resulta em otimização do tempo, aumento da produtividade e redução de erros e sobrecarga dos colaboradores (CESAR, 2023).

A diferença essencial entre automação e automatização está na dependência da intervenção humana. Enquanto a automação funciona sem a necessidade de supervisão contínua, a automatização incorpora o controle humano para garantir a eficiência e precisão dos processos. A aplicação da automatização em ambientes empresariais pode ser observada em áreas como o atendimento ao cliente e a gestão financeira, onde processos semiautomatizados ajudam a melhorar a eficiência operacional sem eliminar completamente a necessidade de supervisão humana (CESAR, 2023).

Diante da problemática que envolve o universo dos empenhos manuais, a digitalização e a modernização dos processos de empenho se apresentam como soluções viáveis e eficientes para a gestão financeira da administração pública. A digitalização consiste na conversão dos documentos físicos em arquivos digitais, que podem ser armazenados, compartilhados e acessados por meio de sistemas informatizados. A modernização implica na revisão e na simplificação das ações, buscando eliminar ou reduzir as etapas desnecessárias ou redundantes (OLIVEIRA et al., 2016). Essas medidas trazem diversos benefícios para a administração pública, tais como:

- Maior agilidade e transparência na execução das despesas, pois os documentos digitais podem ser enviados e recebidos com mais rapidez e facilidade, bem como consultados por qualquer interessado (CAMPELO, 2010).

- Menor consumo de papel e de espaço físico para o armazenamento dos documentos, o que resulta em economia de recursos e em menor impacto ambiental (OLIVEIRA et al., 2016).

- Maior segurança e confiabilidade dos dados, uma vez que os documentos digitais podem ser protegidos por criptografia, assinatura digital e controle de acesso, evitando fraudes, perdas ou alterações indevidas (PALUDO, 2016).

- Melhor controle e monitoramento das despesas, pois os sistemas informatizados permitem a emissão de relatórios, gráficos e indicadores que auxiliam na tomada de decisão e na prestação de contas (DRUMOND et al., 2014).

Para implementar a digitalização e a modernização dos processos de empenho, é necessário o uso de algumas tecnologias de informação e comunicação, tais como:

- Scanner: dispositivo que permite a digitalização de documentos impressos, transformando-os em arquivos eletrônicos que podem ser editados, salvos e enviados por meio de computadores (OLIVEIRA et al., 2016).

- Software de gestão financeira: programa que integra as informações e as operações relacionadas ao planejamento e à execução orçamentária, permitindo o

registro, o acompanhamento e a consulta dos empenhos, liquidações e pagamentos (PALUDO, 2016).

- Certificado digital: documento eletrônico que identifica e autentica uma pessoa ou uma instituição na internet, garantindo a validade jurídica dos documentos digitais (CAMPELO, 2010).

- Rede de comunicação: infraestrutura que possibilita a conexão entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos no processo de empenho, facilitando o intercâmbio de dados e documentos (DRUMOND et al., 2014).

Alguns exemplos de sucesso na digitalização e modernização dos processos de empenho podem ser encontrados em municípios ou organizações públicas que adotaram essas medidas, como:

- Prefeitura de Belo Horizonte: a capital mineira implantou em 2009 o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que permitiu a emissão eletrônica de notas de empenho, a liquidação e o pagamento *on-line* das despesas, além do controle e da transparência das informações orçamentárias. O sistema reduziu o tempo médio de empenho de 30 para 5 dias, gerou uma economia de R\$ 10 milhões por ano com papel e espaço físico, e aumentou a confiabilidade e a segurança dos dados (OLIVEIRA et al., 2016).

- Ministério da Educação: o órgão federal adotou em 2008 o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que possibilitou a tramitação eletrônica dos documentos relativos aos repasses de recursos federais para estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. O sistema eliminou a necessidade de envio de documentos físicos, agilizou o processo de empenho e pagamento, e facilitou o acompanhamento e a fiscalização das despesas (CAMPELO, 2010).

- Tribunal de Contas da União: o órgão de controle externo implementou em 2012 o Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (e-TCU), que permitiu a digitalização de todos os processos administrativos e judiciais do tribunal, incluindo os relativos ao empenho, à liquidação e ao pagamento das despesas. O sistema reduziu o consumo de papel em 90%, economizou R\$ 4 milhões por ano com impressão e armazenamento, e tornou os processos mais rápidos, transparentes e seguros (PALUDO, 2016).

Diante do exposto, pode-se concluir que a digitalização e a modernização dos processos de empenho são medidas necessárias e benéficas para a gestão financeira da administração pública, pois trazem maior eficiência, economia, transparência e segurança para a execução das despesas. Para tanto, é preciso investir em tecnologias de informação e comunicação que possibilitem a conversão, o envio, o recebimento e o controle dos documentos digitais, bem como a revisão e a simplificação dos procedimentos. Além disso, é importante observar as boas práticas e os casos de sucesso de municípios ou organizações públicas que já aderiram a essas medidas, buscando adaptá-las à realidade e às necessidades de cada ente ou órgão público (DRUMOND et al., 2014).

Com a tendência global de substituir processos manuais por soluções digitais, visando aumentar a agilidade e reduzir os custos governamentais, observamos a criação de mecanismos digitais alinhados aos cinco princípios da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE). Tais soluções foram desenvolvidas para aproximar o cidadão das ações do poder público. Exemplos incluem o ComprasNet, voltado para compras públicas; o Portal da Transparência, que permite aos cidadãos consultas *on-line* de despesas, receitas,

convênios, sanções e dados sobre servidores, além dos recursos destinados a programas sociais; o e-Cidadania do Senado, que permite ao cidadão propor novas leis, opinar sobre projetos em andamento e participar de debates; os Portais do Cidadão, onde é possível realizar solicitações diversas e acompanhar o andamento de pedidos de forma totalmente *on-line*; o Governo Eletrônico (e-Gov), um grupo de trabalho interministerial que propõe políticas, diretrizes e normas para novas formas eletrônicas de interação; e o Gespública, que estimulou órgãos e entidades a utilizarem ferramentas eficazes com o objetivo de alcançar excelência na prestação de serviços.

O Estado brasileiro, como garantidor e defensor das questões sociais, culturais, econômicas e políticas, enfrenta pressões da população por melhorias na qualidade dos serviços públicos. A aplicação de ferramentas e processos digitais contribui para a economia de recursos e a eficiência no atendimento das demandas, fatores cruciais na administração pública.

A modernização está tornando a administração pública mais eficiente e transparente. A simplificação dos processos, por meio de *softwares*, e a desmaterialização oferecem economia de recursos em papel e espaço físico. Funcionários públicos e cidadãos são os principais beneficiados, pois os serviços disponibilizados *on-line* podem ser acessados de qualquer local utilizando *smartphones*, *tablets*, *notebooks* etc., gerando redução no tempo de deslocamento e espera em filas. Os cidadãos ganham bem-estar, utilizando a tecnologia a seu favor, tendo acesso mais fácil e rápido à informação, obtendo respostas do setor público e participando mais ativamente das decisões do poder público. Segundo Schenini; Nascimento (2002) operar com redução de papel no setor público traz cinco principais benefícios: redução de custos, aumento da eficiência, melhoria na transparência, maior acessibilidade e maior sustentabilidade ambiental.

Ao iniciar a desmaterialização dos processos, como a digitalização ou escaneamento dos documentos existentes, ocorre uma redução significativa na quantidade de papel utilizado e uma melhor organização dos documentos, facilitando o acesso rápido. Caso o órgão público não consiga realizar esses procedimentos internamente, há empresas especializadas na digitalização que podem auxiliar nessa tarefa. Segundo a analista de marketing digital Louise de Nittis (2018, s/p), o processo digital apresenta uma redução média de mais de 50% no tempo do trâmite. Por exemplo, em valores, uma instituição deixa de ter um custo de R\$ 20,00 por processo, somente em material de expediente. Com a mudança do papel por documentos eletrônicos, utilizando certificação e assinatura digital, os arquivos se mantêm em segurança e com validade jurídica, resultando em informações confiáveis e consolidadas, de fácil acesso, além de proporcionar a otimização dos processos de gestão e de tomada de decisões.

Stephanie do Nascimento, Gustavo Freire e Guilherme Dias (2012, p. 171) observam que, desde o ano 2000, "o governo brasileiro tem adotado várias medidas legais e institucionais para promover a transparência e instituir melhorias práticas em gestão, segundo padrões aceitos internacionalmente", destacando a importância da eficiência e transparência dos processos em governos que optaram por trabalhar com ferramentas eletrônicas.

A governança eletrônica torna os serviços prestados pelo governo, diretamente ou por meio de terceiros (como transportes coletivos, energia elétrica, telefonia, estradas e rodovias), mais ágeis, permitindo que o cidadão identifique mais claramente a aplicação dos recursos arrecadados para esses serviços. Na perspectiva

de processos, as ferramentas digitais buscam rever "a gestão como um todo, desde sua criação até a tramitação total dos documentos, passando pela interação com o cidadão" (NITTIS, 2018, s/p). Isso evita a superposição de ações e permite a otimização dos servidores públicos, que podem assumir "postos mais estratégicos e de maior entrega de valor" (NITTIS, 2018, s/p).

### 3 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa adotou uma abordagem exploratória, descritiva, dedutiva e qualitativa para compreender a tramitação física/manual dos empenhos e os efeitos da automatização na gestão administrativa do município.

A pesquisa é exploratória, pois visa levantar e investigar o tema da tramitação física/manual dos empenhos, buscando identificar as etapas e os setores envolvidos nesse processo. Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória é adequada quando há necessidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura para consultar artigos, livros e textos sobre automatização de processos administrativos, tecnologia da informação e gestão pública.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, buscando descrever os processos e comparar os métodos manual e eletrônico. Conforme Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno.

O método dedutivo, foi empregado para analisar os benefícios da conversão da tramitação física para o meio eletrônico. Partindo de uma ideia genérica sobre as vantagens da automatização, verificamos sua aplicabilidade no contexto do setor responsável pela emissão dos empenhos referentes à Folha de Pagamento, especificamente no setor DGAFP/Orçamento e Empenhos (Diretoria Geral de Administração da Folha de Pagamentos/Orçamentos e Empenhos) da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração (SGPA) da Prefeitura Municipal de Olinda. Gil (2002) afirma que o método dedutivo parte de princípios gerais para chegar a conclusões específicas, sendo adequado para a análise dos benefícios da automatização.

A abordagem qualitativa foi importante para captar as percepções dos agentes públicos envolvidos no processo de empenhamento. Foram utilizadas técnicas como a observação participante, acompanhando *in loco* as atividades do setor responsável pela emissão dos empenhos da Folha de Pagamentos, e a análise de conteúdo, interpretando os dados coletados nas observações.

Segundo Marconi e Lakatos (2003), a abordagem qualitativa permite uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados, explorando o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes.

O estudo foi direcionado ao setor DGAFP/Orçamento e Empenhos da SGPA, onde foram documentadas detalhadamente as etapas do processo de tramitação física dos empenhos, desde a geração nesta unidade gestora, até a verificação final pelo setor de análise, o DGF (Departamento de Gestão Financeira), setor da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Olinda, responsável pela análise dos empenhos. Também foi feita uma avaliação comparativa entre o processo físico/manual e o processo automatizado, destacando os benefícios da automatização. As etapas, desde a criação da nota de empenho no setor DGAFP/Orçamento e Empenhos até a chegada ao DGF, são as seguintes:

1. A nota de empenho é gerada no setor DGAFP/Orçamento e Empenhos após solicitação do Gabinete da SEGP (Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas).
2. O setor DGAFP/Orçamento e Empenhos, encaminha a nota de empenho para assinatura e carimbo da Chefia do DGAFP (Diretoria Geral de Administração da Folha de Pagamentos).
3. A Chefia do DGAFP encaminha a nota de empenho para a DGRH (Diretoria Geral de Recursos Humanos) para que a Diretoria assine e carimbe a nota de empenho.
4. A DGRH envia a nota de empenho para a SEGP (Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas) para a última assinatura e carimbo da Secretária.
5. A SEGP protocola a nota de empenho e a remete para o DGF (Departamento de Gestão Financeira) para que seja realizada a análise do empenho.
6. Após a análise e liquidação do empenho, este segue para a Tesouraria, setor onde é efetuado o pagamento.
7. Finalizado o pagamento, o empenho é remetido para a guarda no arquivo do setor da Contabilidade.

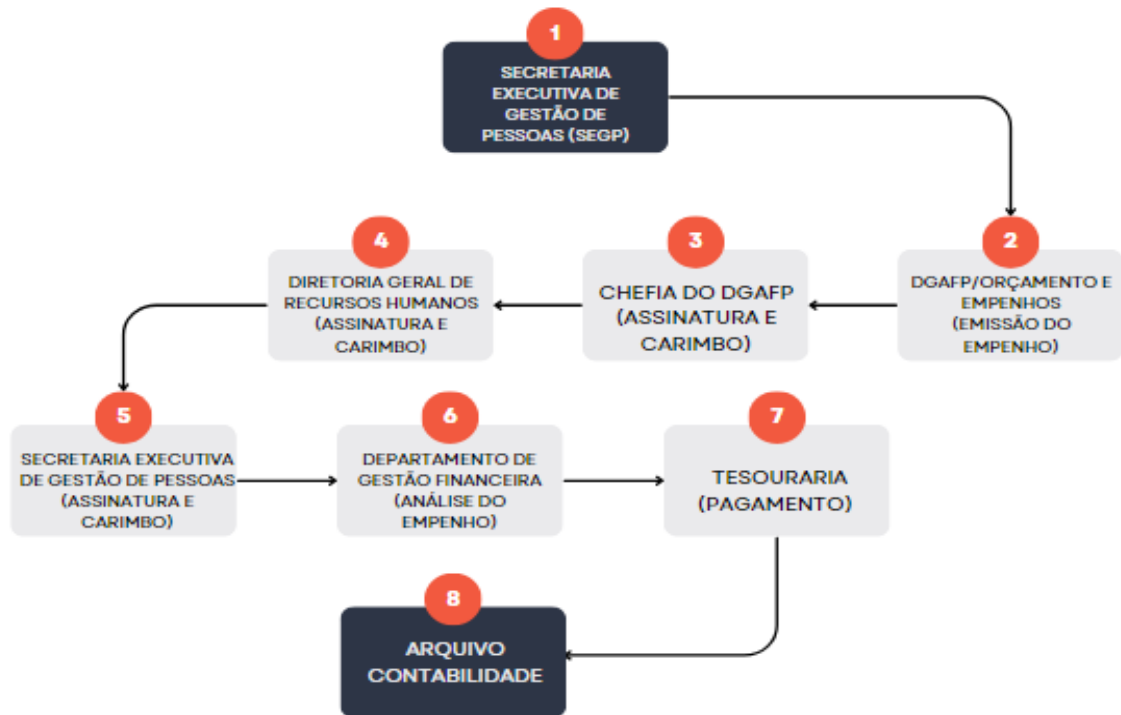
Por fim, a escolha do setor DGAFP/Orçamento e Empenhos, pertencente à Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração, foi motivada pela importância da despesa relativa à folha de pagamento do município.

Essa despesa corresponde a uma parcela significativa dos recursos públicos administrados, tornando-se crucial para garantir a responsabilidade fiscal e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (FAÉ; ZORZAL, 2009).

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Conforme delimitado na pesquisa, sendo observado o processo de tramitação física a partir do setor DGAFP/Orçamento e Empenhos (Diretoria Geral de Administração da Folha de Pagamentos) da SGPA (Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração), segue exemplo real, de tempo de tramitação de notas de empenhos referentes ao processo de “Direitos Deixados”, que em se tratando da gestão do município de Olinda, segundo o art. nº 104 da Lei Complementar municipal nº 01/90, trata-se de valores referentes a direitos concedidos a servidores aposentados, relativos à licença-prêmio ou férias, ou o somatório dos dois direitos, não usufruídos no tempo em que o servidor esteve atuante no desempenho de sua função. Contudo, nesse caso, os direitos são convertidos em pecúnia.

Fig. 2: Fluxograma - Tramitação Manual dos Empenhos Físicos



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O processo foi iniciado com o recebimento da solicitação de empenhamento, que chegou ao setor DGAFP/Orçamento e Empenhos no dia 7 de março de 2024. Esta etapa marca o início formal do processo de criação das notas de empenho, documento essencial para a execução de despesas públicas.

Na data de 8 de março de 2024, os empenhos são gerados pelo DGAFP/Orçamento e Empenhos. Nesta fase, são criadas as notas de empenho que oficializam a reserva orçamentária para as despesas previstas. Após a criação, as notas de empenho são encaminhadas internamente dentro do DGAFP para a coleta da assinatura da chefia, no campo "Atesto" da nota de empenho, garantindo a validação inicial do documento.

Após a validação inicial, as notas de empenho seguem para a Diretoria Geral de Recursos Humanos (DGRH) no dia 11 de março de 2024. Nesta etapa, é coletada a assinatura da Diretoria do setor no campo "Diretor da Área", o que confere uma segunda camada de validação ao documento.

No mesmo dia, as notas de empenho são encaminhadas da Diretoria Geral de Recursos Humanos (DGRH) para a Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas (SEGP). Aqui, é coletada a última assinatura e carimbo no campo "Ordenador de Despesa" pela Secretária, concluindo assim a fase de validação e aprovação interna dos empenhos.

A próxima etapa envolve o envio das notas de empenho ao Departamento de Gestão Financeira (DGF), localizado na Secretaria da Fazenda, no dia 13 de março de 2024. No DGF, é realizada uma análise detalhada dos empenhos para garantir que todas as condições e regulamentações financeiras e orçamentárias foram cumpridas. Esta análise é crucial para evitar irregularidades e assegurar a conformidade com as normas legais vigentes.

Após a análise pelo Departamento de Gestão Financeira (DGF), os empenhos são considerados prontos para a liquidação. A liquidação consiste na verificação da conformidade dos documentos anexados e na confirmação de que os serviços ou produtos foram efetivamente entregues ou prestados conforme contratado. Concluída a liquidação, os documentos são enviados à Tesouraria, setor responsável pelo pagamento.

Finalizado o pagamento, as notas de empenho e todos os documentos associados são remetidos para guarda no arquivo do setor de Contabilidade. Este arquivamento é essencial para a manutenção de registros precisos e detalhados, que são fundamentais para auditorias futuras e para a transparência das ações administrativas.

O detalhamento, apresentado acima, das etapas de tramitação e as datas de chegada e prosseguimento dos empenhos nos setores informados, foi possibilitado devido a uma consulta no sistema de gestão financeira e orçamentária, utilizado pela gestão municipal, o “Governançabrasil - GOVBR”, que possui registro sistematizado de entrada e saída de documentos em cada um dos departamentos da Secretaria de Gestão de Pessoas e Administração - SGPA. Após a descrição de uma tramitação física real do processo de empenho na Prefeitura Municipal de Olinda, cabe aqui discutir os impactos e benefícios que a automatização desse processo traria para a administração pública. A implementação de um sistema automatizado não apenas simplificaria as etapas burocráticas, mas também traria avanços em termos de eficiência, transparência e sustentabilidade.

A seguir, serão destacados os principais benefícios resultantes dessa modernização, destacando a redução do tempo de processamento, a otimização de recursos, a contribuição para a transparência e inclusive, a viabilização do trabalho remoto.

A implementação da automatização desse processo poderia trazer diversas vantagens significativas para a administração pública de Olinda/PE. Esses benefícios são cruciais para a modernização da gestão pública, promovendo uma administração mais eficiente, sustentável e transparente.

Fig. 3: Fragmento de uma nota de empenho (parte inferior)

FONTE DE RECURSO/DETALHAMENTO		
EMPENHADO POR:		
<p>ATESTO</p> <p>0 - MATERIAL RECEBIDO <input type="text"/></p> <p>1 - SERVIÇO PRESTADO <input type="text"/></p> <p>2 - SUPRIMENTO INDIVIDUAL <input type="text"/></p> <p>3 - OUTROS <input type="text"/></p> <p>DATA: ____/____/____</p>	<p>_____</p> <p>DIRETOR DA ÁREA</p> <p>LIQUIDADO EM: ____/____/____</p>	<p>PAGO</p> <p>PAGUE-SE</p> <p>_____</p> <p>ORDENADOR(ES) DE DESPESA</p> <p>DATA DE PAGAMENTO ____/____/____</p>

Fonte: Extraído do sistema GOVBR - Governançabrasil (Prefeitura Municipal de Olinda)

A Fig. 3, apresenta um fragmento de um modelo de nota de empenho criada no sistema GOVBR - GovernançaBrasil, utilizado pela gestão financeira da Prefeitura Municipal de Olinda, e na qual é possível verificar, conforme descrição do exemplo real exposto da tramitação manual dos empenhos relativos a Direitos Deixados, os campos a serem preenchidos com assinatura e carimbo que deve conter o nome e matrícula do respectivo agente público, que responde por cada uma das áreas, além das datas correspondentes (o referido modelo é apresentado na íntegra no “Anexo A”).

Apesar da coleta de assinaturas tratar-se de um procedimento simples, a exigência em constar no documento de empenho 03 (três) assinaturas de funcionários de diferentes setores, sendo um deles o Secretário da unidade gestora, autoridade máxima de uma secretaria, e que necessita da presença física destes responsáveis, pode levar ao retardamento do processo, talvez por dias, devido à, por exemplo, uma indisponibilidade ou ausência de um ou mais signatários, que inclusive, podem estar a serviço da gestão em outras localidades. Portanto, a adoção de assinaturas eletrônicas e de um sistema de gerenciamento de documentos, poderia superar as barreiras burocráticas

A automatização do processo de empenho na Prefeitura Municipal de Olinda pode proporcionar uma importante redução no tempo necessário para a tramitação dos empenhos, desde a sua criação até a análise final. Normalmente, o tempo total de tramitação do processo manual pode demandar alguns dias para a coleta de assinaturas, deslocamento físico de documentos e verificações em diferentes setores, como foi exposto no exemplo real tratado anteriormente. Com a implementação de um sistema automatizado, as etapas seriam agilizadas, permitindo a tramitação eletrônica dos documentos. Segundo Drumond et al. (2014), a administração pública gerencial busca justamente modernizar o Estado para acompanhar as mudanças globais, aumentando a eficiência e reduzindo os gastos públicos. A automatização proporcionaria uma tramitação mais rápida e eficiente, reduzindo o tempo de processamento em mais de 50% (OLIVEIRA et al., 2016).

A transição para um sistema automatizado também resultaria na otimização dos recursos utilizados no processo de empenho. O uso intensivo de papel, toner e impressoras, além dos recursos humanos necessários para o deslocamento físico dos documentos entre diferentes departamentos, representa um custo para a administração pública. Com a digitalização dos documentos e a tramitação eletrônica, poderia haver uma significativa redução no uso de papel e outros materiais, contribuindo para a sustentabilidade ambiental. De acordo com Schenini e Nascimento (2002), operar com redução de papel no setor público traz benefícios como redução de custos, aumento da eficiência e melhoria na sustentabilidade ambiental. A eliminação do transporte físico de documentos também contribuiria para o remanejamento de funcionários para o desempenho de outras atividades mais estratégicas, promovendo uma melhor alocação de recursos.

A implementação do acesso eletrônico ao processo de empenho e sua tramitação proporcionaria maior transparência e clareza na prestação de contas. A administração pública moderna deve ser transparente e acessível, permitindo que a população acompanhe o uso dos recursos públicos. Conforme Oliveira et al. (2016), a transparência pública é uma ferramenta indispensável para fortalecer os laços entre o Estado e a sociedade civil, garantindo que as políticas públicas atendam às exigências da sociedade. O sistema automatizado permitiria o acesso em tempo real ao status dos empenhos, promovendo uma gestão mais aberta e participativa.

A automatização do processo de empenho também viabilizaria a realização de atividades à distância, permitindo que os servidores públicos possam acompanhar e desenvolver seu trabalho remotamente. Esta capacidade de operar a partir de outros locais, é particularmente importante em situações nas quais o deslocamento físico é inviável ou em cenários de emergência, como pandemias. Segundo De Nittis (2018), a digitalização e modernização dos processos administrativos possibilitam a continuidade das atividades governamentais mesmo em condições adversas, assegurando a eficiência e a prestação de serviços públicos sem interrupções. A possibilidade de trabalho remoto também contribuiria para a flexibilidade e adaptabilidade da força de trabalho, reduzindo entraves à realização das atividades.

Portanto, a modernização do procedimento de tramitação dos empenhos na Prefeitura Municipal de Olinda impactaria a gestão positivamente, colaborando com o processo da busca constante pela eficiência administrativa. Possibilitaria também uma redução de tempo de processamento, otimização de recursos, promoção da transparência e viabilização do trabalho à distância, alinhando a gestão pública com práticas contemporâneas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do processo de empenho na Prefeitura Municipal de Olinda evidenciou que a tramitação manual, embora detalhada até a chegada ao setor de análise, o Departamento de Gestão Financeira (DGF) da Secretaria da Fazenda, estende-se além disso. Após analisados, os empenhos seguem manualmente utilizando-se um protocolo criado em um *software* de edição de texto, para a Tesouraria, também localizada na Secretaria da Fazenda, para pagamento, sendo posteriormente arquivados fisicamente no setor da Contabilidade. Esse método de armazenamento físico está sujeito aos efeitos adversos do tempo, clima, iluminação ocupando espaço valioso, além de incorrer em custos adicionais e dificultar a gestão eficiente dos documentos.

A implementação de um sistema automatizado para a tramitação de empenhos promete significativas melhorias em termos de eficiência e economia de recursos. A digitalização e tramitação eletrônica eliminariam a necessidade de transporte físico de documentos, reduzindo drasticamente o uso de papel, toner e outros materiais de escritório. Além disso, a automatização liberaria recursos humanos para tarefas mais estratégicas, promovendo uma alocação mais eficaz dos mesmos e contribuindo para a sustentabilidade ambiental.

A automatização também traria um aumento substancial na transparência da administração pública. O acesso eletrônico ao processo de empenho permitiria que cidadãos e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, por exemplo, acompanhassem em tempo real a situação das despesas públicas. Isso não somente fortalece a confiança da população na gestão pública, mas também facilita o trabalho de auditoria, tornando a fiscalização das contas públicas mais ágil e precisa.

Além dos benefícios internos e da transparência, a automatização facilita o trabalho remoto para servidores públicos. Em cenários adversos, como pandemias, a capacidade de operar remotamente assegura a continuidade das atividades governamentais, mantendo a eficiência e a prestação de serviços públicos sem interrupções. Esta flexibilidade aumenta a adaptabilidade da força de trabalho e reduz os entraves à realização das atividades administrativas.

Concluindo os argumentos aqui apresentados, considera-se pertinente afirmar que a automatização da tramitação dos processos de empenho da gestão financeira da Prefeitura Municipal de Olinda, atende plenamente aos objetivos traçados neste estudo. Ela promove uma gestão pública mais moderna, eficiente e transparente, além de otimizar os recursos e facilitar o controle e a fiscalização das despesas públicas. A adoção dessa tecnologia representa um passo importante para a melhoria contínua da administração pública, alinhando-se às demandas contemporâneas por eficiência e sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA. **Lei complementar nº 01/90**. Disponível em: <[file:///C:/Users/mrcrri/Downloads/cbc,+XVICongresso\\_artigo\\_0082.pdf](file:///C:/Users/mrcrri/Downloads/cbc,+XVICongresso_artigo_0082.pdf)>. Acesso em: 05 de jul. 2024.

CAMPELO, Eduardo Maciel. **Gestão Pública: evolução e desafios**. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 4, p. 829-854, 2010.

CESAR - Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife. **Automatização: o que é, para que serve e muito mais!**. Disponível em: <<https://www.cesar.org.br/w/automatizacao-o-que-e-para-que-serve-e-muito-mais>> Acesso em 06 de jul. 2024.

DE NITTIS, Louise. **A Importância da Digitalização para a Eficiência na Administração Pública**. Revista de Gestão Pública, 2018.

DRUMOND, Alexandre Marques; PACHECO, Cláudio; CARVALHO, Maurício; SILVA, Renato. **A evolução da administração pública no Brasil: de Vargas ao gerencialismo**. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 5, p. 1087-1106, 2014.

FAÉ, Cleison; ZORZAL, Luzia. A Lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal. **Congresso Brasileiro de Custos**, XVI, 2009, Fortaleza. Disponível em: <[http://file:///C:/Users/mrcrri/Downloads/cbc,+XVICongresso\\_artigo\\_0082.pdf](http://file:///C:/Users/mrcrri/Downloads/cbc,+XVICongresso_artigo_0082.pdf)>. Acesso em 10 jun. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. v. 4, n. 1, p. 44-45. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança e gestão pública no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOVERNANÇABRASIL - GOVBR. **GovNuvem GOVBR - Prefeitura Municipal de Olinda**. Disponível em: <<https://nuvem.govbr.com.br/pmolinda/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Sérgio; FREIRE, Gustavo; DIAS, Guilherme. **Governança Eletrônica: Avanços e Desafios no Brasil**. Revista de Administração Pública, 2012.

OLIVEIRA, Leonardo; MOREIRA, Flávia; SANTOS, Pedro. **Transparência e participação cidadã na gestão pública**. Revista de Políticas Públicas, v. 20, n. 1, p. 55-76, 20, n. 1, p. 55-76, 2016.

PALUDO, Alda. **Modelos de gestão pública no Brasil: uma abordagem histórica**. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 2, p. 345-372, 2016.

SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do. **Gestão pública sustentável**. Revista de Ciências da Administração, v. 4, n. 8, p. 1-18, 2002.

## **ANEXO**

### **ANEXO A – Nota de empenho**

VALOR ORÇADO		SALDO ANTERIOR		VALOR DO EMPENHO		SALDO ATUAL	
ITEM	QUANT.	UNID.	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITÁRIO		VALOR TOTAL	
DESCONTOS							
FONTE DE RECURSO/DETALHAMENTO							
EMPENHADO POR:							
<b>ATESTO</b> 0 - MATERIAL RECEBIDO <input type="checkbox"/> 1 - SERVIÇO PRESTADO <input type="checkbox"/> 2 - SUPRIMENTO INDIVIDUAL <input type="checkbox"/> 3 - OUTROS <input type="checkbox"/>  DATA: ____/____/____  _____				_____ DIRETOR DA ÁREA  LIQUIDADO EM: ____/____/____		<b>PAGO</b>  PAGUE-SE  _____ ORDENADOR(ES) DE DESPESA  DATA DE PAGAMENTO ____/____/____	

Fonte: Extraída do sistema GOVBR – GovernançaBrasil (Prefeitura Municipal de Olinda).