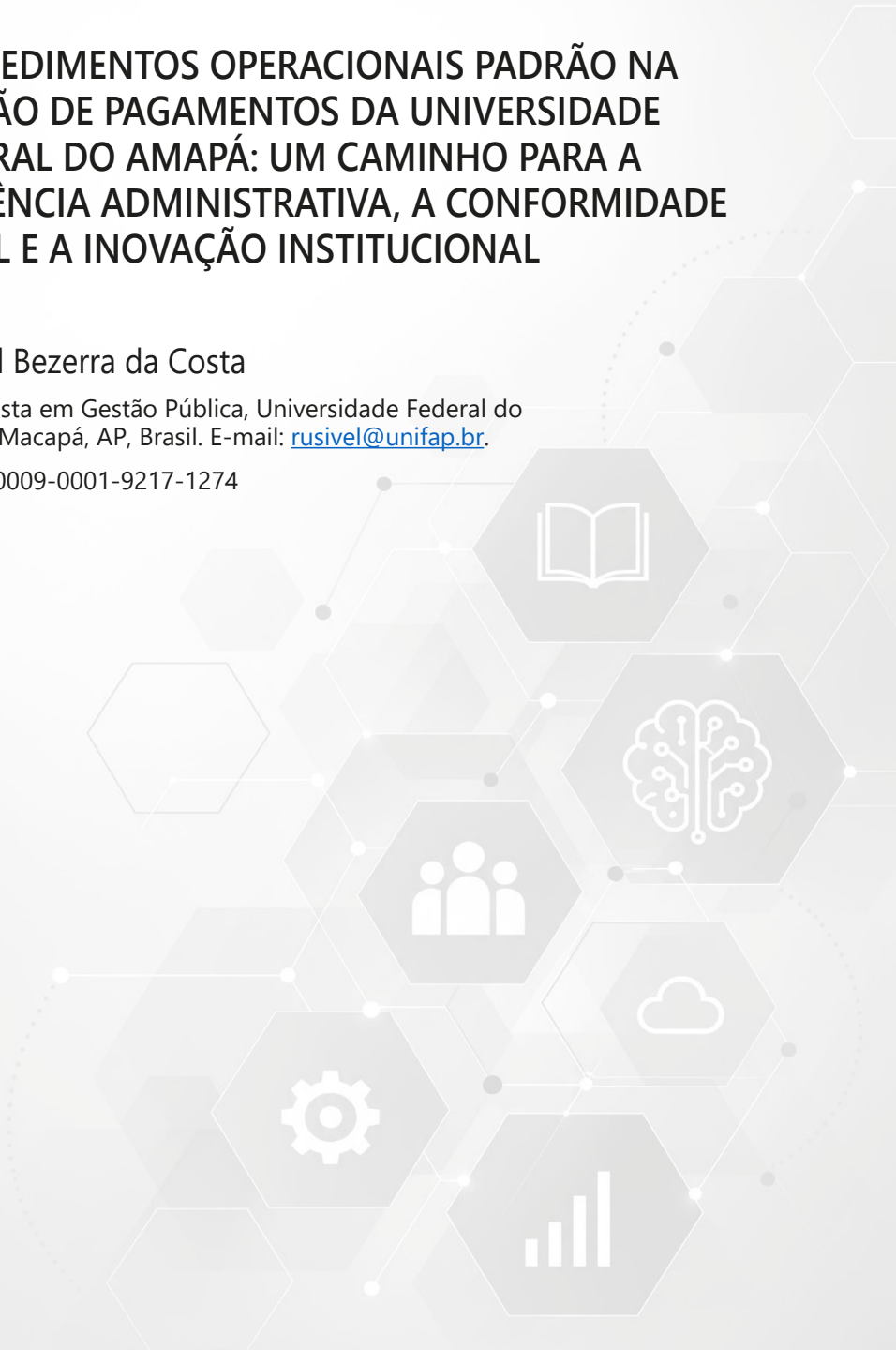


PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO NA GESTÃO DE PAGAMENTOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ: UM CAMINHO PARA A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, A CONFORMIDADE LEGAL E A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Rusivel Bezerra da Costa

Especialista em Gestão Pública, Universidade Federal do Amapá, Macapá, AP, Brasil. E-mail: rusivel@unifap.br.

ORCID: 0009-0001-9217-1274



RESUMO

A gestão pública contemporânea exige mecanismos que conciliem a rigidez normativa do *Direito Financeiro* com a agilidade necessária aos ambientes de inovação. O presente artigo analisa a implementação de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) na gestão de processos de pagamento da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). O objetivo central é demonstrar como a padronização atua como vetor de inovação e facilita as interações sistêmicas entre a administração central, órgãos de controle e o ecossistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa teórico-conceitual, descritiva e propositiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise do arcabouço legal vigente, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e o Marco Legal de CT&I. Os resultados indicam que a adoção de POPs reduz a burocracia defensiva, garante segurança jurídica aos gestores e otimiza o fluxo financeiro, permitindo que a universidade cumpra seu papel estratégico no desenvolvimento regional amazônico. Conclui-se que a padronização não é um fim em si mesma, mas um instrumento de governança essencial para a maturidade institucional e a eficiência pública.

Palavras-chave: Procedimento Operacional Padrão. Gestão Pública. Inovação. UNIFAP. Interações Sistêmicas.

ABSTRACT

Contemporary public management requires mechanisms that reconcile the normative rigidity of *Financial Law* with the agility necessary for innovation environments. This article analyzes the implementation of Standard Operating Procedures (SOP) in the management of payment processes at the Federal University of Amapá (UNIFAP). The central objective is to demonstrate how standardization acts as a vector for innovation and facilitates systemic interactions between the central administration, control bodies, and the Science, Technology, and Innovation (ST&I) ecosystem. Methodologically, it is a theoretical-conceptual, descriptive, and propositional research, based on a literature review and analysis of the current legal framework, including Law No. 14,133/2021 and the Legal Framework for ST&I. The results indicate that the adoption of SOPs reduces defensive bureaucracy, guarantees legal security for managers, and optimizes financial flow, allowing the university to fulfill its strategic role in Amazonian regional development. It is concluded that standardization is not an end in itself, but an essential governance instrument for institutional maturity and public efficiency.

Keywords: Standard Operating Procedure. Public Management. Innovation. UNIFAP. Systemic Interactions.

1. Introdução

A administração pública brasileira atravessa um período de profunda transição, impulsionada pela necessidade de modernização administrativa e pela exigência de maior eficiência na aplicação dos recursos escassos. No contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), essa realidade é acentuada pela complexidade de gerir orçamentos que devem atender tanto à manutenção das atividades finalísticas — ensino, pesquisa e extensão — quanto ao suporte a ambientes de inovação tecnológica. A Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), inserida em um contexto regional desafiador na Amazônia, enfrenta o obstáculo da fragmentação processual e da rotatividade de pessoal, o que frequentemente resulta em gargalos na execução financeira.

A gestão de pagamentos no setor público não é meramente uma atividade contábil, mas o estágio final de um ciclo de contratação que envolve planejamento, seleção de fornecedores e fiscalização contratual. A ausência de ritos claros e documentados gera o que a literatura denomina “burocracia defensiva”, em que o medo da responsabilização por órgãos de controle paralisa a tomada de decisão. Nesse cenário, os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) surgem como instrumentos estratégicos de governança. Segundo Sartori (2026), o POP é um documento que descreve detalhadamente cada passo de uma tarefa, garantindo que, independentemente do executor, o resultado final mantenha a qualidade e a conformidade esperadas.

O problema de pesquisa que norteia este estudo reside na seguinte questão: de que maneira a padronização dos processos de pagamento, por meio de POPs, pode atuar como um facilitador das interações sistêmicas e um impulsionador da inovação na UNIFAP? A justificativa para este trabalho repousa na urgência de alinhar a gestão administrativa da universidade ao Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016) e à Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). O objetivo é propor um modelo de gestão padronizada que reduza riscos, aumente a transparência e libere o capital intelectual da instituição para atividades de alto valor agregado, fortalecendo o ecossistema de inovação local.

2. Metodologia

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa teórico-conceitual, de natureza descritiva e propositiva, adotando uma abordagem qualitativa. O delineamento metodológico fundamenta-se na revisão bibliográfica exaustiva e na análise documental de normativas federais que regem a administração financeira e a inovação no Brasil. A escolha por este método justifica-se pela ne-

cessidade de construir uma base sólida de conhecimento que sustente a proposta de implementação de POPs em um ambiente de alta complexidade normativa como o das IFES.

As fases metodológicas foram estruturadas em três etapas principais. Primeiramente, realizou-se o levantamento bibliográfico sobre os conceitos de Procedimento Operacional Padrão, Sistemas de Inovação e Gestão Pública, utilizando autores de referência como Freeman (1987), Lundvall (1992) e Etzkowitz e Leydesdorff (2000). Em seguida, procedeu-se à análise do arcabouço legal brasileiro, com foco especial na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, no Decreto nº 93.872/1986, e nas legislações recentes que impactam diretamente a gestão de pagamentos e a inovação, como a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 13.243/2016.

Por fim, a pesquisa avançou para a modelagem propositiva do fluxo padronizado de pagamentos. Nesta etapa, buscou-se integrar as exigências do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) com as necessidades de agilidade dos ambientes de inovação. Embora o estudo não contemple a coleta de dados empíricos imediatos, ele estabelece as premissas lógicas e normativas para uma futura implementação prática na UNIFAP, servindo como guia orientador para gestores e pesquisadores da área de administração pública e transferência de tecnologia.

3. Resultados e Discussão

3.1 O Procedimento Operacional Padrão e a gestão de pagamentos na UNIFAP: contexto e desafios.

A gestão de pagamentos na UNIFAP enfrenta desafios intrínsecos à administração pública federal, agravados por especificidades locais. A rotatividade de servidores em cargos de confiança e a escassez de pessoal técnico qualificado criam um ambiente de incerteza processual. Sem uma padronização rigorosa, cada nova gestão ou substituição de servidor pode resultar em alterações interpretativas sobre os requisitos para a liquidação de despesas, gerando retrabalho e atrasos que prejudicam a imagem institucional perante fornecedores e parceiros de inovação.

A transição de uma gestão reativa, que atua apenas na correção de erros, para uma gestão proativa exige a superação da fragmentação processual. Atualmente, o fluxo de pagamento muitas vezes é visto como um compartimento isolado, desconectado do planejamento de compras e da fiscalização de contratos. A implementação de POPs visa unificar essa linguagem, integrando os sistemas

SIAFI e SIASG de forma que a rastreabilidade seja garantida desde o empenho até o efetivo pagamento. Como aponta a Revista Foco (2024), a padronização é o alicerce para a melhoria contínua, permitindo identificar gargalos e eliminar etapas redundantes que não agregam valor ao processo.

Além disso, a burocracia defensiva manifesta-se na exigência de documentos não previstos em lei, como forma de “proteção” contra futuras auditorias. Esse fenômeno, discutido por Ribeiro, Soares e Mendonça (2019) no contexto da UNIFAP, retarda a execução orçamentária e desencoraja a participação de empresas inovadoras em certames licitatórios. O POP, ao definir claramente o rol taxativo de documentos necessários para cada tipo de despesa, oferece segurança jurídica tanto para o servidor que liquida a fatura quanto para o ordenador de despesas, alinhando a prática administrativa aos princípios da legalidade e da eficiência.

3.2 Proposta de implantação dos POPs: fluxo e conformidade legal.

A proposta de padronização estruturada para a UNIFAP segue o ciclo regulamentar da despesa pública: solicitação, empenho, liquidação e pagamento. Cada uma dessas etapas deve ser detalhada em um POP específico, observando rigorosamente a Lei nº 14.133/2021. No estágio da solicitação, o POP deve garantir o alinhamento com o Plano de Contratações Anual (PCA), evitando compras fragmentadas que caracterizam fuga ao processo licitatório. A conformidade com o art. 5º da nova lei de licitações, que exige a observância da ordem cronológica de pagamentos, deve ser o pilar central da padronização, garantindo isonomia entre os credores da universidade.

Na etapa de liquidação, o POP deve descrever os procedimentos de verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, conforme o art. 63 da Lei nº 4.320/1964. A padronização deve incluir checklists de conferência para notas fiscais, certidões de regularidade e relatórios de fiscalização. A integração com o SIAFI deve ser imediata, utilizando as rotinas de pré-doc e ordens bancárias de forma automatizada sempre que possível. A transparência pública, regida pela Lei nº 12.527/2011, é reforçada quando o fluxo é padronizado, pois permite a publicação de dashboards em tempo real sobre o status de cada processo de pagamento.

A implementação desses fluxos deve considerar a segregação de funções, princípio fundamental reforçado pela Lei nº 14.133/2021. O POP deve delimitar claramente quem solicita, quem autoriza o empenho, quem atesta a execução do serviço e quem efetua o pagamento. Essa clareza impede conflitos de interesse

e fortalece as linhas de defesa do controle interno. Ao transformar normas complexas em instruções de trabalho simples, o POP democratiza o conhecimento técnico e reduz a dependência de “detentores isolados de saber”, garantindo a continuidade administrativa mesmo em períodos de transição de pessoal.

3.3 Interações sistêmicas do sistema de pagamento

O sistema de pagamentos de uma IFES não opera em vácuo; ele é o nó central de uma complexa rede de interações sistêmicas. Internamente, a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) deve dialogar constantemente com as unidades acadêmicas e gestores de projetos. Externamente, a UNIFAP interage com o Ministério da Educação (MEC), o Tesouro Nacional, e órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Os POPs atuam como uma “linguagem comum” que facilita essa comunicação, reduzindo assimetrias de informação e garantindo que as prestações de contas sejam aprovadas sem ressalvas.

Para os fornecedores e prestadores de serviço, a padronização traduz-se em previsibilidade. Um fluxo de pagamento transparente e célere atrai empresas mais qualificadas e reduz o “custo Brasil” nas licitações, uma vez que o risco de atraso no recebimento é precificado pelos licitantes. No âmbito dos ambientes de inovação, como incubadoras e parques tecnológicos, a agilidade no pagamento de bolsas e na aquisição de insumos de pesquisa é vital. Segundo a teoria da Hélice Tríplice de Etzkowitz e Leydesdorff (2000), a interação entre universidade, empresa e governo depende de interfaces administrativas eficientes que não sufoquem a dinâmica da inovação com entraves burocráticos desnecessários.

A rastreabilidade proporcionada pelos POPs permite que agências de fomento, como a FINEP e o CNPq, tenham maior confiança na gestão dos recursos descentralizados para a UNIFAP. A previsibilidade financeira é um ativo estratégico para a manutenção de parcerias de longo prazo. Quando o sistema de pagamento é robusto e padronizado, a universidade deixa de ser vista como um ente burocrático lento e passa a ser reconhecida como um parceiro ágil e confiável no ecossistema de inovação regional, capaz de gerir projetos complexos com rigor fiscal e eficiência operacional.

3.4 POPs como vetor para ambientes de inovação

A padronização de processos administrativos é, paradoxalmente, um dos maiores impulsionadores da inovação tecnológica. Ao automatizar e padronizar tarefas repetitivas de baixo valor agregado, a instituição libera seu capital intelectual — servidores e pesquisadores — para se concentrar em atividades estratégicas e criativas. Na UNIFAP, a implementação de POPs de pagamento

permite a adoção de ferramentas de Business Intelligence (BI), que transformam dados brutos do SIAFI em indicadores de desempenho e dashboards gerenciais. Essa inteligência de dados é fundamental para a tomada de decisão baseada em evidências, permitindo identificar atrasos recorrentes e otimizar a alocação de recursos.

A governança colaborativa é fortalecida quando os processos são claros. Laboratórios de pesquisa e incubadoras de empresas podem operar com maior autonomia dentro de um marco de conformidade pré-estabelecido. O POP reduz a necessidade de consultas constantes à procuradoria jurídica ou à auditoria interna para casos rotineiros, uma vez que o rito padrão já foi previamente validado por esses órgãos. Isso cria um ambiente de “liberdade vigiada”, onde a agilidade é permitida porque os trilhos da legalidade estão bem definidos. Como destacam Audy e Piqué (2016), ecossistemas de inovação florescem quando a infraestrutura administrativa oferece suporte invisível, mas infalível, às atividades de CT&I.

No ecossistema amazônico, em que as distâncias geográficas e as dificuldades logísticas já impõem desafios naturais, a eficiência administrativa torna-se um diferencial competitivo. A UNIFAP, ao adotar POPs que suportem a inovação, posiciona-se como um hub de desenvolvimento regional. A padronização facilita a integração com parcerias institucionais nacionais e internacionais, que exigem padrões de compliance rigorosos. Assim, o POP deixa de ser apenas um manual de instruções e passa a ser um componente da infraestrutura tecnológica da universidade, essencial para a sustentabilidade de seus ambientes de inovação.

3.5 Benefícios, desafios e oportunidades

Os benefícios da implementação de POPs na gestão de pagamentos são multidimensionais. Imediatamente, observa-se a redução drástica de erros e retrabalho, uma vez que as etapas de conferência são padronizadas. A conformidade e o controle são elevados a um novo patamar, alinhando a UNIFAP às melhores práticas de gestão pública e às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A gestão do conhecimento é preservada, pois o saber operacional deixa de residir na memória individual dos servidores e passa a integrar o patrimônio institucional, facilitando o treinamento de novos colaboradores e o onboarding de gestores.

Contudo, os desafios não podem ser subestimados. A resistência à mudança é um fenômeno comum em organizações públicas consolidadas, em que o “sempre foi feito assim” atua como barreira à inovação. A capacitação contínua é indispensável, pois um POP estático torna-se obsoleto rapidamente diante das

constantes atualizações normativas do Governo Federal. É necessário criar uma cultura de processos, em que o servidor compreenda que a padronização é uma ferramenta de proteção ao seu trabalho e não um mecanismo de vigilância punitiva. A atualização dos POPs deve ser um processo vivo, integrado ao ciclo de melhoria contínua da instituição.

As oportunidades que se abrem com a padronização são vastas. A UNIFAP pode buscar benchmarking na rede Andifes e até mesmo pleitear certificações de qualidade, como o GESPÚBLICA ou normas ISO voltadas ao setor público. A integração plena entre SIAFI e SIASG, mediada por POPs bem desenhados, abre caminho para a futura adoção de tecnologias de inteligência artificial na auditoria de pagamentos. Além disso, a transparência ativa gerada pela padronização fortalece o controle social e a credibilidade da universidade perante a sociedade amapaense, demonstrando zelo e eficiência na gestão do erário.

3.6 Análise detalhada da Lei nº 14.133/2021 na padronização

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) trouxe inovações que tornam a padronização via POP não apenas recomendável, mas obrigatória para uma gestão eficiente. O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as três linhas de defesa do controle: a primeira composta pelos agentes públicos e gestores; a segunda pelas unidades de assessoramento jurídico e controle interno; e a terceira pelos órgãos de controle externo. O POP é a ferramenta que materializa a primeira linha de defesa, garantindo que os procedimentos cotidianos sigam as diretrizes legais e minimizando a ocorrência de falhas que exigiriam a intervenção das linhas subsequentes.

A segregação de funções, prevista no art. 7º da NLLC, é operacionalizada através dos POPs, que devem vedar a designação do mesmo agente para funções suscetíveis a riscos, como a de solicitar e a de pagar. Além disso, a lei reforça a necessidade de observar a ordem cronológica de pagamentos (art. 5º), permitindo quebras apenas em situações excepcionalíssimas e devidamente justificadas. A padronização do fluxo de pagamento na UNIFAP deve prever mecanismos de controle dessa cronologia, protegendo especialmente as micro e pequenas empresas (LC nº 123/2006), que são vitais para a economia local e frequentemente as mais prejudicadas por atrasos burocráticos.

Outro ponto crucial é a gestão de riscos durante todo o ciclo de vida da contratação. A Lei nº 14.133/2021 exige que a administração identifique e trate riscos desde a fase de planejamento. O POP de pagamento deve, portanto, conter pontos de controle que verifiquem se os riscos mapeados na fase de seleção do fornecedor se materializaram durante a execução contratual. Essa visão sis-

têmica da lei exige que o setor de pagamentos não seja um mero carimbador de faturas, mas um agente ativo na fiscalização da conformidade e na proteção do interesse público, garantindo que o pagamento ocorra apenas após a efetiva entrega do objeto contratado.

3.7 O Marco Legal de CT&I e a flexibilização dos fluxos financeiros

O Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016) e seu decreto regulamentador (Decreto nº 9.283/2018) estabeleceram um regime diferenciado para as despesas voltadas à inovação. O art. 3º-A da Lei de Inovação permite que a administração pública adote procedimentos simplificados e controles finalísticos para projetos de pesquisa. No entanto, essa flexibilidade legal muitas vezes não se traduz em agilidade operacional nas IFES devido à ausência de POPs que diferenciem o fluxo de despesas correntes (como limpeza e segurança) do fluxo de despesas de CT&I (como reagentes químicos ou componentes eletrônicos para laboratórios).

A proposta para a UNIFAP é a adoção de uma «padronização híbrida». Enquanto as despesas administrativas seguem um rito de conformidade rígido, os projetos de inovação devem ter POPs específicos que priorizem a agilidade e o controle por resultados. Isso significa que a liquidação de despesas de pesquisa deve ser processada por uma equipe capacitada nas nuances do Marco Legal de CT&I, evitando que exigências burocráticas genéricas paralise experimentos científicos. O POP deve orientar o gestor sobre como aplicar as simplificações permitidas, garantindo que a agilidade não signifique falta de controle, mas sim um controle inteligente focado na entrega tecnológica.

Essa diferenciação é essencial para a retenção de pesquisadores de ponta. Quando o fluxo financeiro é ágil, o pesquisador pode dedicar-se à ciência em vez de gastar horas em trâmites administrativos exaustivos. A padronização baseada no Marco Legal de CT&I protege o gestor público, pois oferece o embasamento normativo necessário para utilizar as prerrogativas de flexibilização sem medo de sanções. Assim, a UNIFAP cumpre sua missão institucional de promover o desenvolvimento científico, utilizando a padronização como um escudo jurídico e um motor de eficiência para a inovação na Amazônia.

3.8 Interações com o SIAFI e conformidade financeira

O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é a espinha dorsal da execução orçamentária federal. Qualquer proposta de padronização na UNIFAP deve estar intrinsecamente ligada às rotinas deste sistema. O Decreto nº 93.872/1986 estabelece que nenhum pagamento pode ser efetuado sem a prévia liquidação da despesa, e o POP deve detalhar como essa conformidade é re-

gistrada no sistema. A correta classificação da natureza de despesa e a indicação precisa das fontes de recurso são fundamentais para evitar o bloqueio de limites financeiros e garantir a regularidade da universidade no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e no CAUC.

A observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) é outro pilar que deve ser integrado aos POPs. O fluxo de pagamento deve prever a verificação da disponibilidade de caixa e o cumprimento das metas fiscais. Erros no registro de pagamentos no SIAFI podem levar à rejeição das contas anuais pelo TCU e à responsabilização pessoal do ordenador de despesas. Portanto, o POP deve incluir rotinas de conciliação bancária e conferência de saldos, garantindo que o que está registrado no sistema reflita fielmente a realidade financeira da instituição.

A padronização também facilita a auditoria de dados. Com processos uniformes, é possível programar alertas automáticos no SIAFI para identificar pagamentos em duplicidade ou fora da ordem cronológica. A segurança jurídica do gestor é reforçada quando ele pode demonstrar que seguiu o rito padrão estabelecido pela instituição, o qual está em plena consonância com as normas do Tesouro Nacional. Em última análise, a integração POP-SIAFI é o que garante que a UNIFAP mantenha sua saúde financeira e sua capacidade de honrar compromissos com servidores, fornecedores e parceiros de pesquisa.

3.9 Gestão de riscos e compliance na administração financeira

A gestão de riscos na administração pública, regida pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, exige que as instituições identifiquem eventos que possam afetar o alcance de seus objetivos. No processo de pagamento, os riscos variam desde erros formais na nota fiscal até fraudes complexas e conluios. O POP atua como um controle preventivo, estabelecendo pontos de verificação obrigatórios que mitigam esses riscos antes que o recurso saia dos cofres públicos. A transição de um controle puramente repressivo (feito após o erro) para um controle preventivo e concomitante é a essência do compliance público moderno.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) impõe sanções severas para atos que causem lesão ao erário ou violem princípios da administração. A padronização protege o servidor honesto contra acusações de má-fé, pois fornece um rito documentado que comprova o zelo na condução do processo. O POP deve prever canais de denúncia e mecanismos de integridade que desencorajem práticas ilícitas. Ao fortalecer a credibilidade institucional, a UNIFAP torna-se um ambiente mais seguro para investimentos privados e parcerias internacionais, que são fundamentais para o financiamento da inovação.

Além disso, o compliance financeiro envolve a proteção da imagem da universidade. Atrasos sistemáticos ou falta de transparência nos pagamentos geram um “risco reputacional” que afasta os melhores talentos e fornecedores. A padronização, ao garantir a isonomia e a previsibilidade, comunica ao mercado e à sociedade que a UNIFAP é uma instituição séria e bem gerida. A gestão de riscos, portanto, não deve ser vista como um entrave, mas como uma camada de segurança que permite à universidade ousar em projetos de inovação sem comprometer sua integridade ética e legal.

3.10 O papel da PROAD na governança institucional

A Pró-Reitoria de Administração (PROAD) é o coração operacional da UNIFAP. Seu papel vai além da execução de tarefas burocráticas; ela é responsável por garantir a infraestrutura necessária para que o ensino e a pesquisa ocorram. A centralização procedimental através de POPs emitidos pela PROAD garante que todas as unidades da universidade sigam o mesmo entendimento jurídico e administrativo. Isso evita a criação de “ilhas de eficiência” ou, pior, de feudos burocráticos em que cada setor cria suas próprias regras, gerando confusão e insegurança para os usuários do sistema.

A padronização de entendimento é uma forma de garantir a isonomia. Quando a PROAD define, via POP, quais são os requisitos para o pagamento de uma bolsa de pesquisa ou de um contrato de manutenção, ela está garantindo que todos os credores sejam tratados da mesma forma, independentemente de qual unidade acadêmica originou a demanda. Isso libera a força de trabalho da PROAD para atividades mais estratégicas, como o planejamento orçamentário de longo prazo e a busca por novas fontes de financiamento, em vez de gastar tempo resolvendo dúvidas repetitivas sobre processos mal instruídos.

Conforme o art. 75 da Lei nº 4.320/1964, o controle da execução orçamentária deve compreender a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa. A PROAD, ao liderar a implementação dos POPs, assume seu papel de guardião dessa legalidade. A governança institucional é fortalecida quando a administração central oferece ferramentas claras e eficientes para as unidades finalísticas, criando uma simbiose em que a burocracia serve à ciência, e não o contrário.

3.11 Impacto da padronização na retenção de talentos e capital intelectual

A Constituição Federal, em seu art. 218, estabelece que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. No entanto, a realidade de muitos pesquisadores nas IFES é o sufocamento

por tarefas administrativas. A padronização dos fluxos de pagamento reduz drasticamente a carga administrativa que recai sobre os coordenadores de projetos. Quando o processo é claro e o POP é acessível, o pesquisador gasta menos tempo preenchendo formulários e mais tempo no laboratório, o que é essencial para prevenir a “fuga de cérebros” e a desmotivação do capital intelectual da UNIFAP.

A preservação da memória institucional é outro benefício direto. Em ambientes com alta rotatividade de bolsistas e servidores temporários, o conhecimento sobre “como fazer” perde-se facilmente. O POP garante que o know-how administrativo permaneça na instituição, permitindo que novos membros da equipe se tornem produtivos em menos tempo. Isso cria um ambiente de trabalho mais profissional e menos estressante, em que as regras são conhecidas e os resultados são previsíveis. A retenção de talentos está diretamente ligada à qualidade da gestão: profissionais qualificados buscam instituições em que possam exercer sua excelência sem serem impedidos por processos arcaicos e ineficientes.

Além disso, a padronização protege o capital intelectual contra riscos jurídicos. Muitos pesquisadores temem assumir a coordenação de projetos devido à complexidade das prestações de contas e ao risco de terem que devolver recursos por erros formais. O POP, ao oferecer um roteiro seguro e validado pela administração, reduz esse medo e encoraja a liderança científica. Assim, a eficiência administrativa torna-se um fator de atratividade para a UNIFAP, permitindo que ela compita por talentos em nível nacional e internacional, fortalecendo sua posição como referência acadêmica na Amazônia.

3.12 Integração com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é o documento que define a missão, a visão e as metas estratégicas da universidade para um período de cinco anos. No entanto, muitas vezes, existe um abismo entre o que está escrito no PDI e a realidade operacional dos setores administrativos. A padronização dos processos de pagamento é a ferramenta que materializa as metas do PDI nos fluxos cotidianos. Se o PDI da UNIFAP estabelece como meta o fortalecimento da inovação tecnológica, os POPs de pagamento devem ser desenhados para dar suporte a essa meta, priorizando a agilidade nos projetos de CT&I.

O alinhamento estratégico exige que a gestão financeira não seja vista como um fim em si mesma, mas como um meio para atingir os objetivos institucionais. O Decreto nº 9.235/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior, reforça a importância do PDI como instrumento de gestão. A padronização permite que a

UNIFAP demonstre, de forma documental e auditável, que seus processos administrativos estão alinhados às suas metas acadêmicas. Isso é fundamental para os processos de credenciamento institucional junto ao MEC, em que a eficiência da gestão é um dos critérios de avaliação.

A integração PDI-POP também facilita a alocação de recursos. Quando os processos são padronizados, é mais fácil identificar quais áreas demandam mais suporte administrativo e onde os recursos estão sendo subutilizados. A transparência gerada pela padronização permite que a comunidade acadêmica acompanhe se os recursos estão sendo aplicados conforme as prioridades definidas coletivamente no PDI. Assim, a gestão de pagamentos deixa de ser uma “caixa preta” e passa a ser um componente transparente e estratégico da governança universitária, fortalecendo a democracia interna e a eficiência institucional.

3.13 Tecnologias de suporte: do papel ao Business Intelligence

A modernização da gestão de pagamentos na UNIFAP deve acompanhar a transformação digital do setor público brasileiro, regida pela Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital). A transição do processo físico para o digital é apenas o primeiro passo; a verdadeira inovação ocorre quando os dados gerados por esses processos são utilizados para a gestão estratégica. A padronização via POP é o pré-requisito para a automação. Sem processos padronizados, a digitalização apenas transfere a ineficiência do papel para o computador. Com POPs bem definidos, é possível implementar fluxos de trabalho automatizados que reduzem a intervenção humana e o risco de erros.

A adoção de ferramentas de Business Intelligence (BI) permite a criação de indicadores de desempenho (KPIs) para a gestão de pagamentos. É possível monitorar, em tempo real, o tempo médio de processamento de uma fatura, o volume de pagamentos por fonte de recurso e o índice de conformidade dos processos. Esses dashboards de BI oferecem ao gestor uma visão panorâmica da saúde financeira da instituição, permitindo intervenções rápidas em caso de gargalos. A transparência ativa é potencializada, pois esses dados podem ser disponibilizados à sociedade em formatos abertos e fáceis de entender, cumprindo o princípio constitucional da publicidade.

Além disso, a tecnologia permite a integração sistêmica entre diferentes plataformas, como o SIAFI, o SEI (Sistema Eletrônico de Informações) e os sistemas internos de gestão de projetos. O POP deve orientar o servidor sobre como utilizar essas ferramentas de forma integrada, garantindo que a informação flua sem interrupções. A inovação na gestão pública não se resume a comprar softwares caros, mas a redesenhar processos (via POP) e utilizar a tecnologia para

dar escala e inteligência a esses processos. Na UNIFAP, essa evolução tecnológica é essencial para superar as barreiras geográficas e conectar a universidade aos padrões globais de excelência administrativa.

3.14 O fluxo de pagamento como garantia de direitos dos fornecedores

Um aspecto frequentemente negligenciado na gestão pública é a relação com os fornecedores. O pagamento tempestivo e a observância da ordem cronológica não são apenas obrigações legais, mas garantias de direitos fundamentais dos parceiros privados. A Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006 estabelecem proteções específicas para micro e pequenas empresas, que muitas vezes dependem do fluxo de caixa dos contratos públicos para sobreviver. O POP de pagamento na UNIFAP deve ser desenhado para proteger esses fornecedores contra atrasos injustificados e perseguições políticas, garantindo que o pagamento ocorra estritamente conforme o cumprimento da obrigação contratual.

A atração de parceiros qualificados para a universidade depende de sua reputação como pagadora. Empresas de alta tecnologia e laboratórios de ponta evitam contratar com instituições conhecidas pela lentidão burocrática e pela incerteza financeira. Ao padronizar o fluxo de pagamento, a UNIFAP comunica ao mercado que possui um ambiente de negócios seguro e previsível. Isso aumenta a competitividade nas licitações, resultando em melhores preços e maior qualidade nos produtos e serviços adquiridos. A proteção da cadeia produtiva local, especialmente em um estado como o Amapá, é um papel social importante da universidade, que atua como um dos principais motores da economia regional.

Além disso, a segurança jurídica para o fornecedor reduz o risco de litígios judiciais contra a universidade. Quando o rito de pagamento é claro e transparente, eventuais divergências podem ser resolvidas administrativamente de forma mais rápida. O POP deve prever mecanismos de comunicação com o fornecedor, informando sobre pendências na nota fiscal ou falta de certidões de forma proativa. Essa postura colaborativa fortalece o ecossistema de inovação, transformando a relação fornecedor-cliente em uma parceria estratégica voltada para o desenvolvimento tecnológico e social da região.

3.15 Capacitação e treinamento: o fator humano na padronização

Nenhuma padronização terá sucesso sem o engajamento e a capacitação dos servidores envolvidos. O Decreto nº 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), reforça a necessidade de treinamento contínuo no setor público. A implementação dos POPs na UNIFAP deve ser acompanhada de um amplo programa de capacitação que não apenas ensi-

ne “como seguir o manual”, mas também explique o “porquê” de cada etapa. A compreensão da lógica por trás da norma reduz a resistência passiva e aumenta a adesão dos servidores ao novo modelo de gestão.

A educação mútua entre a PROAD e os gestores de projetos acadêmicos é fundamental. Muitas vezes, o conflito administrativo surge por desconhecimento mútuo: o servidor da administração não entende as urgências da pesquisa, e o pesquisador não entende as exigências do SIAFI. O POP atua como uma ferramenta pedagógica que nivela o conhecimento e estabelece expectativas realistas para ambos os lados. O onboarding de novos servidores e bolsistas torna-se muito mais eficiente quando existem POPs bem estruturados, reduzindo a curva de aprendizado e evitando a repetição de erros do passado.

Além disso, a capacitação deve focar no desenvolvimento de competências digitais, preparando os servidores para lidar com as novas tecnologias de suporte à gestão. A resistência à mudança muitas vezes esconde o medo da obsolescência profissional. Ao investir no treinamento de seu pessoal, a UNIFAP valoriza o servidor e garante que a padronização seja um processo sustentável a longo prazo. O fator humano é o que dá vida ao processo; sem pessoas capacitadas e motivadas, o POP é apenas um documento morto em uma prateleira digital.

3.16 Monitoramento, avaliação e melhoria contínua (ciclo PDCA)

A padronização não deve ser vista como um estado estático, mas como um processo dinâmico de melhoria contínua. O princípio da eficiência, introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, exige que a administração pública busque constantemente melhores resultados com menores custos. A adoção do ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act) na gestão dos POPs de pagamento permite que a UNIFAP avalie periodicamente se os processos padronizados estão atingindo seus objetivos. O monitoramento deve ser baseado em indicadores de desempenho (KPIs) claros, como o tempo de ciclo do pagamento e a taxa de erro nos processos.

A avaliação periódica permite identificar quando um POP se tornou obsoleto devido a mudanças na legislação ou na tecnologia. A revisão dos processos deve contar com a participação dos servidores que os executam diretamente, pois eles são os primeiros a perceber ineficiências e oportunidades de melhoria. Essa abordagem participativa aumenta o sentimento de pertencimento e garante que a padronização evolua conforme as necessidades da instituição. A melhoria contínua é o que impede que a padronização se transforme em uma nova forma de burocracia rígida e asfixiante.

Além disso, o monitoramento permite o benchmarking interno e externo. A UNIFAP pode comparar o desempenho de diferentes unidades administrativas e identificar as melhores práticas que podem ser replicadas em toda a instituição. Externamente, a universidade pode comparar seus indicadores com outras IFES, buscando posicionar-se entre as mais eficientes do país. O foco nos resultados, sem descuidar da conformidade legal, é o que caracteriza a gestão pública moderna e inovadora que se pretende implementar com a padronização dos processos de pagamento.

3.17 Segurança jurídica e proteção ao gestor público

Um dos maiores entraves à inovação na gestão pública é o chamado “apagação das canetas” — o receio dos gestores de tomar decisões e serem punidos por órgãos de controle, mesmo agindo de boa-fé. A Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trouxe dispositivos importantes para proteger o gestor público, exigindo que as decisões considerem as dificuldades reais do administrador e as circunstâncias práticas que limitaram sua ação (art. 22). O POP é a materialização dessa proteção, pois oferece um rito pré-validado que confere presunção de legitimidade aos atos praticados conforme o padrão.

Quando o gestor segue um POP que foi aprovado pela Pró-Reitoria e validado pela Procuradoria Jurídica, ele possui um escudo contra acusações de dolo ou erro grosseiro. A segurança jurídica não beneficia apenas o indivíduo, mas a instituição como um todo, pois permite que os processos fluam com maior rapidez e menos hesitação. A padronização reduz a subjetividade nas decisões administrativas, garantindo que casos idênticos recebam o mesmo tratamento, o que é um pilar fundamental do Estado de Direito.

Além disso, a segurança jurídica atrai parceiros externos. Empresas e agências de fomento sentem-se mais seguras em investir em uma instituição em que as regras são claras e os processos são estáveis. O POP de pagamento, ao garantir que a liquidação da despesa siga critérios objetivos e legais, previne questionamentos futuros e garante a estabilidade das relações contratuais. Em um ambiente de inovação, em que os riscos tecnológicos já são altos, a estabilidade jurídica da gestão administrativa é um fator crítico de sucesso que a padronização ajuda a assegurar.

3.18 O papel da auditoria interna (AUDIN) na validação dos processos

A Auditoria Interna (AUDIN) desempenha um papel fundamental na governança das IFES, conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal e na Instrução Normativa CGU nº 03/2017. Em vez de atuar apenas como um órgão puniti-

vo, a AUDIN moderna deve atuar como uma consultora estratégico que ajuda a administração a melhorar seus processos. A validação dos POPs de pagamento pela auditoria interna garante que os controles previstos sejam adequados e suficientes para mitigar os riscos identificados. Esse “selo de garantia” da AUDIN confere maior confiança aos gestores e aos parceiros externos da universidade.

O ciclo de conformidade preventiva, estabelecido por meio da colaboração entre a PROAD e a AUDIN na elaboração dos POPs, permite identificar falhas de controle antes que elas resultem em prejuízo ao erário. A auditoria pode realizar testes de aderência periódicos para verificar se os POPs estão sendo seguidos na prática e se os resultados esperados estão sendo alcançados. Essa atuação concomitante é muito mais eficiente do que a auditoria a posteriori, que muitas vezes identifica erros quando já não há mais tempo para correção sem danos significativos.

Além disso, a AUDIN ajuda a disseminar a cultura de compliance em toda a UNIFAP. Ao participar da validação dos processos padronizados, a auditoria interna demonstra que a conformidade não é um obstáculo à eficiência, mas sua maior aliada. A transparência e a prestação de contas são fortalecidas, e a universidade posiciona-se como uma instituição de excelência em gestão, capaz de atrair recursos e parcerias de alta complexidade. O papel da AUDIN é, portanto, o de um parceiro da inovação, garantindo que o crescimento institucional ocorra sobre bases sólidas de integridade e legalidade.

3.19 Conclusões sobre a integração sistêmica e o futuro da gestão na UNIFAP

A integração sistêmica entre a PROAD, os órgãos de controle, o SIAFI e os ambientes de inovação é o objetivo final da padronização proposta. O POP não é apenas um documento isolado, mas o tecido conjuntivo que une essas diferentes esferas da universidade em torno de um propósito comum: a excelência na gestão pública para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia. A cultura de processos, uma vez estabelecida, cria uma base sólida para a futura adoção de tecnologias ainda mais avançadas, como a automação robótica de processos (RPA) e a inteligência artificial aplicada à governança.

O futuro da gestão na UNIFAP passa obrigatoriamente pela superação do modelo burocrático tradicional em direção a uma gestão pública inovadora e empreendedora. A padronização dos processos de pagamento é o primeiro e mais crítico passo nessa jornada, pois ataca diretamente um dos maiores gargalos da instituição. Ao garantir agilidade, segurança e transparência, a UNIFAP posiciona-se como uma referência em gestão pública na Amazônia, demonstrando

que é possível conciliar o rigor do Direito Financeiro com a dinâmica necessária aos ecossistemas de inovação do século XXI.

A sinergia gerada por processos bem definidos e pessoas capacitadas permitirá que a UNIFAP cumpra com maestria sua missão de transformar a realidade regional por meio do conhecimento. A padronização é, em última análise, um ato de respeito ao cidadão e ao contribuinte, garantindo que cada centavo investido na universidade seja gerido com o máximo de eficiência e integridade. O caminho está traçado: da padronização operacional à excelência institucional, a UNIFAP prepara-se para os desafios de um futuro em que a inovação é a única constante.

4. Considerações Finais

O presente estudo demonstrou que a implementação de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) na gestão de pagamentos da Universidade Federal do Amapá não é apenas uma medida de organização administrativa, mas uma estratégia fundamental de governança para o suporte à inovação. A análise do arcabouço legal, especialmente da Lei nº 14.133/2021 e do Marco Legal de CT&I, revelou que a padronização oferece a segurança jurídica necessária para que os gestores públicos possam atuar com a agilidade exigida pelos ambientes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, sem descuidar da conformidade fiscal e do controle do erário.

As contribuições práticas deste trabalho para a UNIFAP e para a região amazônica residem na proposição de um modelo de fluxo financeiro que reduz a burocracia defensiva e fortalece as interações sistêmicas. Ao transformar normas complexas em instruções claras, a universidade preserva seu capital intelectual e atrai parceiros qualificados, consolidando-se como um hub de inovação confiável. A padronização atua como um vetor que liberta a instituição de entraves operacionais históricos, permitindo que ela foque em sua missão finalística de promover o desenvolvimento regional sustentável por meio da ciência e da tecnologia.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de um estudo de caso empírico após a implementação efetiva dos POPs na UNIFAP, visando quantificar a redução do tempo médio de processamento de pagamentos e o nível de satisfação dos usuários e fornecedores. Estudos que explorem a integração da inteligência artificial na auditoria desses processos padronizados também representam uma fronteira promissora. Em suma, este artigo reforça que a eficiência administrativa é o alicerce invisível sobre o qual se constrói a excelência acadêmica e a inovação transformadora.

Referências Bibliográficas

ANPROTEC. **Estudo de Impacto Econômico: Segmento de Incubadoras de Empresas do Brasil**. Brasília: ANPROTEC/SEBRAE, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 9001:2015 — Sistemas de gestão da qualidade — Requisitos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2015.

AUDY, J. L. N.; PIQUÉ, J. M. (Org.). **Dos Parques Científicos e Tecnológicos aos Ecossistemas de Inovação**. Brasília: ANPROTEC, 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro. Brasília, 1964.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Brasília, 1986.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Lei de Inovação. Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.

CASTRO, S. D. Políticas de CT&I e desenvolvimento regional: o caso da Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, 2017.

CAVALCANTE, L. R. Sistemas de inovação e desenvolvimento regional: notas para uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, n. 3, 2011.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

FREEMAN, C. **Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan**. London: Pinter, 1987.

LUNDVALL, B.-Å. (Ed.). **National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning**. London: Pinter, 1992.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3. ed. Paris: OCDE, 2005.

PROFNIT. **Pontos de Vista em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação**. Série de volumes temáticos. Salvador: FORTEC/PROFNIT, 2019-2023.

PUC MINAS. **POPsys: solução para desenvolvimento e gestão de POP**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2018.

REVISTA FOCO. A utilização do Programa Operacional Padrão na melhoria contínua da padronização de processos logísticos industriais. v. 17, n. 11, 2024.

RIBEIRO, M. C.; SOARES, A. A. C.; MENDONÇA, C. M. C. de. Desafios da Inovação e Transferência de Tecnologia no Ambiente Acadêmico: o caso da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). **Cadernos de Prospecção**, v. 12, n. 5, p. 1040-1051, 2019.

SARTORI, A. **Procedimento Operacional Padrão: o que é e como fazer**. Qualyteam, 2026.

VALLE, M. G. Sistemas de inovação: uma abordagem teórica para as políticas públicas de desenvolvimento. **Processus Revista**, 2022.