

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CYNARA BRITO MARIZ DE MORAES

**CELERIDADE E O DEVER DE DECIDIR NA POLÍTICA PÚBLICA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS:
Um estudo de caso na UFPE**

RECIFE

2021

CYNARA BRITO MARIZ DE MORAES

**CELERIDADE E O DEVER DE DECIDIR NA POLÍTICA PÚBLICA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS:
Um estudo de caso na UFPE**

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, da Universidade Federal de Pernambuco sob a orientação do Prof. Dr. Saulo Souza. Área de concentração: Políticas Públicas.

RECIFE
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M827c Moraes, Cynara Brito Mariz de.
Celeridade e o dever de decidir na política pública dos processos administrativos :
um estudo de caso na UFPE / Cynara Brito Mariz de Moraes. – 2021.
144 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Saulo Souza.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2021.
Inclui referências e apêndices.

1. Política pública. 2. Administração pública. 3. Processo administrativo. 4.
Eficiência (Serviço público). 5. Processo decisório. I. Souza, Saulo (Orientador). II.
Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-068)

CYNARA BRITO MARIZ DE MORAES

**CELERIDADE E O DEVER DE DECIDIR NA POLÍTICA PÚBLICA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS:
Um estudo de caso na UFPE**

Aprovada em: 26/03/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Saulo Souza (Orientador)

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)

Profa. Dra. Cibele Rodrigues (Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, Renato e filhos, Danilo e Renata, por todo apoio e paciência durante o período do mestrado, desde a seleção, aulas, realizações dos trabalhos, estudos para as provas, até este momento de pandemia do Coronavírus, que coincidiu com a fase de qualificação e elaboração da dissertação, momentos estes onde a ansiedade se expandiu e quase me sufocou.

A minha família que sempre me apoiou em tudo, em especial às mulheres, todos exemplos de luta, dedicação, fé, amor ao próximo e demonstração de que podemos ocupar os espaços que quisermos desde que a gente se esforce e acredite.

Aos meus colegas de sala pela parceria em todas as etapas do curso, em especial as amigas Sandra e Jamine que sempre me ajudaram a acreditar que tudo iria dar certo e que juntas podemos muito mais.

Ao meu orientador, Profº. Saulo Souza, por todo o incentivo, conhecimento demonstrado, apoio no tema escolhido desde o início e demonstração da importância de estabelecer metas, baseadas em estudos sempre focados na área de políticas públicas.

A todos os professores do Mestrado pelo aprendizado, aos servidores da Coordenação do curso e aos colaboradores da limpeza da sala, pelo apoio sempre em fornecer água e café durante as longas jornadas das aulas.

Aos servidores da UFPE, em especial aos que participaram das entrevistas e responderam o questionário para a pesquisa.

Por fim, aos colegas da PROGEPE por todo o apoio, estímulo e força para a realização do curso.

RESUMO

Tendo por base a Lei nº 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo para todos os órgãos federais, o presente trabalho analisa a fase de execução desta política em setores da UFPE atuantes em demandas que se baseiam na legislação de pessoal civil da administração pública federal, em dois aspectos cruciais desta: a celeridade e o dever de decisão dos processos administrativos. A referida política, em síntese, trata dos direitos dos administrados e da importância da garantia de um rito processual administrativo com especificações de prazos, possibilidade de recursos, garantia da ampla defesa e do contraditório; além de estar fundamentada nos princípios constitucionais da eficiência, legalidade, interesse público, motivação, dentre outros. No aspecto da celeridade, o presente estudo aborda como a UFPE vem atuando na política dos processos administrativos após a implementação do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), com ênfase no tempo nos trâmites destes. Além disso, tendo em vista que a tomada de decisão se reveste como uma das principais etapas desta política, o trabalho analisa a maneira como os setores buscam embasar as demandas dos processos administrativos, quando estas são revestidas de determinada complexidade e dificuldade de fundamentação legal, mais especificamente como estes avaliam e recorrem à ferramenta on-line SIGEPE LEGIS, a qual se configura como um repositório de legislação de gestão de pessoas, sob a responsabilidade do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal. Metodologicamente, este estudo qualitativo-quantitativo fez uso de triangulação de dados documentais, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário junto aos servidores da UFPE. A conclusão desse estudo foi que os operadores administrativos, para resolverem suas dúvidas normativas, quase não utilizam o sistema SIGEPE LEGIS, e, que de maneira preponderante optam em realizar as consultas diretamente com os detentores de cargos de coordenação/direção ou com a Procuradoria Federal em atuação na UFPE. No aspecto da celeridade observa-se avanço com a utilização do SIPAC na Instituição, mas que esta ferramenta precisa de ajustes para que o atendimento dos processos administrativos seja mais eficiente.

Palavras-chave: política de processos administrativos. Eficiência. Celeridade. Dever de decidir. Ferramentas SIPAC e SIGEPE LEGIS.

ABSTRACT

Based on Law 9.784 / 99, which regulates the administrative process for all federal agencies, the present work analyzes the implementation phase of this policy in active sectors of UFPE in demands that are based on the legislation of civil personnel (employees) of the federal public administration, in two crucial aspects: the speed and the duty to decide on administrative processes. This policy, in summary, deals with the rights of the civil personnel of the federal public administration and the importance of guaranteeing an administrative procedural rite with specification of deadlines, possibility of appeals, guarantee of ample defense and contradictory; besides being based on the constitutional principles of efficiency, legality, public interest, motivation, etc. In the aspect of speed, the present study addresses how UFPE has been acting in the policy of administrative processes after the implementation of the Integrated System of Patrimony, Administration and Contracts (SIPAC), with emphasis on the time in these procedures. In addition, considering that decision-making is one of the main stages of this policy, the present work analyzes the way in which the UFPE sectors seek to support the demands of administrative processes, when they are covered by a certain complexity and the difficulty of legal foundation. More specifically, how they evaluate and use the online tool SIGEPE LEGIS system, which is configured as a repository of people management legislation, under the responsibility of the Ministry of Economy, central body of the Civil Personnel System of the Federal Public Administration. Methodologically, this qualitative-quantitative study made use of triangulation of documentary data, semi-structured interviews and the application of a questionnaire with UFPE employees. The conclusion of this study was that the UFPE employees, to solve their normative doubts, hardly use the SIGEPE LEGIS system, and that, in a predominant way, they choose to carry out consultations directly with the sectors coordinators and directors or with the Federal Attorney's Office working at UFPE. In terms of speed, there is progress with the use of SIPAC in the Institution, but it needs adjustments so that the administrative processes can be more efficient.

Keywords: administrative process policy. Efficiency. Administrative term. Duty to decide. SIPAC and SIGEPE LEGIS tools.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Sistemas institucionais integrados de gestão	51
Figura 2 -	Página inicial do SIG@	53
Figura 3 -	Página inicial do SIPAC	54
Figura 4 -	Sistema Protocolo na tela Módulos	55
Figura 5 -	Módulo do Sistema de Protocolos (Mesa virtual e Menu)	56
Figura 6 -	O portal administrativo	56
Figura 7 -	Módulo Mesa Virtual	57
Figura 8 -	Aba de processos pendentes de recebimento	57
Figura 9 -	A aba Processo	58
Figura 10 -	Passos do cadastramento de processo	59
Figura 11 -	A aba Menu	59
Figura 12 -	Cadastro dos interessados no processo	60
Figura 13 -	A aba Consultas e Relatórios	61
Figura 14 -	Relatório de tempo médio de tramitação	62
Figura 15 -	Página do portal do servidor (para abrir a página do SIGEPE LEGIS)	64
Figura 16 -	Página do antigo CONLEGIS	65
Figura 17 -	Situação de eficácia da Orientação Normativa nº 7/2012	66
Figura 18 -	Visão funcional do módulo de publicação	67
Figura 19 -	Pesquisa avançada no SIGEPE LEGIS	68
Figura 20 -	Quadro de pesquisa avançada	69
Figura 21 -	Sala virtual (GLPC) I	131
Figura 22 -	Sala virtual (GLPC) II	132
Figura 23 -	Sala virtual (GLPC) III	132
Figura 24 -	Sala virtual (GLPC) IV	133
Figura 25 -	Sala virtual (GLPC) V	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Prazos previstos na Lei nº 9.784/1999	34
Quadro 2 - Quantitativo de pessoal da PROGEPE por setor	75
Quadro 3 - Principais documentos analisados no trabalho	78
Quadro 4 - Informações sobre as entrevistas e os entrevistados	79
Quadro 5 - Síntese da atuação das unidades dentro da PROGEPE	82
Quadro 6 - Aspectos observados e detalhamento das questões	84
Quadro 7 - Questões direcionadas aos Procuradores, aos Auditores, ao Servidor do protocolo e ao Servidor do Ministério da Economia	85
Quadro 8 - Perguntas do questionário com base nos temas principais do problema de pesquisa	89
Quadro 9 - Resultados do relatório do tipo: Acumulação de cargo	92
Quadro 10 - Resultado do relatório do tipo: Acórdão TCU	93
Quadro 11 - Resultado do relatório do tipo: Auxílio Alimentação.	95
Quadro 12 - Resultado do relatório do tipo: Aposentadoria	97
Quadro 13 - Resultado do relatório do tipo: Concessão de Pensão Civil	98
Quadro 14 - Quadro geral do tempo médio de atendimento dos processos	100
Quadro 15 - Como o setor procede com dúvidas relativas às normas e leis na área de pessoal civil	115
Quadro 16 - Dificuldades na utilização do SIGEPE LEGIS	117
Quadro 17 - Razões para a baixa utilização do SIGEPE LEGIS	118
Quadro 18 - Aspectos do SIPAC relatados pelos servidores	120
Quadro 19 - Sugestões dos servidores para o incremento da celeridade e da tomada de decisão na PROGEPE	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFD	Assentamento Funcional Digital
AGU	Advocacia Geral da União
AUDINT	Auditoria Interna
CACE	Coordenação de Acúmulo de Cargo e Emprego
CADP	Coordenação Administrativa do Departamento de Pessoal
Conlegis	O sistema online de consultas à legislação de Recursos Humanos
Consuni	Conselho Universitário
Consad	Conselho de Administração
Cofins	Conselho Fiscal
CRFB	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
DAP	Diretoria de Administração de Pessoal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCO	Diretoria de Controladoria (DCO)
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoal
DDP	Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal
DQV	Diretoria de Qualidade de Vida
DL	Decreto-Lei
DLDD	Divisão de Legislação, Direitos e Deveres
DP	Diretoria de Pessoal
EC	Emenda Constitucional
GED	Gerenciador de Eletrônico de Documentos
GLCP	Gerência de Legislação e Controle de Processos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LPAF	Lei de Processo Administrativo Federal
MEC	Ministério da Educação
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PROAES	Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis
PROEXC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de vida
PROGEST	Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
PROPESQI	Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
PROPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG)
SAFD	Seção de Assentamento Funcional Digital
SERPRO	Serviço Geral de Processamento de Dados
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASG -	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIG	Sistema de Informação Gerencial
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGAdmin	Sistema Integrado de Administração e comunicação
SIGAC	Sistema de Gestão de Acessos
SIG@	Sistema de Informações e Gestão Acadêmica
SIGPP	Sistema Integrado de Gestão, Planejamento e Projetos
SIGED	Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos
SIGEPE LEGIS	Sistema de Legislação
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNARH	União Nacional dos Profissionais de Recursos Humanos do Poder Executivo Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	JUSTIFICATIVA	16
1.3	OBJETIVOS	19
1.3.1	Objetivo Geral	19
1.3.2	Objetivos Específicos	19
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO	20
2.1	O ESTADO BUROCRÁTICO E O GERENCIAL	20
2.2	BREVIÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL	24
3	O DEBATE ENTRE A LEI Nº 9.784/99 COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 9.784/99	30
3.1.1	Conceito, tópicos e princípios	30
3.1.2	Enfatizando a celeridade e o dever de decidir	33
3.2	CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A LEI 9.784/99	35
3.2.1	Considerações sobre as políticas públicas	35
3.2.2	Associando a Lei nº 9.784/99 com as políticas públicas	42
4	AS FERRAMENTAS SIPAC E SIGEPE LEGIS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	46
4.1	A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS	46
4.2	O SISTEMA INTEGRADO DE PATRIMÔNIO, ADMINISTRAÇÃO E CONTRATOS – SIPAC	49
4.2.1	O Módulo Protocolo do SIPAC e as abas Processos e Consultas/Relatórios	55
4.3	CONHECENDO O SISTEMA SIGEPE LEGIS	63
5	METODOLOGIA	71
5.1	MÉTODO DE ABORDAGEM	71
5.2	TÉCNICAS DE PESQUISA	72
5.3	CONTEXTUALIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	73
5.4	SOBRE OS DADOS	77
5.4.1	Da análise documental	77
5.4.2	Das entrevistas	79
5.4.3	Do Questionário	87
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES	91
6.1	ANÁLISES DOS DADOS DOCUMENTAIS	91
6.2	ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NAS ENTREVISTAS	102
6.2.1	Grupo de entrevistados que atuaram ou estão exercendo cargos de direção ou Pró-Reitoria na PROGEPE (E1; E2; E3; E4; E8; e E9)	103
6.2.1.1	<i>Em que medida a UFPE vem cumprindo com os critérios da celeridade e da decisão legalmente fundamentada, especificadas na política dos processos administrativos?</i>	103
6.2.1.2	<i>Qual a contribuição das ferramentas on-line utilizadas pela UFPE (SIPAC e SIGEPE LEGIS) na fundamentação das decisões e na</i>	

	<i>celeridade da análise dos processos administrativos?</i>	107
6.2.2	Grupo de entrevistados - Procuradores (E5 e E6).....	109
6.2.3	Grupo de entrevistados - Auditores (E10 e E11).....	111
6.2.4	Grupo de entrevistados com experiência na utilização do Sigepe Legis (E7) e SIPAC (E12).....	112
6.3	ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO.....	114
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
7.1	ASPECTOS GERAIS DO ESTUDO REALIZADO.....	125
7.2	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	129
7.3	DESDOBRAMENTOS DO TRABALHO E AGENDAS DE PESQUISA.....	130
7.4	PRODUTO DO MESTRADO.....	130
	REFERÊNCIAS	134
	APÊNDICE A - TEXTO EXPLICATIVO SOBRE O QUESTIONÁRIO..	142
	APÊNDICE B- UTILIZAÇÃO DO SIGEPE LEGIS	143
	APÊNDICE C - FREQUÊNCIA DE USO DO SIGEPE LEGIS	144

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a metodologia de abordagem da fase executória das políticas públicas a um programa governamental específico, qual seja, o da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O processo administrativo, como instrumento de garantia dos interesses dos administrados e de transparência na Administração Pública, o qual tem como base a lei supramencionada, reveste-se como principal meio para que as diversas matérias voltadas para o âmbito do pessoal civil da Administração Pública Federal sejam analisadas e interpretadas.

A Lei nº 9.784/99 especifica, em seu art. 2º, os princípios que regem o processo administrativo, são eles: legalidade, finalidade, motivação, moralidade, razoabilidade, ampla defesa, segurança jurídica, eficiência, proporcionalidade e interesse público. Os princípios são relevantes para a política dos processos administrativos, pois dão um norte para aqueles que atuam com estes, figurando como enunciados normativos que orientam a compreensão do ordenamento para sua aplicação e integração (REALE JR., 1996).

Podemos definir o Processo Administrativo, portanto, como uma série de atos entrelaçados com a legislação e os princípios constitucionais, com vistas a fundamentar uma decisão ou ato administrativo, como bem assevera Carvalho Filho (2016) quando afirma que “o processo administrativo se consubstancia numa sucessão de fatos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, no caso, a prática de um ato administrativo final” (CARVALHO FILHO, 2016, p.806).

Nesta linha de raciocínio, os agentes de nível de rua ou burocráticos, que exercem o múnus público de analisar os processos administrativos dos órgãos que atuam, têm seus atos atrelados aos princípios e legislações que regem a Administração Pública Federal. Aqui, o princípio da legalidade é enfatizado, pois versa que todos os atos administrativos são regidos por lei, ou seja, qualquer ato só será concedido pela administração pública quando a lei assim permitir. A atividade funcional do administrador público está vinculada aos ditames legais, não podendo destes se afastar, pois se assim agir estará praticando ato inválido (MEIRELLES, 2000).

Outro princípio crucial desta política é o da eficiência, o qual está expresso no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual foi proposta em aliança com o projeto de reforma do aparelho estatal decorrente do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que objetivava a implantação de um modelo gerencial em substituição ao burocrático.

De certo que o tema da eficiência é amplo e abstrato, no âmbito da administração pública, por outro lado, consolida-se o entendimento de que esta implica no cumprimento da lei em atendimento ao interesse público subjacente. A partir dessa premissa, o trabalho em comento aborda dois aspectos primordiais da política dos atos administrativos: o da celeridade no atendimento do processo, atrelada a uma decisão motivada, ou seja, com os fundamentos de fato e de direito devidamente delimitados.

Nesse contexto, para o regular desenvolvimento da Administração Pública, as abordagens voltadas para a celeridade e tomada de decisão não podem ocorrer de maneira dissociada dos princípios acima, visto que estes dão embasamento para toda a aplicabilidade da presente política. Os princípios norteiam e dão diretrizes para as ações do administrado, na concretude de todos os atos administrativos, assegurando, assim, uma administração transparente e voltada para o interesse coletivo

O presente trabalho foca na implementação desta política em setores que atuam na análise de processos administrativos cujos assuntos versam sobre legislação de pessoal (concessão de auxílios, licenças, afastamentos aposentadoria, pensão etc.), frisando os aspectos do tempo do trâmite do processo e dos embates relacionados à fundamentação normativa da decisão.

A rapidez no atendimento é algo almejado por todos os que solicitam um pedido via processo administrativo, mas esta pressupõe que a formalidade e os aspectos legais também estejam presentes, além de uma resposta devidamente baseada em normas e leis que a justifiquem. Nesse prisma, as instituições públicas se utilizam de sistemas e ferramentas on-line que possibilitam uma otimização desta política.

Desde 2019 a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) utiliza o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), o que tornou todos os processos administrativos na modalidade eletrônica, inclusive suas comunicações internas como despachos e ofícios. O presente trabalho aborda esse sistema, visto que deste podem ser extraídos relatórios com a delimitação do tempo de atendimento

dos processos em qualquer setor da Instituição, frisando a importância da celeridade e da transparência organizacional.

No que se refere ao dever de decidir fundamentado em argumentos legais e normativos, a Administração Pública Federal recorre ao instrumento *on-line* Sigepe Legis, disponibilizado pelo Governo Federal, o qual atua como repositório de entendimentos normativos e legais relativos às inúmeras questões que envolvem a legislação de pessoal civil.

Assim, busca-se aqui demonstrar as efetivas contribuições que os instrumentos ou ferramentas disponibilizadas para a execução da política dos processos administrativos possam acarretar, na ocasião da fundamentação da decisão e na demonstração do tempo de atendimento desta.

Neste sentido, o segundo capítulo, após este, introdutório, contextualiza a reforma administrativa dentro da Administração Pública brasileira, como também faz um breve histórico acerca dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Nessa linha, no capítulo 3, o trabalho apresenta perspectivas acerca da Lei nº 9.784/1999, a Lei do Processo Administrativo Federal, contextualizando-a, historicamente, entre a administração burocrática e a administração gerencial. No mesmo capítulo, são trabalhados alguns conceitos referentes à área de Políticas Públicas, tratando, inclusive, a Lei nº 9.784/1999 como uma política pública.

O capítulo 4, por sua vez, descreve duas ferramentas essenciais para responder ao problema de pesquisa, bem como atender aos objetivos do trabalho: O SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos) e o Sigepe Legis. O capítulo 5 trata sobre a metodologia do trabalho. No capítulo 6 estão os resultados da pesquisa; e, no sétimo e último, as considerações finais.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Dentro deste contexto, este trabalho buscará responder as seguintes perguntas:

a) Em que medida a UFPE vem cumprindo com os critérios da celeridade e da decisão legalmente fundamentada especificadas na política dos processos administrativos?

b) Qual a contribuição das ferramentas on-line utilizadas pela UFPE (SIPAC e Sigepe Legis) na fundamentação das decisões e na celeridade da análise dos processos administrativos?

1.2 JUSTIFICATIVA

A política pública do processo administrativo consolidada na Lei Federal nº 9.784/1999 abrange toda a esfera pública federal, direta e indireta, inclusive as do âmbito Legislativo e Judiciário da União, quando na prática de funções administrativas, mas não se configura como uma lei nacional, visto não abranger os estados, municípios ou o Distrito Federal.

É considerada como supletiva ou subsidiária, visto que esta política se aplica na inexistência de lei específica que regule um determinado processo administrativo ou em eventual omissão a algum ponto regido por determinada lei, como bem assevera Alexandrino e Vicente de Paulo (2010, p. 872).

Aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República, podemos assim afirmar que se trata de uma política de modelo *top-down* (cima para baixo), envolvendo diretamente os formuladores e implementadores, mas dentro de uma relação hierárquica entre estes (SECCHI, 2012). Importa esclarecer que, esse modelo se enquadra em uma complexa dissociação entre “Política e Administração”, no qual os agentes políticos não se confundem com os implementadores (WILSON, 1887).

A política em análise foi promulgada em 1999 e tem em seu escopo as normas básicas do processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, com o objetivo primordial de proteger os direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração (art. 1º da Lei 9.784/99).

Em termos históricos, a presente política baseia-se na reforma administrativa do Estado, tendo como elemento ordenador a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1988, que defendia a mudança de um Estado meramente burocrático, com controle interno rígido e ineficiente, para outro com moldes mais gerenciais, voltados para o atendimento do cidadão, com conceitos modernos de administração e eficiência; fruto de um período inserido em avanços tecnológicos e dentro de uma base política com preceitos neoliberais.

A mudança acima fez parte do Plano Diretor da Reforma do Estado, iniciado em 1995, o qual firmava a importância de um núcleo estratégico no Estado capaz de formular e controlar a implementação de políticas públicas. No primeiro momento, este plano foi confiado ao Ministério da Administração Federal e objetivava ajudar no funcionamento da Administração pública, de maneira gerencial, flexível, com transparência, dentro de uma ótica que o público e o privado deviam atuar conjuntamente (MARE, 1998).

Um aspecto crucial desta política é que a Administração tem o dever de emitir decisão nos processos administrativos, como também sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência (art. 48 da Lei 9.784/99). Assim, todas as decisões devem ser motivadas e baseadas em lei ou norma.

Ressalte-se que a Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo está organizada sob a forma de Sistema, cabendo ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) a incumbência das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias (Decreto nº 67.326/1970). Atualmente, tal prerrogativa é de competência do Ministério da Economia, que, por sua vez, absorveu o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Dentre as funções do órgão Central SIPEC cabe o aspecto da legislação de pessoal (art. 4º, inciso V do Decreto nº 67.326/1970 combinado com o art. 1º do Decreto nº 9.473 de 2018). Com isso, sendo a Universidade pertencente a Administração Pública Federal indireta e denominada de autarquia federal, está subordinada aos entendimentos normativos e legais estabelecidos por aquele órgão (art. 5º, do Decreto nº 67.326/1970).

Tal assertiva pode ser vista ainda no Decreto nº 200 de 1967, o qual regulamentou o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), dispondo no parágrafo 1º de seu art. 30, que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e suas fundações estão subordinados à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização do órgão Central do SIPEC, sem prejuízo da subordinação ao seu órgão setorial.

No intuito de melhor uniformizar e publicizar os entendimentos normativos às unidades de recursos humanos integrantes do SIPEC, este órgão vem, ao longo do tempo, otimizando suas ferramentas e serviços, especialmente com o advento da internet. Um exemplo disso é a Central SIPEC, canal on-line do Portal do Servidor do

Governo Federal, que visa esclarecer dúvidas com relação aos sistemas eletrônicos de gerenciamento de gestão de pessoas (SIGEPE/SIAPENET) para servidores, aposentados e pensionistas.

O presente tema, portanto, traz à tona as disparidades enfrentadas pelos técnicos responsáveis quando da análise dos processos administrativos cuja matéria seja do âmbito do pessoal civil da administração pública, pois nem sempre as respostas que se buscam são encontradas na letra da lei ou norma interpretada.

Tal situação pode acarretar desde a demora na resposta da situação apresentada no processo administrativo até a Instituição responder uma ação judicial visto a sua lentidão e ineficácia no tratamento da questão levantada.

Além disso, o trabalho em questão abordará o critério da importância do tempo de atendimento do processo, visto que este se constitui como um dos pontos mais importantes no aspecto da eficácia. Assim, com a implantação na UFPE do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), desde 14 de janeiro de 2019, os processos administrativos deixaram de ser físicos e se tornaram eletrônicos, portanto, será averiguado se com esta mudança o tempo de espera do trâmite processual também diminuiu.

A escolha de realizar o presente estudo, com enfoque na celeridade do atendimento e na decisão fundamentada junto a setores pertencentes à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE), fundamenta-se no fato que estes analisam processos administrativos cujos assuntos versam sobre as diversas normas e legislações que tratam sobre questões de pessoal, as quais frequentemente têm uma maior demanda e exigem uma pesquisa legal ou normativa mais aprofundada.

A comparação entre

diretorias e setores diversos é importante, visto que abrangem vários assuntos relativos à legislação de pessoal, cada qual com seu fluxograma de atendimento e complexidades normativas próprias. Além disso, esta temática é pouco explorada no campo acadêmico de forma geral, principalmente na área de políticas públicas.

A relevância social do presente estudo é indicar as contribuições destas ferramentas na implementação da política, com enfoque na rapidez do atendimento e no apoio da fundamentação normativa adequada da decisão, com vistas a minimizar as insatisfações dos interessados nos processos administrativos e possíveis judicializações.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral:

Este trabalho visa analisar a fase de execução da Lei 9.784/99, frisando a adoção dos instrumentos on-line utilizados pela UFPE no aprimoramento dos critérios da celeridade e da fundamentação da decisão dos processos administrativos.

1.3.2 Objetivos Específicos:

- Averiguar como a ferramenta Sigepe Legis contribui com o cumprimento da política nos aspectos da celeridade e apoio na fundamentação da decisão do processo administrativo;
- Identificar, através da ferramenta SIPAC, o critério da celeridade do atendimento dos processos administrativos cujo assuntos versam sobre legislação de pessoal;
- Identificar como os técnicos dos setores de pessoal atuam no caso de dificuldade no entendimento normativo e legal para atender ao dever de decisão relativo aos processos administrativos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

2.1 O ESTADO BUROCRÁTICO E O GERENCIAL

Em termos históricos, as análises organizacionais da administração pública apresentam três modelos teóricos para fundamentar suas atividades: o patrimonialista (caracterizado pela ausência de distinção entre a propriedade privada e a pública, visto que não havia separação entre bens públicos e particulares, com forte presença de corrupção, nepotismo e falta de profissionalização); o burocrático (presença de hierarquia, formalismo e especialização para serviços impessoais); e o gerencial (busca da eficiência, resultados, descentralização e inovação tecnológica).

O modelo burocrático surgiu como uma alternativa ao patrimonialista, muito expressivo nas monarquias absolutas, onde a autoridade do rei prevalecia e a separação entre o patrimônio privado e público não era nítida. Assim, não havia separação do que pertencia ao Estado e ao privado e, com o crescimento do capitalismo industrial e do mercado, a delimitação das atribuições próprias e distintas entre o político e o administrador público precisavam ser delineadas (BRESSER - PEREIRA, 1996, p. 10).

O sociólogo alemão Maximilian Carl Emil Weber (1864-1920), que integrou os estudos das organizações aos aspectos históricos das sociedades, defendeu a chamada Teoria da Burocracia na Administração, na qual argumenta que a burocracia é a maneira mais eficiente para que as organizações possam alcançar suas metas.

É a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todos os tipos de tarefas (WEBER, 1999, p. 148).

Conforme Tragtenberg (1985), esta mudança de entendimento da teoria da administração mais direcionada a uma dimensão mais sociológica deve-se a Weber e suas apreciações acerca do tema da burocracia. Com uma abordagem mais estruturalista que vai além das questões internas da organização e sem apresentação de um modelo padrão, Weber indicou os principais benefícios da administração burocrática, dentre os quais: a racionalidade (meios eficientes para se alcançar as

metas); definição dos cargos (conhecimento e delimitações das atividades); rotinas e fluxos (para a celeridade e redução de riscos e erros); critérios de seleção e de substituição (priorização da competência técnica) (CHIAVENATO, 2003, p. 254-255 e 266-267).

No decorrer do século XX, o modelo de administração pública burocrática prevalecia nos Estados democráticos, tendo por principal característica a separação do público e do privado, como também do político e do administrador público, onde este último passava por recrutamento e treinamento inerentes às suas atividades (BRASIL, 1998).

De maneira sintética, no Estado burocrático as instituições eram organizadas em moldes hierarquizados, voltadas ao formalismo e controle dos processos, com objetivos centrados no combate à corrupção e ao nepotismo, mantendo, ainda, uma linha de profissionalização com prevalência na impessoalidade e nas hierarquias de carreira (BRASIL, 1995, p. 10-59).

A principal crítica à administração pública burocrática versa sobre a separação entre os integrantes da sociedade e do Estado, em virtude de que os serviços prestados não visavam a qualidade e eficiência destes para os cidadãos. Segundo Bresser-Pereira (1996, p.10), a administração pública burocrática era, de fato, superior à patrimonialista. Entretanto, não era capaz de assegurar a celeridade, a economicidade e a eficiência no que tange à prestação dos serviços públicos.

O liberalismo, fortalecido após as revoluções burguesas, influenciou esse modelo de estado burocrático, visto que suas ideias voltadas principalmente para a proteção da propriedade privada exigiam a mínima atuação estatal e uma rígida orientação de ordem interna.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um esforço, por parte dos países, no sentido de uma reestruturação e uma ressignificação no papel do Estado, não apenas no aspecto econômico, mas também nos aspectos político e social, iniciando, com isso, o chamado Estado Social, intitulado também de Estado-providência, Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, cuja principal característica era a participação mais efetiva do Estado em aspectos como educação, saúde, trabalho e moradia.

O objetivo primordial da concepção de um estado social era ampliar as limitações vivenciadas no estado liberal, fazendo com que as garantias das liberdades individuais pudessem caminhar em coesão com intervenções que favorecessem a população também na obtenção de serviços sociais básicos como educação, saúde e

habitação. Esta visão diferenciada de atuação do estado é defendida pelo socialismo democrático.

Assim, em meados dos anos 1970 o Estado de bem-estar social começou a declinar. Preocupações com a eficiência dos gastos públicos e com as questões fiscais dos Estados fizeram com que, neste período, o liberalismo ressurgisse como paradigma dominante da economia mundial.

Os exemplos mais expressivos desta retomada liberal (também denominada de neoliberalismo) ocorreram no Chile, sob a presidência de Augusto Pinochet (1975) com redução expressiva do gasto público, privatizações de empresas estatais e demissões de servidores públicos, no Reino Unido com Margareth Thatcher (1979), e nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1980), em um período marcado pela retirada dos controles de fluxos financeiros, aumento de desemprego massivo, criação de uma nova legislação antissindical e pela rescisão de gastos no âmbito social (ANDERSON, 1995, p.12).

A definição de Harvey (2005) sobre o neoliberalismo abrange a extensão deste nos aspectos sociais e políticos que afetam o Estado, diante desta abertura maior do mercado:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria de práticas econômico-políticas que propõe que o bem estar humano pode ser promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. (HARVEY, 2005, p.13).

Os ideários neoliberais, então, foram se fortalecendo mundialmente, culminando no Consenso de Washington (1991) e o seu conjunto de regras estabelecidas por economistas de várias instituições financeiras, objetivando medidas como: redução dos gastos públicos, reforma tributária, disciplina fiscal, abertura comercial, privatizações de empresas públicas, dentre outras.

Foi a partir desta expansão do pensamento neoliberal que a reforma do Estado se voltou para um modelo mais gerencial. Todavia, isso não significou um abandono de alguns métodos e princípios fundamentais do modelo burocrático, mas sim uma ênfase maior, no âmbito das discussões políticas, econômicas e administrativas, em conceitos como eficiência, contrato de gestão, flexibilização, controle finalístico, qualidade e cidadão-cliente.

Deste modo, o modelo gerencial supera a visão burocrática de um interesse público restrito ao Estado, com ênfase nos procedimentos e padronizações. Passa a enxergar o cidadão como o foco principal das atividades públicas, tendo como preocupações centrais o foco em resultados, a autonomia na gestão, a descentralização e a flexibilidade na prestação dos serviços.

A transição para uma linha mais gerencialista no setor público nos Estados Unidos e no Reino Unido baseou-se em temáticas voltadas para o empreendedorismo, com foco em orientações éticas e de conduta, bem como na importância do controle interno, da eficiência e da competitividade. O gerencialismo passou, assim, a se expandir cada vez mais na Europa e na América Latina, aliado aos entendimentos pós-fordistas e o seu modelo flexível de gestão organizacional, no qual associava a organização do trabalho às inovações tecnológicas, na busca de atender um mercado mais diferenciado (PAES DE PAULA, 2005).

Essa mudança para uma visão gerencial objetivava melhorias de crescimento econômico, o que acarretou em consequente redução de custos; fornecimento dos lucros empresariais para o sistema financeiro; inovações tecnológicas propícias ao aumento da produção; padrão flexível de produtividade; e, desregulamentação do mercado de trabalho (diminuição da rigidez das leis trabalhistas, dando flexibilidade na contratação e rescisão de contratos de trabalho), que culminou no incremento de contratos terceirizados, temporários e precarizados (ANTUNES, 2010; PAES DE PAULA, 2003).

Entre 1960 a 1980, o Reino Unido e os EUA já vinham construindo os alicerces de uma reforma administrativa voltada ao modelo gerencial, com a finalidade de otimizar a administração do setor público, com foco na eficiência do trabalho, introdução de novas tecnologias e avaliação periódica do desempenho dos servidores. Vale salientar que, ao mesmo tempo, ocorreram as privatizações de empresas estatais nas áreas de carvão, petróleo, transporte aéreo, telefonia, dentre outras (PAES DE PAULA, 2003).

No Brasil, as discussões acerca da modernização dos serviços públicos e da adoção de um modelo gerencial para a administração pública ocorreram concomitantemente à transição democrática, em um momento de profunda instabilidade econômica. Neste cenário, posicionamentos mais liberais para a economia ganharam proeminência e influenciaram consideravelmente o debate acerca da necessidade de uma reforma administrativa.

Assim, a própria Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, dispunha de elementos propícios para essa transição, pois referenciava, em seu texto, temáticas inerentes ao modelo gerencial, como eficiência, impessoalidade, acesso à informação e controle da fiscalização das atividades públicas pela sociedade.

2.2 BREVIÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A administração patrimonialista foi o modelo predominante durante quase toda a história da administração pública do Brasil. Não sendo pertinente, para os objetivos do trabalho, descrições mais aprofundadas acerca do referido modelo, que possui como marca a ausência de profissionalização, o nepotismo e a racionalidade subjetiva na tomada de decisões nos órgãos públicos, faz-se mister observar que a transição do patrimonialismo para o modelo burocrático só veio ocorrer em meados da década de 1930, tendo como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938. O referido órgão era subordinado à Presidência da República e, posteriormente, substituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.12).

O DASP foi implantado no contexto histórico conhecido como República Nova, sob o comando de Getúlio Vargas (1930-1945). Neste momento, o Governo buscava uma maior profissionalização da administração pública e se encontrava envolto às conquistas sociais como: voto secreto, concessão do voto feminino, promulgação de leis trabalhistas etc. Por isso, a primeira reforma burocrática, ocorrida em 1936, tinha como escopo principal a ênfase nas atividades da administração geral, inserida em um corpo burocrático clássico com firme reconhecimento aos princípios administrativos defendidos pelo taylorismo (COSTA, 2008).

Portanto, a reforma burocrática, apesar do incentivo ao serviço público profissional, à impessoalidade e a formalidade dos procedimentos, não ocorreu de maneira uniforme dentro da máquina pública. Em diversos setores do Estado, práticas patrimonialistas continuaram a ocorrer, como o nepotismo, a concessão de empregos e benefícios em troca de votos e apoio político, dentre outros. Apesar disso, em termos gerais, a reforma burocrática e a criação do DASP foram um marco na administração pública do Brasil. Expressavam a necessidade de modernização dos serviços públicos de um país que deixava de ser uma economia quase exclusivamente agrária e se industrializava de forma bastante veloz.

Após o Golpe Militar de 1964, a administração burocrática passou a ser moldada dentro de parâmetros assecuratórios de uma ampla intervenção do Estado no contexto econômico e social, bem como na descentralização das atividades do setor público, o que resultou em um fortalecimento da administração indireta.

Neste contexto, promulgou-se o Decreto-Lei nº 200, de 1967, considerado o documento que deu ênfase à segunda reforma administrativa e que tratava da descentralização da administração dentro de três maneiras: da administração federal; do âmbito governamental para o privado; e, da União para os governos locais (MARCELINO, 1988 *apud* COSTA, 2008, p. 275).

O Decreto-Lei nº 200 se opunha à rigidez da administração direta e destacava a importância da descentralização com mais autonomia da administração indireta (autarquias e fundações), fazendo com que as discussões de reforma administrativa no Brasil comesçassem a ganhar mais espaço, visto que, neste período, o Estado apresentou um incremento nas receitas e despesas, como também um aumento de suas funções na área social; a reforma, então, passou a representar uma possibilidade de enxugamento ou redução da máquina pública.

Outro aspecto importante acerca do Decreto-Lei acima foi a prevalência do princípio de racionalidade administrativa, com foco no planejamento e no controle dos resultados, na busca da eficiência implementada a partir da administração descentralizada, onde suas unidades continham empregados com contratos celetistas (BRESSER-PEREIRA, 1996). No entanto, segundo o autor, foi exatamente esta contratação desordenada de empregados sem aprovação em concurso público que levou o Decreto-lei nº 200 ao descrédito, visto a permanência de expressivas práticas da administração patrimonialista e a inexistência de um efetivo plano de carreiras para os administradores.

Vale salientar que, tanto a reforma de 1936 como a de 1967, foram aplicadas sob a égide de políticas ditatoriais, com evidentes restrições à participação popular. A primeira apresentava fortes práticas patrimonialistas e clientelistas; já a segunda ocorreu em um cenário deficiente no que se refere aos mecanismos de coordenação e implementação dos setores e na não priorização de atuação na área de recursos humanos (VIEIRA, 2008).

Posteriormente, na década de 80, constataram-se intensas mudanças nos aspectos econômicos, tecnológicos e sociais, resultantes da globalização e do

processo hiperinflacionário, o que exigiu também modificações nas posturas gerenciais dos setores públicos e privados.

Frise-se que a Constituição Federal Brasileira de 1988, pensada pelos constituintes como instrumento capaz de interromper as práticas patrimonialistas decorrentes da administração descentralizada, apenas consolidou esse sistema burocrático, resultando em uma administração pública onerosa e com pouca qualidade em seus serviços (BRESSER-PEREIRA,1998).

A Constituição brasileira, também chamada de "Constituição cidadã", instituiu um Estado democrático, visto o seu amplo rol de direitos sociais e fundamentais, com garantias do direito à saúde, seguridade social, dentre outros, no entendimento de que estes devem ser assegurados a todos os cidadãos e, deste modo, se revestem como dever do Estado. Todavia, no final do governo de José Sarney (1985 -1990), sob o argumento de que a Constituição havia tornado o país impossível de ser governado, os ideais conservadores da contrarreforma começaram a prosperar.

Entre 1987 e 1992 o que se vislumbrou foram cortes sociais, a suspensão do programa da reforma agrária e várias transgressões ao texto constitucional, além de recorrentes privatizações, ampla abertura da economia para investimentos externos e reformas monetárias, tudo alinhado ao Consenso de Washington, que estabeleceu um conjunto de regras econômicas estabelecidas por economistas vinculados às instituições financeiras, objetivando medidas com perspectivas neoliberais.

Durante o Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) o que se configurou foi uma reforma administrativa que buscava ampliar a redução dos gastos públicos e a desestatização (diminuição da intervenção estatal na seara econômica), como por exemplo as medidas de promoção de extinção ou junção de instituições, promoção de afastamento ou movimentação de pessoal, extinção e privatização de empresas.

Com a renúncia de Collor, em 1992, e as respostas positivas do Plano Real, que resultaram em uma certa estabilidade econômica, a agenda das reformas foi resgatada com a criação da Coordenação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), sob a responsabilidade do Ministro Bresser-Pereira.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, a globalização, implementadora do mercado financeiro mundial que resulta da integração econômica, social, cultural e política, com

sua quebra das fronteiras de mercados, gerou essa consequente necessidade de adaptação do Estado:

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

Até os anos 90, portanto, os setores atuantes para a reforma administrativa brasileira foram: o DASP (criado em 1938, foi extinto em 1986); a Secretaria de Administração Pública da República (SEDAP), incorporada, em 1989, à Secretaria do Planejamento da Presidência da República; a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, incorporada em 1992 ao Ministério do Trabalho; e, por fim, em 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, instituiu-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 34).

A reforma administrativa tinha como eixo central uma gestão voltada aos resultados, ao planejamento estratégico, à descentralização das atividades e a uma maior autonomia dos gestores, passando o cidadão a ser encarado como cliente, o que, em paralelo, exigia do gestor público ajustes diante das mudanças econômicas que ocorriam no país e no mundo.

Outro aspecto fundamental para esta reforma foi a criação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), do MARE, como um importante documento com diretrizes que respondiam à crise do Estado, abrangendo questões fiscais e sociais, a atuação na economia e a maneira burocrática de administrar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Em termos gerais, o PDRAE abarcava quatro áreas a serem desempenhadas pelo Estado, quais sejam: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

Com a ideia de centralizar um grupo com expressiva capacidade técnica, em condições de atuar em situações táticas, o núcleo estratégico do Estado trabalhava diretamente na formulação e acompanhamento das políticas públicas, com noções concretas e distintas de suas funções, desde a origem até a implementação (LEVY,

2002, p. 38-39). Este núcleo era o setor responsável pela definição e monitoramento de leis e políticas públicas, mas que também monitorava seu cumprimento. Em suma, era responsável pelas decisões estratégicas do Estado (BRASIL, 1995, p. 41-42).

Os serviços exclusivos, por sua vez, eram aqueles onde somente o Estado poderia atuar, como, por exemplo, as atividades que requerem o poder extroverso estatal (regulamentação, fiscalização e fomento). Já os serviços não exclusivos seriam aqueles onde o Estado atua conjuntamente com organizações públicas não estatais e privadas, como ocorre na educação e na saúde. E, por último, o setor referente aos bens e serviços (área de atuação de empresas, voltadas para o lucro), que passariam, portanto, para o âmbito privado, promovendo, assim, a privatização da parcela de bens públicos (BRASIL, 1995, p. 41-42).

O PDRAE, portanto, especificou de maneira formal os serviços tidos como exclusivos e não exclusivos do Estado. Estes últimos, por sua vez, que incluem áreas de educação, saúde, cultura, pesquisa, esporte, meio ambiente, dentre outras, poderiam também ser prestados por terceiros. Neste sentido, a ideia de publicização, mencionada no plano, se refere à consignação de transferência da atuação destas atividades para o chamado terceiro setor, concretizando, para isso, um trabalho colaborativo entre a sociedade e o Estado no que tange ao financiamento e ao controle das entidades (BRASIL, 1997).

No mesmo ano em que o PDRAE foi promulgado, também foi encaminhada para votação a Emenda Constitucional de nº 173/1995, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 19, aprovada e publicada em 04 de junho de 1998, que dispunha sobre os princípios e estabelecia normas para a reforma administrativa, com inclusão de fixação de tetos remuneratórios para os servidores públicos, modificações dos critérios de estabilidade, controle de despesas e finanças públicas e outras providências.

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) observou-se uma retomada do Estado como agente garantidor de políticas sociais amplas nas áreas de saúde, moradia e educação, e, no aspecto econômico, houve resultados positivos, visto que o período coincidiu com um momento de crescimento na economia de países em desenvolvimento, sobretudo a China, com abertura de mercados e alta no consumo, levando ao aumento de exportação de matérias-primas e das *commodities* brasileiras.

Após isso, com o Governo de Dilma Rousseff (2011-2016), deu-se continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, pelo governo anterior, com previsão de recursos para investimentos nas áreas dos transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, habitação, além de saneamento para vários municípios do território nacional. Aliada a esta atuação, estava o ideário do Estado como regulador da economia e assegurador de serviços sociais amplos para todos, com foco na erradicação da pobreza e da miséria.

Observa-se que nos governos Lula e Dilma houve muito investimento no âmbito das políticas públicas voltadas para programas sociais; entretanto, no tocante às reformas administrativas, não foram alcançados resultados significados e muitos assuntos ficaram apenas nas discussões políticas.

Os governos de Michel Temer (que, em 2016, assumiu a presidência após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff) e de Jair Messias Bolsonaro (eleito em 2018), por sua vez, podem ser caracterizados como períodos onde se buscou, de forma vigorosa, a diminuição do papel do Estado na economia. A partir do governo Temer, discussões sobre as reformas trabalhista e da previdência passaram a ter protagonismo na agenda. Ademais, foi aprovada, neste período, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que tratava do Novo Regime Fiscal, com previsão de congelamento de gastos no interstício de vinte anos.

Neste sentido, em setembro de 2020 a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 32/2020, da Reforma Administrativa, foi encaminhada ao Congresso Nacional, sem abertura para discussões e debates com a sociedade civil e apresentando mudanças expressivas nas áreas da saúde e educação, mas não abrangendo outros assuntos cruciais, como as normas da administração pública direta e indireta ou a organização administrativa. Por outro lado, a PEC está pautada em temas que envolvem a administração gerencial, como a inovação, a boa governança pública e a eficiência, além de conter, em seu texto, a extinção das promoções automáticas das carreiras e a limitação da estabilidade.

3 O DEBATE ENTRE A LEI Nº 9.784/99 COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 9.784/99

3.1.1 Conceito, tópicos e princípios

Seguindo a tendência dos anos 90, no sentido de um modelo gerencial da administração do Estado, promulgou-se, em 29 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.784/99 (Lei de Normas Básicas do Processo Administrativo da União), resultado de um trabalho constituído por uma Comissão de juristas, formada em 1996, sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Bacellar Filho e Pivetta (2014) asseveram a importância da referida Lei na atuação da administração pública no Estado Democrático de Direito. Segundo os autores, “ela representa o principal caderno normativo a conformar, de uma vez por todas, o processo administrativo como instrumento por excelência de atuação do Poder Público na esfera federal (BACELLAR FILHO E PIVETTA, 2014, p. 108)”.

Antes desta Lei, não existiam normas específicas para o trato do processo administrativo no país, o que demonstrava um imenso atraso com a forma de se exercer a administração pública. Neste sentido, prevaleciam o casuísmo, as decisões subjetivas, a ausência de critérios básicos procedimentais, a não especificação de prazos, a falta de transparência, bem como decisões omissas ou infundadas, sem a devida atenção ao cidadão e à coisa pública.

As análises dependiam, basicamente, da discricionariedade do agente público. O particular, para ver assegurado o direito de que sua demanda administrativa fosse analisada adequadamente, recorria inúmeras vezes ao Judiciário, o que gerava, de maneira desnecessária, amplos processos envolvendo a União e acarretava em ônus ao erário público. Além disso, esta prática desordenada trazia imensa insegurança no âmbito administrativo e este serviço, por sua vez, era taxado pela sociedade como inoperante, lento, abusivo e desidioso.

Portanto, a Lei nº 9.784/99 é fundamental, visto que enuncia as normas básicas da maneira de agir da administração pública no âmbito federal, mas de maneira subsidiária, ou seja, prevalece quando da inexistência de norma especial que trata determinado assunto, conforme especificado em seu Art. 69, que diz: “Os processos

administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.” (BRASIL, 1999).

Nelson Nery Costa (2003, p.49) expõe a existência de oito tipos distintos de Processos Administrativos abordados no âmbito da Administração Pública Federal, quais sejam: de expediente; de outorga; de restrição pública à propriedade privada; de controle; de gestão; de punição; disciplinar; e, por fim, o fiscal.

Em termos gerais, conforme visto anteriormente, a presente lei é utilizada em vários processos administrativos tratados no âmbito da Administração Pública Federal, exceto quando um determinado processo dispõe de legislação própria. Como exemplo, podemos citar o Processo Administrativo Disciplinar dos Servidores Cíveis da União, Autarquias e Fundações Federais, que é tratado pela Lei nº 8.112/90, sendo a Lei 9.784/99 utilizada apenas de maneira subsidiária. (BACELLAR FILHO e PIVETTA, 2014, p. 109).

Da Lei nº 9.784/99, destacam-se os seguintes assuntos: princípios do Processo Administrativo Federal; direitos e deveres dos administrados; fases do processo (início, instrução, decisão, extinção); interessados; competência; impedimentos e suspeição; forma, tempo e lugar de prática dos atos; comunicação dos atos do processo; dever de motivação; anulação, revogação e convalidação dos atos; recurso administrativo e revisão do processo; prazos; sanções.

Logo em seu art. 2º, a Lei discorre sobre os princípios norteadores para o rito processual administrativo, a saber: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O fato desta Lei especificar os seus princípios fundamentadores é de suma importância, visto que estes delimitam o pensamento diretor de um dispositivo legal; a ausência destes, por sua vez, propaga um Estado sem identificação com valores morais e éticos (REALE, 1993, p. 359).

O princípio da legalidade é imprescindível, especialmente por demarcar a margem da discricionariedade característica da administração pública, especificando que, ao administrador, só é possível realizar o que a lei permite. Este princípio está previsto no inciso II do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o qual assegura que o Estado é regido por leis, protegendo o cidadão de possíveis abusos de interpretação normativa ou omissão desta por parte do administrador público.

O doutrinador Meirelles (1996), ao analisar este princípio, ressalta que a inobservância do administrador público aos preceitos legais pode ocasionar atos inválidos e responsabilização jurídica.

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 1996, p. 82).

O princípio da finalidade versa sobre a exigência de que a norma administrativa seja interpretada e aplicada com o fito de garantir o fim público ao qual está direcionada, podendo ser analisada em sentido amplo, onde todos os atos administrativos devem ter por fim o interesse público, ou em sentido estrito, que indica a finalidade prevista em lei para cada ato administrativo.

A motivação exige que os atos administrativos sejam fundamentados e justificados, evitando, assim, que as decisões sejam embasadas em aspectos subjetivos e distantes de preceitos normativos e legais. Já a razoabilidade e a proporcionalidade atuam como instrumentos limitadores de excessos e abusos; ressaltam, assim, que a lei confere ao administrador uma certa margem de discricionariedade, mas as decisões devem ser adequadas e pautadas na prudência, na sensatez e no bom senso.

O princípio da moralidade está previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e versa sobre a importância de que os agentes públicos atuem de acordo com os preceitos éticos e morais. A moralidade administrativa resvala sobre temáticas que envolvem os padrões éticos, a boa-fé, honestidade e probidade. Para a proteção destes valores, foi promulgada a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito no cargo ou função.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório, por seu turno, derivam da frase latina *audi alteram partem*, ou seja, da importância de ouvir ambas as partes. Fundamentam-se na possibilidade concreta de se fazer parte no processo e de influir na decisão administrativa (direito de defesa, com apresentação de documentos, requerimentos e argumentos normativos). Ademais, tais princípios estão expostos na CFRB/88, em seu inciso LV, artigo 5º, asseverando que “aos litigantes, em processo

judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (BRASIL, 1988).

A segurança jurídica trata sobre a importância da estabilidade das relações administrativas, dando confiança aos cidadãos de que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nesta perspectiva, que sejam mantidos e respeitados. Em adição, o princípio do interesse público traz à baila a importância de que a Administração deve realizar seus atos com base nos interesses da sociedade, mas sempre de maneira ponderada, com base na razoabilidade, pois coexistem com os direitos individuais que também devem ser respeitados.

Por fim, o princípio da eficiência, o qual é abordado no *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988, resultante da interposição da Emenda Constitucional nº 19 de 1988, decorrente do projeto de reforma estatal levado a efeito a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995).

Neste sentido, são inadiáveis: (...)
(5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 15).

3.1.2 Enfatizando a celeridade e o dever de decidir

Inicialmente, faz-se mister afirmar que o presente trabalho não pretende abarcar toda a amplitude da Lei das Normas do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Portanto, para fins das análises aqui pretendidas, dois itens serão trabalhados mais pormenorizadamente: a celeridade e o dever de decidir.

O item acerca da celeridade do rito administrativo não está expresso nos artigos da lei em comento, mas encontra-se fundido ao princípio da eficiência, principalmente quando se observa a constância de simplificação dos procedimentos para os resultados almejados e a estipulação de prazos para o atendimento das tramitações no âmbito administrativo. O art. 22, por exemplo, especifica que o processo administrativo independe de forma determinada, exceto quando a lei assim exigir.

Aliado ao aspecto da celeridade está o conjunto de prazos previstos neste ordenamento, conforme podemos averiguar no quadro a seguir:

QUADRO 1. PRAZOS PREVISTOS NA LEI Nº 9.784/1999

Prazo	Motivo	Artigo
3 dias úteis	Intimação para ciência de decisão ou efetivação de diligências	Art. 26, parágrafo 2º
5 dias	Atos processuais em geral, salvo disposição específica, podendo ser prorrogável para o dobro	Art. 24
5 dias	Reconsideração da decisão	Art. 56, parágrafo 1º
10 dias	Manifestação do interessado após a instrução	Art. 44
10 dias	Interposição de recurso	Art. 26, parágrafo 3
15 dias	Para a produção de parecer obrigatório e vinculante por órgão consultivo	Art. 42
30 dias	Para a decisão administrativa, podendo ser prorrogada por igual período	Art. 49
30 dias	Para decisão de recurso, podendo ser prorrogado para 60 dias	Art. 59, parágrafos 1º e 2º
5 anos	Para anulação de atos administrativos com efeitos favoráveis aos destinatários	Art. 54

Fonte: Elaborado pela autora (com base na Lei nº 9.784/1999).

Infere-se, portanto, que o princípio da eficiência incide sobre a importância da celeridade processual, em virtude da importância de se evitar a demora no atendimento, de simplificar a sua forma, de impedir atos desnecessários, como também de zelar pelo cumprimento de seus prazos, prevendo, inclusive, que a administração impulse de ofício o processo administrativo, conforme preceitua o parágrafo único, inciso XII, do art. 2º da Lei nº 9.784/99.

No que se refere ao dever de decidir, a lei federal em análise instituiu expressamente no corpo de seu texto, conforme está delimitado no Capítulo XI e seus artigos 48 e 49, abaixo transcritos:

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

No que tange ao dever da administração decidir de maneira explícita no processo administrativo, está a importância da motivação, prevista no art. 50, a qual assegura que os atos administrativos sejam concluídos com a delimitação dos fundamentos normativos e jurídicos correspondentes. Assim, não basta ao administrador decidir, mas é preciso motivar, embasar sua decisão com a indicação dos fatos e fundamentos relacionados.

A lei ainda especifica em quais atos administrativos a motivação é imprescindível, são eles: os que neguem, limitem ou afetem direito ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; decidam recursos administrativos; decorram de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Tanto a celeridade como o dever de decidir demonstram a evolução dos procedimentos dos processos administrativos, ofertando maior segurança e transparência dos atos, minimizando, assim, abusos quanto à discricionariedade destes pela administração pública.

3.2 CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A LEI 9.784/99

Ao vincular a Lei nº 9.784/99 como de atuação concernente às políticas públicas, faz-se importante entrelaçar os pontos significativos entre estas, desde a temática do ciclo e tipo da política a qual está inserida, sua associação com os modelos analíticos *top down* e *bottom up* e se os implementadores se enquadram quanto aos conceitos dos burocratas de nível de rua, dentre outros aspectos.

3.2.1 Considerações sobre as políticas públicas

Existem diversas definições para o termo “políticas públicas”. Segundo Souza (2006), a definição de Laswell é a mais conhecida, visto que defende que os estudos sobre políticas públicas devem focar em responder algumas perguntas fundamentais, como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24). Em seu trabalho, após abordar as diversas vertentes e definições de políticas públicas, a

mesma autora sugere que este é um campo de conhecimento que busca analisar ações governamentais, propondo mudanças no rumo ou curso dessas.

Estando as políticas públicas vinculadas às demandas da sociedade, onde o Estado, através de programas, projetos e atividades, atua dentro de uma parcela da sociedade e em condições geográficas específicas, estas possuem uma dimensão ampla, seja estatal ou não, alicerçadas em características como conteúdo, programa, orientação normativa, fator de coerção e competência social (MENY & THOENIG, 1992, p. 100). Assim, possuem atuação crucial no âmbito social (BUCCI, 2002, p. 242) e a administração pública, no que lhe diz respeito, exerce o papel de planejamento e execução destas políticas de maneira ordenada, programada e voltada para os resultados (SANTOS, 2002, p. 268).

Como área de conhecimento, as políticas públicas buscam colocar o governo em ação com vista a atender um determinado propósito, buscando também mudanças no decorrer de seu curso, visto que quando inseridas em governos democráticos, suas intenções devem ir além de plataformas políticas, sendo direcionadas a projetos e ações que resultem ou transformem aspectos sociais de maneira positiva (SOUZA, 2006, p. 26).

Desta forma, é comum encontrarmos na literatura a separação de fases de análise. Esse modelo considera a política pública como um ciclo com etapas interligadas e inter dinâmicas, sendo estas tradicionalmente identificadas como: definição de agenda, formulação ou elaboração de programas, implementação e avaliação (FREY, 2000; SOUZA, 2006; LIMA e D'ASCENZI, 2013).

De forma geral, estudos pautados na definição de agenda buscam identificar como um problema, dentre centenas de outros existentes, é definido como prioritário e acaba entrando na agenda de governo, passando a gerar ações que repercutirão na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006; LIMA e D'ASCENZI, 2013). A formulação refere-se à designação definidamente mais pertinente de alternativa de ação para lidar com a problemática em questão (FREY, 2000, p. 218). A implementação consiste na aplicação das decisões previamente adotadas e, por último, a avaliação aborda os estudos relacionados aos impactos causados pela política analisada (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 101).

É importante notabilizar que, na literatura, as avaliações anteriores à implementação são chamadas de *ex ante*; já as posteriores a essa fase são denominadas *ex post*. As avaliações *ex ante* geralmente focam em análises de custo-

benefício, de efetividade e de retorno econômico (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 541). As *ex post* avaliam a eficácia, os impactos e os processos do programa em questão (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 541).

De acordo com Lima *et al.* (2014, p.495), a fase de implementação de políticas públicas é bem estudada internacionalmente, mas ainda pouco desenvolvida em âmbito nacional. Ainda, maior atenção é dada às outras fases da análise, como formação de agenda e os processos de formulação das políticas (RAMOS e SCHABBACH, 2012). De forma geral, ressalta-se que os estudos focados nessa fase “estão fortemente atrelados às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. (LIMA e D’ASCENZI, 2013, p. 101).

Umas das abordagens utilizadas para os estudos em implementação de políticas públicas trata da discricionariedade dos agentes implementadores, “centrando-se no seu exercício e na produção de rotinas organizacionais informais que efetivamente constituem a política da base”. (LIMA *et al.*, 2014, p. 495).

Estas fases das políticas públicas não podem ser analisadas de maneira estanque, pois conseguem fazer interligações entre elas ou mesmo ter suas sequências alteradas, mas para compreensão do presente estudo, a fase da implementação tem destaque e os estudos de seus modelos *top-down* (cima-para-baixo) e *bottom-up* (baixo-para-cima) precisam ser enfatizados.

O modelo *top-down* é definido como do tipo hierárquico, visto defender que apenas os formuladores e implementadores interferem na política, deixando de fora os demais sujeitos que possivelmente serão impactados por esta (SECCHI, 2012). Baseia-se na divergência entre “política e administração” (WILSON, 1887, p. 210), em virtude da explícita separação entre os formuladores (políticos) e os implementadores (administração).

Diferentemente do que se averigua no modelo acima, o *bottom up* apresenta uma participação mais ampla na implementação da política, visto considerar todos os sujeitos impactados por esta como fundamentais em seu processo de elaboração, guiando as demandas de baixo para cima, ou seja, considerando que a política pública não encontra escopo no topo da pirâmide, mas sim no nível de execução. A implementação das políticas públicas na perspectiva *bottom up* resulta do processo de interação entre o seu contexto e as organizações responsáveis e envolvidas no processo (SECCHI, 2012).

A implementação de uma política pública circunda situações concernentes à formulação, que podem ser novas ou reincidentes, as quais envolvem interação e conflito, envolvimento de negociação e delimitação dos compromissos, requerendo condições para que siga de maneira apropriada. Dentre estas, Rua (2001) indica a importância de estabelecer um diagnóstico adequado da questão a ser verificada, a aplicação de um remédio efetivo, a relevância de resistir a possíveis fatores externos (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984), suficiência de tempo e recursos, especificações dos procedimentos, comunicação apropriada atrelada à compreensão do comando pelos envolvidos e consenso quanto ao que será realizado (RUA, 2001).

As correntes das análises *top-down* e *bottom up* tratam da importância de se analisar a política pelas ações aplicadas; a primeira versa acerca dos procedimentos usados para que a implementação se conecte com a formulação; a segunda, no que lhe diz respeito, trata sobre como a própria implementação aplicada altera a formulação, em decorrência de fatores como a objetividade na política disposta, a possível presença de múltiplos atores que interferem na implementação e a discricionariedade existente nas ações dos implementadores.

Segundo o modelo *top-down*, o fator de decisão dos formuladores é o principal aspecto a ser analisado em uma política pública, por, dentre outros aspectos, projetar o processo de implementação no sentido do alcance dos objetivos da legislação (WINTER, 2007). Deste modo, durante a implementação, as atuações dos implementadores e do público-alvo a qual a política deve ser direcionada necessitam estar alinhados com os objetivos especificados pelo tomador de decisão, no intuito de apagar possíveis desvios que se apresentem no decurso da política (MATLAND, 1995).

Van Meter & Van Horn (1975), por outro lado, posicionam-se no sentido de que a colaboração direta dos implementadores na fase de formulação da política proporciona um entendimento mais amplo acerca desta, levando a uma atenuação nas adversidades e impasses, visto que, na opinião dos autores, quando a mudança tem um envolvimento maior, a probabilidade de que ocorra consenso para as metas e objetivos também se alarga (VIANA, 1996).

Conforme visto, portanto, vê-se que a corrente *top-down* dá ênfase à formulação, não se atrelando à influência da implementação em seu contexto (MATLAND, 1995). A formulação é estabelecida sob a ótica e atuação dos políticos, deixando a implementação para a atuação dos burocratas e, por isso, é considerada

como de forte aspecto hierárquico e linear, em virtude de que a implementação é concebida como de âmbito executório dentro dos objetivos, instrumentos e condições especificadas na formulação, como também desconsidera intercorrências que possibilitem mudanças em seu processo (GRINDLE, 1991; SILVA e MELO, 2000).

Lipsky (1980), por outro lado, considera que os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) interferem diretamente no decurso da implementação da política. Neste tipo de abordagem, portanto, a burocracia possui uma margem de discricionariedade para atuar, compreendendo, ainda, que a relação entre o burocrata e o cidadão interfere diretamente na política, tendendo a modificá-la. A análise da ação dos burocratas de nível de rua envolve características sobre: a atuação dos superiores, os acertos organizacionais, os aspectos administrativos e a maneira que ocorre a supervisão gerencial (WINTER, 2007).

Segundo Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua seriam o conjunto de trabalhadores do serviço público que exercem atividades direcionadas para os cidadãos e que têm poder considerável na tomada de decisão e na execução de suas atividades. No que se refere às organizações do serviço público que possuem, em seus quadros, um quantitativo considerável de burocratas de nível de rua, este tipo de trabalho abrange a chamada burocracia de nível de rua, como, por exemplo, os professores, polícias e demais funcionários que atuam diretamente na aplicação da lei, que concedem acesso aos programas do governo e proporcionam que os cidadãos recebam a prestação dos respectivos serviços (LIPSKY; 1980, p. 37-38).

Um número considerável de burocratas de nível de rua possuem um determinado grau de especialização, mas suas atuações discricionárias, principalmente no que se refere à tomada de decisão no âmbito das políticas públicas, constituem um certo grau de dependência dos gestores com relação a estes; esta discricionariedade sancionada resulta em uma dependência dos gestores perante os seus subordinados e, de certa forma, limita sua capacidade de atuação e a forma como o trabalho é gerenciado (LIPSKY, 1980, p. 75).

No que se refere ao processo decisório, fatores como tradições de gestão (GEVA-MAY, 2003, p. 65), culturas organizacionais (THOMPSON e WILDAVSKY, 1986) e as culturas que perpassam o governo na atuação das políticas públicas (FREY 2000, p. 242-247) podem influenciar a aplicação normativa utilizada. Neste contexto, o controle e a condução da política estão relacionados ao tipo de política e de arena

política; o ambiente inter e intraorganizacional que a implementação é viabilizada e todo o contexto externo sobre o qual a política direciona seu impacto (RUA, 2001).

Em termos gerais, todo o conjunto de ação e decisão que permeia a política, não consegue ser vislumbrado de maneira suficiente e completa pela política, o que favorece uma atuação com certo grau de discricionariedade por parte dos implementadores (SILVA, 1999). Segundo Daniel (2013), devido à impossibilidade de disciplinar, por lei, todos os aspectos da vida social em que a administração atua, origina-se a discricionariedade, onde se faz indispensável atribuir ao agente público uma certa margem de flexibilidade.

Baseados no entendimento de que o processo de definição de políticas públicas resulta de envolvimento entre a sociedade e os Estados, muitos compreendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, com operacionalização e desempenho próprios, mesmo que sob interferência de ingerências externas e internas (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985). O entendimento desta autonomia relativa está atrelado às condições e capacidades de realizar os objetivos das políticas, bem como a diversos fatores como o momento histórico que se encontra, por exemplo (SOUZA, 2006, p. 27).

No que se refere às interferências externas e internas, o estudo também aborda, mesmo que de maneira sintética, a influência dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão dentro dos ambientes organizacionais. Este assunto ganhou respaldo com a obra de Freeman (1984) *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, que, em termos gerais, trata sobre a relevância de determinados grupos para um bom funcionamento da organização.

No inglês *stake* significa interesse, participação e risco, enquanto *holder* significa aquele que possui. O conceito de *stakeholder* versa sobre o conjunto de grupos, que de uma maneira ou de outra, afetam e são afetados por uma determinada organização (FREEMAN, 1984). É importante compreender a influência destes nos planejamentos, organizações e decisões da gestão organizacional (DONALSON e PRETON, 1995). Portanto, este estudo tem sido ampliado nas organizações públicas como uma maneira crucial de se averiguar a clareza do ambiente que envolve as organizações (GOMES, 2013).

Segundo a máxima de Theodor Lowi (1964; 1972), a política pública faz a política, ou seja, todas as políticas públicas passam por análises e discussões em diferentes arenas, e podem, portanto, ser apoiadas ou rejeitadas. À luz desse debate,

o autor diferencia quatro tipos distintos de políticas públicas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitutivas.

As políticas distributivas se caracterizam por apresentar objetivos pontuais e são financiadas pela sociedade como um todo para beneficiar grupos específicos ou regiões, alocando bens e serviços (campanha de vacinação, construção de estradas, financiamento para vítimas de enchentes, seca etc). Já políticas redistributivas concedem benefícios para um determinado grupo, concentrando os custos sobre outros atores, como ocorre na Reforma Agrária e na Política de Distribuição de Royalties. As políticas regulatórias, por sua vez, versam sobre padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados, a exemplo das legislações trabalhistas e de trânsito. Por último, o autor trata sobre as políticas constitutivas, que têm abrangência mais estrutural, atuando nas relações voltadas à arena política; como exemplo, é possível citar as regras do sistema político-eleitoral e o Regimento Interno do Congresso Nacional.

Sobre este assunto, Schmidt (2008) reitera a proposta tipológica das políticas públicas defendida por Lowi e delimita o funcionamento do Estado dando enfoque aos quatro tipos mencionados.

- a. políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;
- b) políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas, mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: bolsa-família;
- c) políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de forma equilibrada ou por meio do atendimento de interesses particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo, etc.
- d) políticas constitutivas ou estruturadoras: definem procedimentos gerais da política, determinam as estruturas e os processos da política, por isso tem a característica de afetar as condições como são negociadas as demais políticas; em regra, não propiciam um envolvimento da população. Ex.: reforma política; definição do sistema de governo, etc. (SCHMIDT, 2008, p.2314-2314).

Conforme visto, todos os tipos de políticas públicas têm a sociedade como alvo primordial e, por isso, as fases de definição dos problemas, elaboração e avaliação da política são cruciais e relevantes.

Para fins do presente estudo, destacam-se a influência do chamado "novo gerencialismo público" e da política fiscal de limitações de gastos, adotadas por inúmeros governos, que geraram, por seu turno, um panorama diferenciado nas políticas públicas, com mudança de foco para a importância da eficiência, credibilidade e racionalidade. Para Lowi (1972), havia uma lacuna nas visões redistributivas ou distributivas quanto à questão da eficiência; deste modo, as crises fiscais e ideológicas dos Estados enfatizaram a questão da eficiência e da racionalidade das políticas públicas.

Importa ainda ressaltar o que assevera Bresser (1995), quando especifica que o gerencialismo não tinha como meta eliminar os conceitos clássicos da administração burocrática, mas sim ajustar suas incorreções e ampliar alguns de seus itens. Assevera, ainda, que tal afirmativa pode ser observada no fato de que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, presentes na CF/88, não foram excluídos na Reforma do Estado; pelo contrário, a Reforma adicionou à Constituição o princípio da eficiência, de forma interligada à publicidade e à transparência pública (BRESSER, 1995, p. 178).

Dada a sua importância, a Lei nº 9.784/99 é bastante utilizada pelos estados como base para a elaboração de suas próprias leis de âmbito administrativo, onde o enfoque em uma gestão eficiente não está dissociado aos procedimentos constitutivos imprescindíveis para barrar o casuísmo e a corrupção no aparelho estatal e, por isso, a administração gerencial está vinculada à administração legal para o atingimento dos resultados almejados (BRESSER, 1995, p.179).

3.2.2 Associando a Lei nº 9.784/99 com as políticas públicas

Compreendendo as políticas públicas como diretrizes resultantes da intervenção do poder público, com regras e procedimentos específicos, através de mediações entre atores da sociedade e do Estado, as quais se materializam de maneira sistematizada ou formulada, especialmente pela formalização de documentos como leis, programas e linha de financiamento, com o fito de orientar ações que geralmente envolvem recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 2), a LPAF configura-se

da seguinte maneira em relação às perguntas que permeiam as políticas públicas, mencionadas por Souza (2006), a saber:

a) Quem decide? O Congresso Nacional decreta e a Presidência da República sanciona. A lei considera o órgão (a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta); a entidade (a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica); e a autoridade (o servidor público ou agente público) como dotados de poder de decisão. *b) O quê?* Normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração. *c) Quando?* Está em vigor desde 29 de janeiro de 1999 até ser revogada por outra Lei. *d) Consequências?* Responsabilização nas esferas administrativa, cível e penal. *e) Para quem?* Os interessados (pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos; e, os capazes, ou seja, os maiores de dezoito anos) (art. 9º e 10 da LPAF).

Publicada em 29 de janeiro de 1999, mediante aprovação do Congresso Nacional e sanção da Presidência da República, a LPAF, no panorama das políticas públicas, se efetiva como da corrente *top down*, em virtude de que foi elaborada apenas no cenário político, sem a participação dos implementadores.

A LPAF originou-se do anteprojeto de lei sobre normas gerais de procedimento administrativo apresentado pela Comissão instituída pela Portaria nº. 1.404/1995 do Ministério da Justiça, reconstituída e modificada pela Portaria Conjunta nº. 47/1996 do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração e Reforma do Estado. A referida Comissão foi composta pelos seguintes professores; Caio Tácito (RJ), Membro e Presidente da Comissão; Odete Medauar (SP), Membro e Relatora, Inocêncio Mártires Coelho (DF), Diogo de Figueiredo Neto (RJ), José Carlos Barbosa Moreira (RJ), Almiro do Couto e Silva (RS), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (RJ), José Carlos Barbosa Moreira (RJ), Almiro do Couto e Silva (RS), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (SP), Adilson Abreu Dallari (SP), José Joaquim Calmon de Passos (BA),

Carmem Lúcia Antunes Rocha (MG) e Paulo Modesto (BA), Membro e Secretário Geral da Comissão (CUNHA, 2014, p. 39).

A aludida Comissão foi, portanto, formada pelo Governo Federal com o objetivo de formular um anteprojeto de lei com o estabelecimento das normas gerais a serem aplicadas no procedimento administrativo (CUNHA, 2014, p. 39-40). A exposição de motivos do anteprojeto de lei apresenta seus parâmetros básicos, a importância de frisar seu caráter subsidiário, seus princípios norteadores, seu dever de decisão e um determinado grau de flexibilidade que seja compatível com os preceitos constitucionais.

A Comissão fixou como parâmetros básicos da proposição, os ditames da atual Constituição que asseguram a aplicação, nos processos administrativos, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como reconhecem a todos o direito de receber informações dos órgãos públicos em matéria de interesse particular ou coletivo, garantem o direito de petição e a obtenção de certidões em repartições públicas (art. 5º, XXXIII, XXXIV e LV). [...]

Teve, ainda, presente que o sistema legal resguarda, quanto a matérias específicas, a observância de regimes especiais que regulam procedimentos próprios, como o tributário, licitatório ou disciplinar, a par do âmbito de competência de órgãos de controle econômico e financeiro.

Por esse motivo, o projeto ressalvou a eficácia de leis especiais, com a aplicação subsidiária das normas gerais a serem editadas. [...]

O projeto procura enunciar os critérios básicos a que se devem submeter os processos administrativos, em função dos indicados princípios, cuidando de definir direitos e deveres dos administrados, assim como o dever da Administração de decidir sobre as pretensões dos interessados. [...]

Adotou a comissão, como regra, o modelo de uma lei sóbria que, atendendo à essencialidade na regulação dos pontos fundamentais do procedimento administrativo, não inviabilize a flexibilidade necessária à área criativa do poder discricionário em medida compatível com a garantia de direitos e liberdades fundamentais (TÁCITO, 1996, p. 349-350).

Acerca da questão tipológica, a LPAF se apresenta como do tipo regulatória, visto que, em suas disposições gerais, direciona seu propósito na regulamentação do processo administrativo no âmbito da administração pública federal, sendo aplicada também aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União quando estes atuarem em suas funções administrativas.

No que se refere ao grau de intervenção, a Lei em comento não se aplica de forma temporária e, portanto, não é do tipo conjuntural, mas se identifica com a do tipo estrutural, que objetiva ser aplicada a longo prazo e abarca toda a Administração

Pública Federal, tendo por meta direitos de cidadania e proteção dos direitos dos administrados.

No aspecto de abrangência de seus benefícios, configura-se como universal, visto que não atende apenas um segmento da população ou grupo social específico, mas tem atuação ampla para todos os cidadãos.

A presente política encontra-se na fase de implementação, em virtude de que está em vigor desde janeiro de 1999 e, ao longo de seu curso, sofreu alterações apenas em dois capítulos: o primeiro referente ao recurso e revisão administrativa (Lei nº 11.417/2006) e, o outro, das considerações finais (Lei nº 12.008/2009), a qual versa sobre quem tem prioridade na tramitação administrativa (pessoa igual ou maior de 60 anos, portador de deficiência mental ou física, pessoas portadoras de doenças crônicas elencadas no inciso IV, do art. 69).

Na análise dos implementadores da política, o estudo versará sobre o público-alvo ao qual a política é direcionada, como também acerca da influência de alguns *stakeholders*, ou seja, possíveis grupos que influenciam nos resultados das ações da gestão ou que, de alguma maneira, sofrem os impactos destas.

Freeman (1984) aponta a importância de que as organizações elaborem um mapa indicando os principais atores que de alguma maneira estão envolvidos em suas ações, compreendendo, com isso, que a delimitação dos *stakeholders* possibilita uma melhor definição dos objetivos da organização. Sobre esta temática, Harrison (2005) enfoca a importância de separar os *stakeholders* internos e externos da organização, considerando os internos os diretores, gerentes, funcionários e os externos aqueles que se encontram nas extremidades da organização (HARRISON, 2005).

Para fins do presente estudo, no que se refere aos implementadores e a influência na tomada de decisão da administração, foram identificados os seguintes *stakeholders* internos: pró-reitores, diretores, auditoria interna e controladoria interna. No que se refere aos *stakeholders* externos identificou-se o Ministério da Educação, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal e a Procuradoria Geral Federal. Este assunto será melhor difundido mais adiante.

4 AS FERRAMENTAS SIPAC E SIGEPE LEGIS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Após as análises sobre o Estado gerencial, a Lei nº 9.784/99 e a sua interligação com as políticas públicas, o presente capítulo engloba a importância dos sistemas de informações no processo de modernização do serviço público federal, mais especificamente sobre o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) (com foco na celeridade processual) e sobre o sistema Sigepe Legis (operado quando na busca da fundamentação de decisão administrativa).

4.1 A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS

No intuito de dar mais celeridade, transparência e confiabilidade às suas ações, as organizações vêm, ao longo dos anos, aprimorando as suas ferramentas tecnológicas. E, para isso, os sistemas de informações se revelam como primordiais, pois auxiliam os gestores na execução de suas funções.

A informatização tem, cada vez mais, se tornado um instrumento fundamental para qualquer instituição pública ou privada, requerendo investimento no desenvolvimento e na manutenção dos equipamentos computadorizados e, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, este procedimento se tornou primordial, visto que, a partir de então, as informações movimentadas no âmbito público precisam ser publicizadas na internet.

A LAI tem como finalidade assegurar o direito fundamental de acesso à informação e explicita que seus procedimentos devem estar interligados aos princípios básicos da administração pública, como também às seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública.

Sendo assim, é importante distinguir os conceitos de informação e dado, conforme explica Laudon e Laudon (2007). O primeiro é composto por elementos que se relacionam e formam uma resposta apropriada para uma demanda específica, diferentemente de um dado, que se explicita como algo desconectado, que não está

interligado, mas simplesmente se encontra mesclado a outros (LAUDON e LAUDON, 2007, p. 132). Vale salientar que a informação, por outro lado, se configura como um dado que foi organizado e processado de maneira que sua leitura seja enviada de forma clara e objetiva, apresentando assim um aspecto importante nas tomadas de decisões atuais ou futuras (PADOVEZE, 2000, p. 43).

Oliveira (2010) reitera o entendimento acima quando expõe que um dado, isoladamente, não consegue dar uma resposta lógica; já a informação faz parte de um conjunto de ações interligadas e interpretadas, capazes de fornecer uma ideia, conhecimento ou base que colabore na tomada de decisão (OLIVEIRA, 2010, p. 110). Os sistemas de informações podem colaborar de maneira ampla, mas é no aspecto do auxílio ao gestor na escolha da decisão que seu apoio é mais valioso no âmbito do serviço público.

Para Oliveira (2010), estas informações ordenadas e organizadas podem esclarecer dúvidas para o tomador de decisão, no que se refere aos períodos pretéritos, presentes e até futuros (OLIVEIRA, 2010, p. 39). Para as organizações públicas, os sistemas de informações otimizam os serviços, gerando informações com propriedade e de maneira transparente, beneficiando, assim, os administrados e os cidadãos em geral.

O emprego do SI, como um agregado de componentes na organização pública e suas interações, determinam a eficácia de utilização e adequação disponível para o triunfo da organização pública, propiciando informações de maior qualidade e em maior quantidade aos seus clientes, agregando novas regras que favoreçam o acompanhamento do crescimento econômico interno dos mercados globalizados, buscando a adoção das boas práticas para o fortalecimento e credibilidade da informação (SILVA *et al*, 2018, p. 2).

As decisões tomadas no serviço público, quando revestidas por informações relevantes e cruciais obtidas nos SI, não apenas cumprem com o papel social de decidir de maneira motivada, conforme determina a Constituição, como também trazem segurança administrativa, oferecendo informações rápidas, essenciais, com qualidade e úteis para os cidadãos.

A partir desta premissa, de que as informações obtidas em sistemas pudessem colaborar com a tomada de decisões dos gestores, foi que surgiu a denominação Sistema de Informação Gerencial (SIG), que se configura como “um conjunto

organizado de pessoas, procedimentos, *softwares*, banco de dados e equipamentos que fornecem informações rotineiras aos gerentes e aos tomadores de decisão”. (STAIR e REYNOLDS, 2011, p.19).

Considerando que tanto a comunicação como a informação são fundamentais para um serviço público que busca a excelência e eficiência em seu trabalho, a resposta ou decisão do gestor dependerá bastante das relevantes informações contidas e disponibilizadas. No entanto, é importante aqui inserir as pessoas como cruciais no processo de implantação de um SIG, em virtude de que quando estas passam por uma etapa de mudança organizacional podem apresentar resistências de diversos tipos.

Pires e Macêdo (2006), ao analisarem as dificuldades que se apresentam nas organizações por possíveis mudanças, destacam que os regulamentos criados para as atividades destas muitas vezes são similares, uniformizando as condições de trabalho de uma maneira generalizada e, dentro deste contexto, os trabalhadores que são subordinados a um dirigente, o qual obedece aos ditames de uma autoridade externa, tendem a centralizar as decisões. Acrescentam ainda que, em situações de inovações e mudanças, as crenças e valores organizacionais podem ser afetados e que a prática descontrolada da burocracia, o não empenho ou compreensão do uso de novas ferramentas de atuação, o corporativismo, dentre outros aspectos, são atingidos e expostos (PIRES e MACÊDO, 2014, p. 96).

Indubitavelmente, a internet e os sistemas a ela atrelados trouxeram inúmeras mudanças no contexto da comunicação e da informação no âmbito do serviço público, contribuindo diretamente na qualidade e eficácia do trabalho, conforme exposto por Lemos e Lévy (2010): “não há governança possível sem circuito de comunicação, sem espaço de circulação de informação”. (LEMOS e LEVY, 2010, p. 51).

No âmbito da Administração Pública Federal, os primeiros passos para a utilização de um sistema de informação podem ser atribuídos quando da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), em 1987, responsável pelo controle das finanças públicas. Após isso, foram criados também o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), com

a atribuição de gerir a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), que elabora a proposta orçamentária do governo; o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), usado na compra e aquisição de materiais, dentre tantos outros.

Esse contexto de comunicação interligada à internet dentro da esfera pública traz visibilidade, transparência e compartilhamento de informações, fazendo com que as atividades públicas possam ser monitoradas de maneira mais efetiva (LEMOS e LEVY, 2010).

Dentre as instituições públicas que vêm integrando suas atividades aos sistemas de informações, destacam-se os Institutos Federais de Ensino e as Universidades Federais, dada a importância destes como ferramenta de otimização das atuações administrativas, no aperfeiçoamento do controle interno e na efetividade de apoio aos gestores em suas tomadas de decisões (MEDEIROS JÚNIOR, 2014; VECCHIA, 2011).

Conforme visto, os Sistemas de Informações são imprescindíveis para um alcance de uma prestação de serviços mais célere e eficiente. Todavia, é importante analisá-los dentro do amplo contexto do ambiente organizacional da esfera da pública, onde se averigua forte resistência na inclusão de novas técnicas de aperfeiçoamento de gestão, em virtude dos resquícios de uma cultura patrimonialista e burocrática ainda bastante expressiva.

Partindo para uma ênfase da importância dos Sistemas de Informações nos serviços públicos na otimização da política dos atos administrativos com foco na celeridade e na tomada de decisão, serão apresentados adiante os sistemas SIPAC e Sigepe Legis.

4.2 O SISTEMA INTEGRADO DE PATRIMÔNIO, ADMINISTRAÇÃO E CONTRATOS – SIPAC

Desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) compõe os

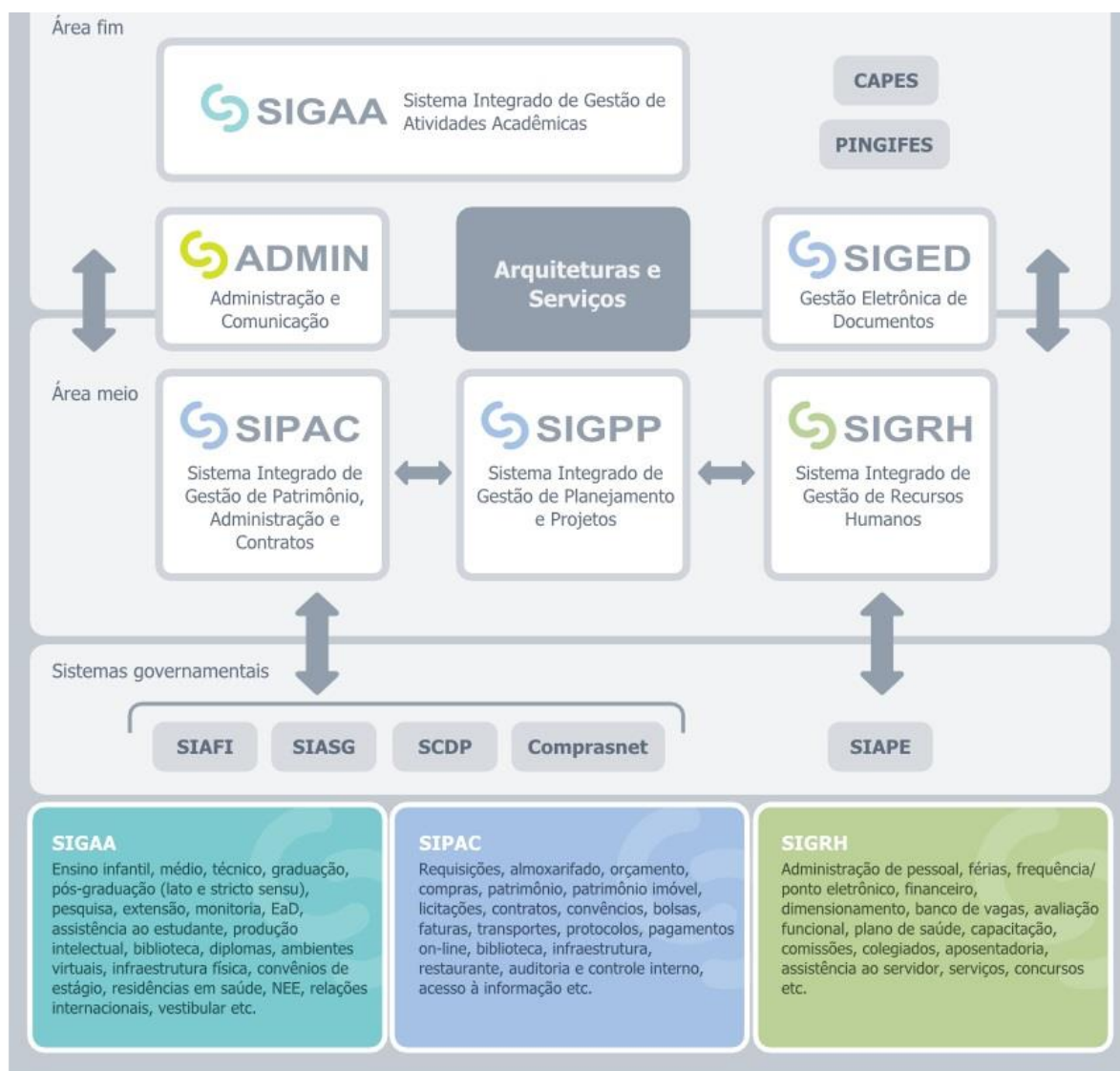
Sistemas Institucionais Integrados de Gestão (SIG) da UFRN e objetiva complementar e ampliar o controle interno das instituições, através de dispositivos que auxiliam nas atividades administrativas, de ensino, pesquisa e extensão (MEDEIROS JÚNIOR, 2014; SOUSA, 2016).

A UFRN vem atuando de maneira intensa em seu projeto de sistemas integrados de gestão, desenvolvido por seu corpo de especialistas na área de gestão universitária, buscando adequar os sistemas à realidade acadêmica. Por isso, várias instituições federais de ensino vêm aderindo a este, incluindo a Universidade Federal de Pernambuco, da qual falaremos adiante.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos) é um dos subsistemas que compõem o SIG - UFRN, seguido pelo SIGAA (Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas), SIGPP (Sistema Integrado de Gestão, Planejamento e Projetos), SIGED (Gestão Eletrônica de Documentos), SIGAdmin (Sistema Integrado de Administração e Comunicação), SIGRH (Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos), os quais foram desenvolvidos para facilitar o gerenciamento das informações e padronizar processos e estatísticas, colaborando com a integração dos diversos serviços implementados pela Instituição.

Para melhor entendimento, vejamos a figura a seguir, extraída do site oficial da Universidade Federal de Goiás UFG, que também adotou o SIPAC.

FIGURA 1. SISTEMAS INSTITUCIONAIS INTEGRADOS DE GESTÃO



Fonte: Universidade Federal de Goiás, 2020.

No âmbito do controle orçamentário, o SIPAC abrange as atividades relacionadas com finanças, patrimônio e contratos, integrando de maneira ampla a área administrativa em suas requisições de material, prestação de serviços, suprimento de fundos, diárias, passagens, hospedagens, material informacional, manutenção e infraestrutura.

O SIPAC também atende outros procedimentos administrativos cruciais nas atividades de gestão, como compras, licitações, boletins de serviços, liquidação de despesa, manutenção das atas de registros de preços, patrimônio, contratos, convênios, obras, manutenção do campus, tramitação de processos e muitos outros.

Publicada no Boletim Especial nº 13, em 07 de fevereiro de 2019, a Portaria Normativa nº 01 da UFPE, de 02 de janeiro de 2019, formalizou a utilização do SIPAC na Instituição como o sistema responsável pela tramitação dos processos administrativos em seus três *campi* (Recife, Vitória e Caruaru), em obediência ao determinado no Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015, da Presidência da República, que especifica a obrigatoriedade do uso do meio eletrônico na gestão e na tramitação dos processos administrativos dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Decreto nº 8.539/2015 conceitua processo administrativo eletrônico como aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico e enfatiza os seguintes objetivos em seu art. 3º.

Art. 3º São objetivos deste Decreto:

I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;

III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e

IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015).

Frisa ainda o referido Decreto que os sistemas informatizados devem, preferencialmente, ser viabilizados dentro de programas com código aberto e que possibilitem a verificação da autoria e integridade dos documentos em processos eletrônicos.

Antes do SIPAC, a UFPE utilizava o sistema SIG@ (Sistema de Informações e Gestão Acadêmica), de propriedade da UFPE, uma plataforma Web (que pode ser acessada de qualquer lugar e com qualquer dispositivo com acesso à internet), disponível para usuários autenticados (alunos, docentes e técnicos administrativos), com o propósito de gerenciar os processos institucionais de ensino, pesquisa, extensão e gestão na Instituição.

Alguns módulos do SIG@ ainda estão em curso na UFPE até a total transição para os contidos no SIPAC. Entretanto, no que se refere ao módulo de processos administrativos, essa mudança já aconteceu de maneira efetiva. A diferença precípua entre estes é que o SIG@ possibilita o registro de processo em papel (manual) ou eletrônico (limitado a alguns assuntos) e controla a tramitação de processos; já o SIPAC, além de assegurar que os processos sejam todos eletrônicos, traz mais segurança, controle e transparência nos trâmites processuais, possibilitando um acompanhamento direto entre os interessados.

FIGURA 2. PÁGINA INICIAL DO SIG@

sig@

A UFPE PRÓ-REITORIAS CENTROS ÓRGÃOS SUPLEMENTARES AGÊNCIA DE NOTÍCIAS

Acompanhamento de Processos | Projetos de pesquisa

Acessibilidade:

Discentes: Questionário de Avaliação sobre Semestre 2020.3 - Estudante, a UFPE quer saber como você avalia o semestre suplementar 2020.3. [Clique aqui para responder o questionário.](#)

SIG@
O Sistema de Informações e Gestão Acadêmica (SIG@) apoia as áreas de ensino (graduação e pós), pesquisa, recursos humanos, processos administrativos, planejamento institucional, gestão patrimonial, processo de eleição e gestão de restaurante universitário.

Solicitar Acesso
Este processo permite que uma senha seja criada para acessar o sistema pela primeira vez ou em caso de desbloqueio de acesso.

Serviço:
SIG@Processo

Login/CPF:

Senha:

☐ Não sou um robô

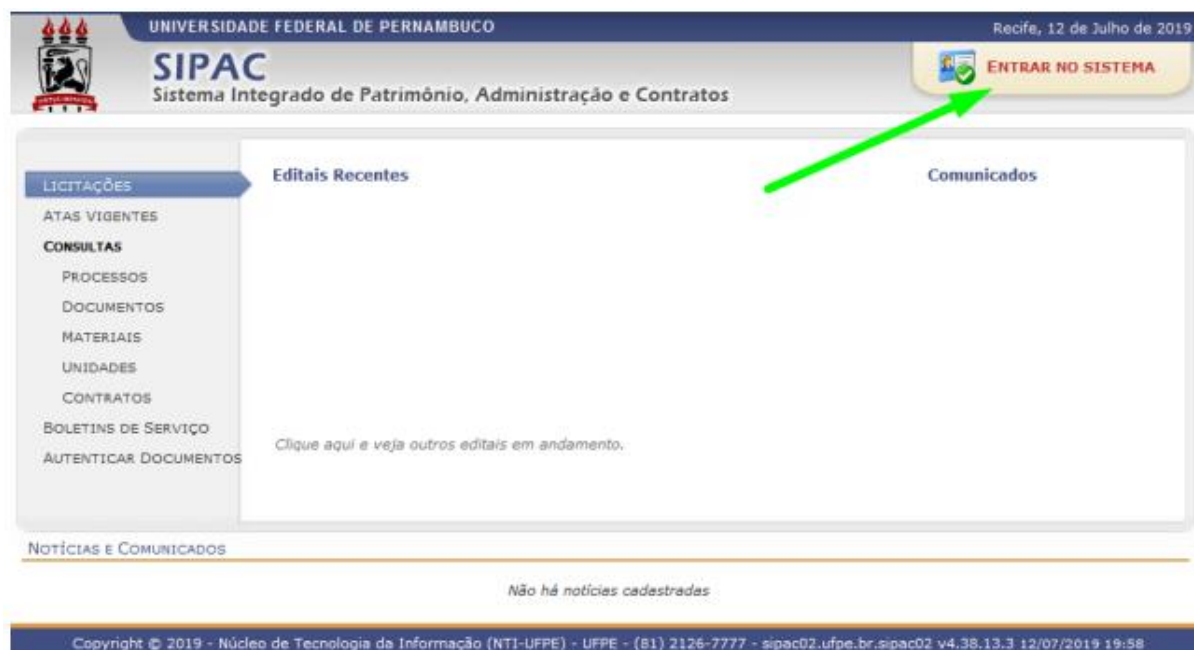
reCAPTCHA
Privacidade - Termos

Preencha os dados de acesso e marque a caixa acima para entrar automaticamente.

[Esqueceu sua senha?](#)

Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2020a.

FIGURA 3. PÁGINA INICIAL DO SIPAC



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

A partir de 11 de janeiro de 2019, todos os processos da UFPE passaram a ser eletrônicos e a tramitarem através do Sistema de Protocolos do SIPAC, com o objetivo de auxiliar a gestão documental na Instituição, abrangendo o controle de processos, documentos e memorandos eletrônicos com informações de registro, conteúdo, tramitações e despachos, conforme publicizado no site oficial da UFPE.

Assim, a Instituição implantou o sistema Protocolo com o objetivo de que este possa auxiliar de maneira efetiva no aspecto documental da gestão, possibilitando o registro de processos de protocolo, documentos, memorandos eletrônicos, na realização de operações básicas de autuação, despacho e tramitação entre unidades e o posterior arquivamento (UFPE, 2018).

Ressalte-se que, para as assinaturas dos processos eletrônicos, é necessária a instalação do certificado digital. Para isso, o Núcleo de Tecnologia da Informação - NTI da UFPE viabilizou um Manual Explicativo com informações para a criação e efetivação das assinaturas eletrônicas dos documentos (UFPE, 2020b).

A transição do processo físico para o eletrônico, indubitavelmente, trouxe inúmeros benefícios para a Instituição, visto que possibilitou a redução do custo do

uso do papel, como também efetivou mais segurança nos trâmites, pois os da modalidade manual se perdiam com facilidade. Outro aspecto importante é que o SIPAC viabiliza que os processos tramitem de um campus para outro com agilidade e celeridade; antes, a distância física tornava os processos mais morosos, aumentava os gastos com transporte oficial, além de insegurança com possíveis extravios e perdas de documentos.

4.2.1 O Módulo Protocolo do SIPAC e as abas Processos e Consultas/Relatórios

Para o presente trabalho, que aborda a política dos processos administrativos, o módulo SIPAC/Administrativo referente ao Sistema de Protocolo é o que merece destaque. Neste módulo, o sistema disponibiliza dois recursos: Mesa Virtual (trabalha com processos e documentos organizados em gavetas e pastas) e Menu (acesso à lista de funcionalidades disponíveis no módulo).

FIGURA 4. SISTEMA PROTOCOLO NA TELA MÓDULOS

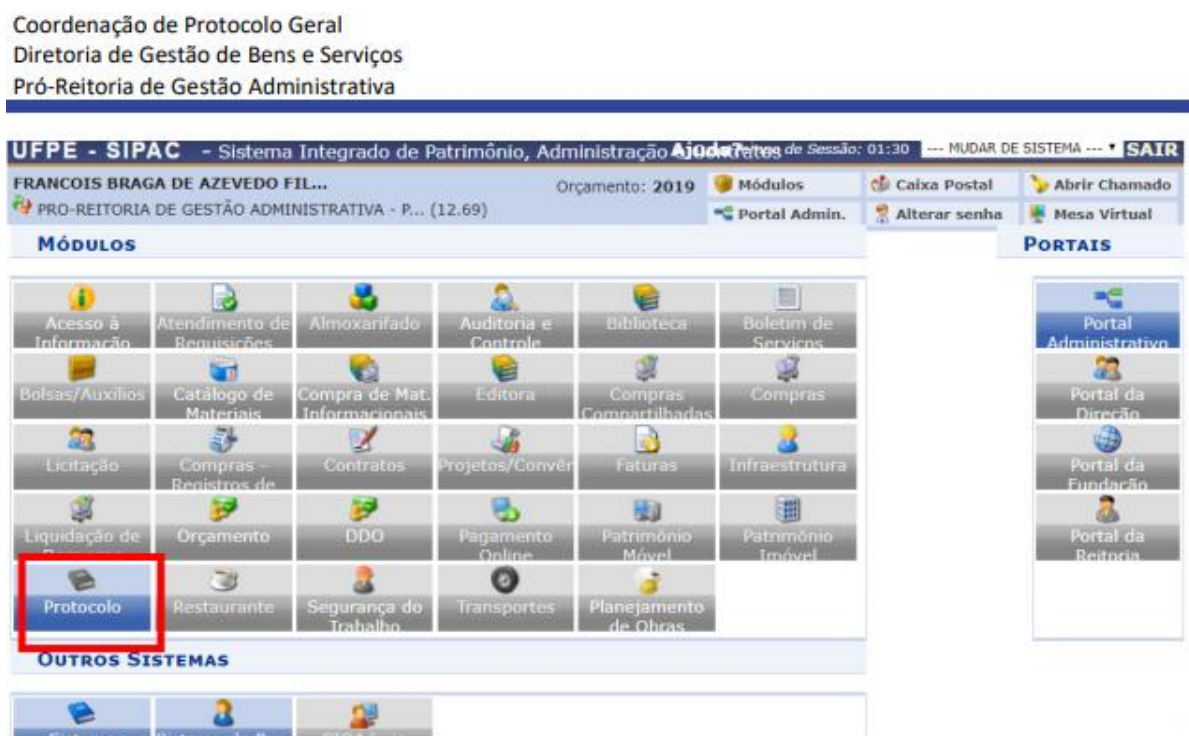


Figura 4 - Tela Módulos.

Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

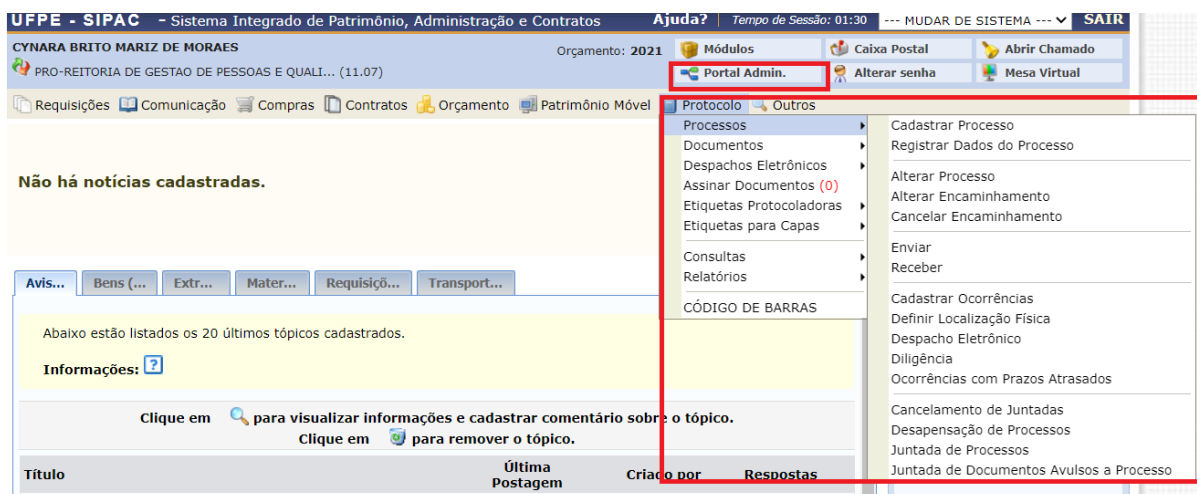
FIGURA 5. MÓDULO DO SISTEMA DE PROTOCOLOS (MESA VIRTUAL E MENU)



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Além destes, em sua página principal, encontramos o Portal Administrativo, no qual consta, de maneira compactada, as principais funcionalidades da Mesa Virtual e do Menu, além da facilidade de se averiguar de forma rápida a existência de documento a ser assinado.

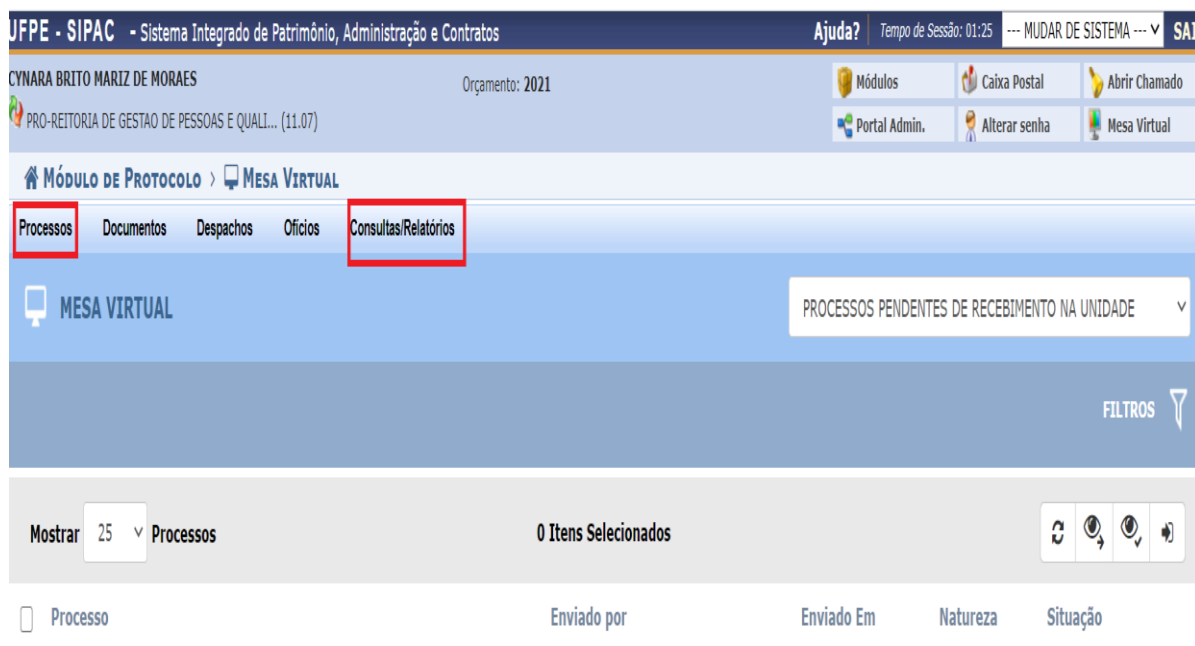
FIGURA 6. O PORTAL ADMINISTRATIVO



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

O módulo Mesa Virtual do Sistema de Protocolo possui as abas de Processos, Documentos, Despachos, Ofícios e Consultas/Relatórios. As abas Processos e Consultas/Relatórios receberão maior atenção, visto que não será necessário abordar toda a dimensão do SIPAC para embasamento do presente estudo.

FIGURA 7. MÓDULO MESA VIRTUAL



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

No ato de abertura da aba Mesa Virtual aparece a tela com os processos pendentes de recebimento na unidade, o que possibilita a averiguação, de maneira rápida, da existência de processos ainda não recebidos pelas unidades, sejam os judiciais ou aqueles registrados como de tratamento urgente. A aba de Processos Pendentes de Recebimento na Unidade dá acesso aos processos, documentos avulsos e outros, conforme mostra o quadro abaixo:

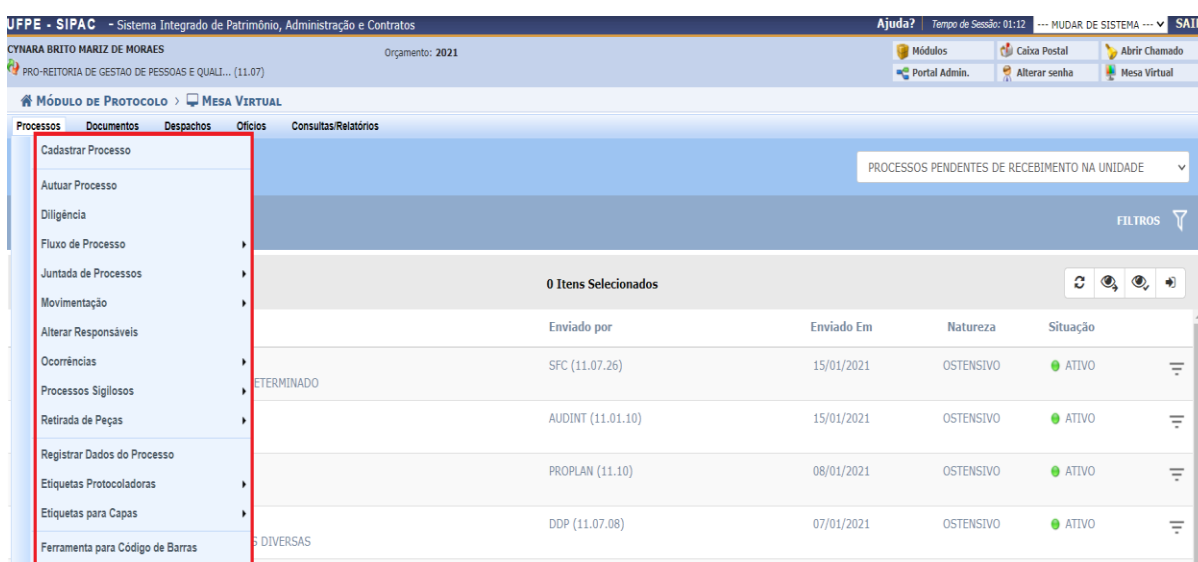
FIGURA 8. ABA DE PROCESSOS PENDENTES DE RECEBIMENTO



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

A aba Processo apresenta as seguintes funcionalidades: cadastrar processo, autuar processo, diligência, fluxo de processo, juntada de processos, movimentação, alterar responsáveis, ocorrências, processos sigilosos, retirada de peças, registrar dados do processo, etiquetas protocoladoras, etiquetas para capas e ferramenta para código de barras.

FIGURA 9. A ABA PROCESSO



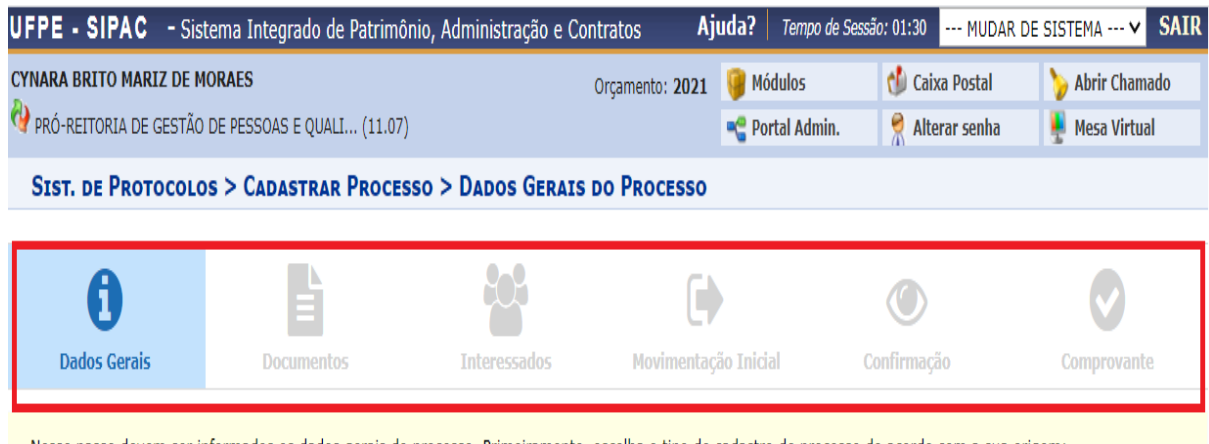
Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Destes, a aba Cadastramento de Processo é que detém as informações gerais do processo (tipo, classificação, assunto detalhado, bem como se este é ostensivo ou restrito), passando posteriormente para o assunto detalhado, a forma de documento (escrito ou anexado digitalmente) e os assinantes do documento. Após isso, são solicitados os interessados no processo e a movimentação inicial deste, seguido pela emissão do comprovante.

Vejamos, a seguir, o quadro dos passos do cadastramento de processo:

DADOS GERAIS → DOCUMENTOS → INTERESSADOS → MOVIMENTAÇÃO INICIAL → CONFIRMAÇÃO → COMPROVANTE

FIGURA 10. PASSOS DO CADASTRAMENTO DE PROCESSO



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

A outra aba do SIPAC/Protocolo, que também versa sobre os trâmites dos processos administrativos, é a aba Menu. Para acesso desta é preciso entrar no Módulo SIPAC, clicar na aba Protocolo e, posteriormente, na Menu, onde também se apresentam as abas Processo e Consulta/Relatório, com as mesmas referências contidas na Mesa Virtual, acima especificadas.

FIGURA 11. A ABA MENU



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Frise-se, nesta oportunidade, que, ao solicitar a inclusão dos interessados no cadastramento do processo, o sistema indaga se o servidor/cadastrador vai inserir ou não os e-mails destes, a fim de que recebam as informações via mensagem eletrônica, de maneira automática, dos encaminhamentos do processo administrativo, ressaltando aqui a transparência administrativa.

FIGURA 12. CADASTRO DOS INTERESSADOS NO PROCESSO

SIST. DE PROTOCOLOS > CADASTRAR PROCESSO > INFORMAR INTERESSADOS NO PROCESSO

Dados Gerais **Documentos** **Interessados** **Movimentação Inicial** **Confirmação** **Comprovante**

Neste passo devem ser informados os interessados neste processo. Os interessados podem ser das seguintes categorias:

- **Servidor:** Servidores da Universidade, onde serão identificados pela matrícula SIAPE (Sem o dígito verificador);
- **Aluno:** Alunos que serão identificados pela matrícula;
- **Credor:** Pessoas físicas ou Jurídicas que são interessados em processos de compra, pagamento, por exemplo;
- **Unidade:** Uma unidade da instituição;
- **Outros:** Público Externo, órgãos internacionais ou qualquer outro interessado que não se adeque aos citados acima.

Após inserir todos os Interessados desejados, prossiga o cadastro do processo selecionando a opção "**Continuar >>**"

DADOS DO INTERESSADO A SER INSERIDO

Categoria: ☒ Servidor ☐ Aluno ☐ Credor ☐ Unidade ☐ Outros

SERVIDOR

Servidor: *

Notificar Interessado: * ☒ Sim ☐ Não

E-mail: *

Inserir

* Campos de preenchimento obrigatório.

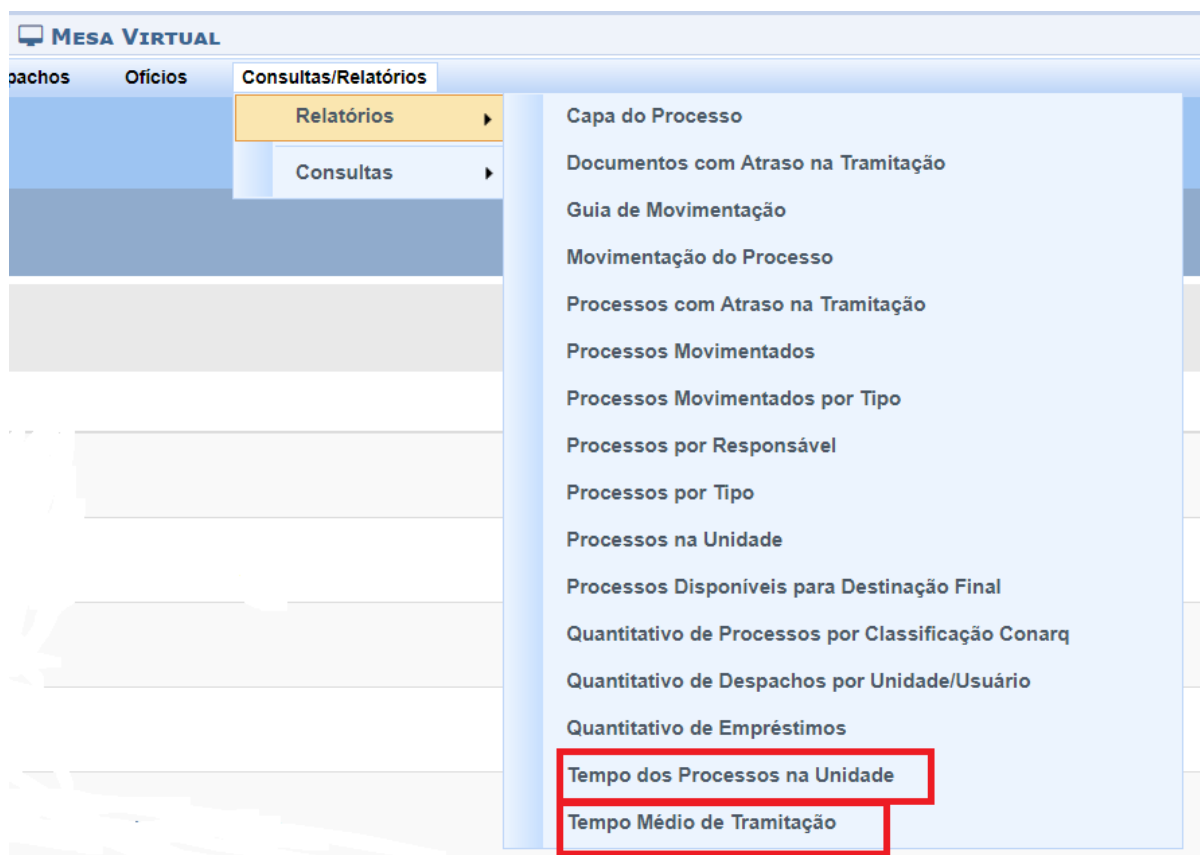
Excluir Interessado

INTERESSADOS INSERIDOS NO PROCESSO (0)

Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Para fins deste estudo, que analisa a celeridade nos trâmites dos processos administrativos, o SIPAC possibilita a emissão de Relatórios, tanto para o tempo de processo na unidade, como para o tempo médio de tramitação do processo.

FIGURA 13. A ABA CONSULTAS E RELATÓRIOS



Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Neste sentido, para o presente estudo, será analisado no SIPAC o item relativo ao Relatório de Tempo Médio de Tramitação de Processos, visto que esta funcionalidade possibilita que o usuário emita um relatório contendo o tempo médio de tramitação de processos na Instituição, desde a sua criação até o seu arquivamento, sendo primordial na temática dos prazos processuais administrativos.

Para acesso ao Relatório de Tempo Médio de Tramitação de Processos o usuário precisa percorrer o seguinte caminho no sistema: ACESSAR O SIPAC → MÓDULOS → PORTAL ADMINISTRATIVO → PROTOCOLO → RELATÓRIOS → TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO, conforme elucidado na figura a seguir.

FIGURA 14. RELATÓRIO DE TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO

PRO-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS E QUALIDADE (11.07)

Portal Admin. Alterar Senha Mesa Virtual

PORTAL ADMINISTRATIVO > RELATÓRIO DE TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO

Essa operação permite a exibição de um relatório do tempo de vida médio de processos encontrados conforme os filtros da busca. Para a opção "Apenas Processos Arquivados":

- Caso **Sim** o relatório considera apenas os processos arquivados calculando o tempo médio da data de cadastro à data de arquivamento do processo.
- Caso **Não** então o relatório considera todos os processos calculando o tempo médio da data de cadastro à data de geração do relatório.

Existem duas opções de tipo de relatório:

- Analítico** apresenta os processos agrupados pela **Classificação Conarq** e exibe a quantidade de processos e o Tempo Médio para cada grupo.
- Sintético** apresenta a quantidade de processos pela **Classificação Conarq** e seu tempo médio de vida.

DADOS PARA CONSULTA

Tipo de Relatório: ☐ Analítico ☒ Sintético

Apenas Processos Arquivados: ☒ Sim ☐ Não

Período de Cadastro: a

DADOS OPCIONAIS

☐ Unidade:

- UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE (11.00)
 - BIBLIOTECA CENTRAL - BC (11.24)
 - CAMPUS DO AGRESTE - CAA (12.33)
 - CENTRO ACADEMICO DE VITORIA - DIRETORIA - CAV (12.34)
 - CENTRO DE CIENCIAS MEDICAS (11.00.05)
 - COLEGIO DE APLICACAO (11.99)
 - DIRETORIA DO CENTRO CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA (11.34)

Fonte: Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

Após isso, o sistema abrirá a página Dados para Consulta, com a solicitação de especificação dos dados a serem apresentados no relatório, quais sejam: a) Tipo de Relatório, dentre as opções Analítico e Sintético; b) A opção de visualizar Apenas Processos Arquivados; c) Período de Cadastro dos processos (aqui é preciso inserir as datas almejadas ou realizar a opção clicando no ícone do calendário); d) Unidade onde os processos se encontram (aqui é preciso digitar o código ou na unidade que se almeja emitir o relatório); e) Tipo de Processo que deverá constar no relatório; f) Ordenar Por (forma de ordenação dos processos no relatório); g) A especificação se deseja que a Ordenação seja Crescente ou Decrescente.

No intuito de ampliar o entendimento das funcionalidades do SIPAC Protocolo e do Cadastro de Processos na comunidade acadêmica e administrativa, a UFPE, através da Coordenação de Protocolo Geral, sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa, publicou, em 2019, o MANUAL CPG - CADASTRO DE

PROCESSO¹, como também disponibilizou tutoriais em vídeo para a funcionalidade Protocolo².

Logo que o SIPAC foi instalado na UFPE, a Instituição realizou inúmeros treinamentos e disponibilizou vários vídeos com tutoriais explicativos para capacitar seus servidores na utilização do sistema. Dentre os cursos realizados foi ofertado um específico para os gestores em módulo SIPAC.

Em 2020, inobstante as dificuldades apresentadas pela pandemia do coronavírus e a implantação de maneira ampla do trabalho remoto na Instituição para a continuidade de suas atividades administrativas e acadêmicas, a UFPE, sob a responsabilidade da PROGEPE, realizou o curso na modalidade on-line, Gestão Arquivística de Processos e Documentos por meio do SIPAC e Assentamentos Digitais, ministrado por François Braga de Azevedo Filho, Maria Cristina Balbino Ribeiro e Thais Helen do Nascimento Santos, no período de 04 a 09 de setembro.

4.3 CONHECENDO O SISTEMA SIGEPE LEGIS

O Sigepe Legis é um repositório de legislação online que compila as leis relacionadas à gestão de pessoas do órgão central do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), elaborando, processando, armazenando e disseminando os atos normativos, visando transparência e preservação das informações de forma padronizada e unificada³.

Este sistema foi disponibilizado a partir de 15 de abril de 2019, pelo Ministério da Economia, no intuito de “desburocratizar e simplificar a pesquisa de informações sobre legislação de pessoal”, com uma proposta de que esta se realize de maneira “ágil, fácil e intuitiva”, conforme foi noticiado no Portal do Servidor, cujo título especifica “Ministério da Economia disponibiliza ferramenta de pesquisa de legislação de pessoal” (BRASIL, 2019).

De acordo com o Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, Wagner Lenhart, o Sigepe Legis é uma ferramenta que se encontra alinhada ao trabalho de

¹ Disponível no site: <https://tinyurl.com/y5qselfn>. Acesso em: 20 Jan. 2021.

² Disponível no site: <https://tinyurl.com/y29ga6z7>. Acesso em: 20 Jan. 2021.

³ Disponível no site: <https://www.gov.br/servidor/pt-br>. Acesso em: 21 Jan. 2020.

revisão e atualização dos atos normativos publicados pela Secretaria, visto que “já fizemos a revisão de mais de mil atos e, até 2020, serão revisados os outros nove mil documentos”. (BRASIL, 2019).

Pertencente ao Governo Federal, o presente sistema está disponível na página do Portal do Servidor, bastando qualquer cidadão clicar na aba Legislação de Pessoal para ter acesso livre, visto que não requer inscrição ou senha para ingresso, onde ao clicar aparecerá a página do Sigepe Legis.

FIGURA 15. PÁGINA DO PORTAL DO SERVIDOR (PARA ABRIR A PÁGINA DO SIGEPE LEGIS)



Fonte: Brasil, 2021a.

Insta esclarecer que este sistema de apoio a gestores e servidores públicos substituiu o antigo Conlegis, ferramenta de pesquisa de legislação sobre recursos humanos implantada em 26 de julho de 2007 para atender toda a Administração Federal direta, autárquica e fundacional e que, em 18/06/2012, passou a ser integrado à Rede de Informação Legislativa e Jurídica, o portal LexML, do Senado Federal, que é, por sua vez, uma ferramenta de busca especializada que permite acesso às informações legislativas e jurídicas, disponibilizadas nos diversos sites de órgãos dos governos municipais, estaduais e Federal (BRASIL, 2015).

O Conlegis era a ferramenta principal de consultas dos dirigentes e técnicos da área de gestão de pessoas e, conforme noticiado na página do Portal do Servidor do Ministério da Economia “a página tem um histórico de mais de oito milhões de acessos desde a entrada em operação em 2007”. (BRASIL, 2015).

Em termos gerais, o Conlegis reunia as orientações do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), pertinentes à legislação de recursos humanos ou infralegais (instrução normativa, portaria, orientação normativa, nota informativa conjunta etc). Este sistema também dava acesso à Lei nº 8.112/90 anotada, ou seja, alguns artigos vinham acompanhados de notas técnicas, orientações normativas, pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) e outras decisões, possibilitando a pesquisa de maneira rápida e integrada.

FIGURA 16. PÁGINA DO ANTIGO CONLEGIS



Fonte: Brasil, 2013.

Em 2012, o Governo Federal exarou a Orientação Normativa nº 7, dispondo acerca dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos quando da realização de consultas à Secretaria de Gestão Pública relacionadas, sobretudo, às dúvidas acerca da legislação que versa sobre recursos humanos. Esta, por seu turno, especifica, em seu art. 16, que os órgãos pertencentes ao SIPEC têm a obrigação de realizar consulta

ao Conlegis para conhecimento das manifestações exaradas pelo órgão Central. Vejamos:

Art.16. Os órgãos integrantes do SIPEC deverão consultar o sistema de pesquisa CONLEGIS no endereço eletrônico <https://CONLEGIS.planejamento.gov.br> ou www.servidor.gov.br, link legislação, para conhecimento das manifestações exaradas pelo órgão Central (BRASIL, 2012).

Realizada consulta ao site Sigepe Legis, consta que a Orientação Normativa nº 7/2012 ainda está em vigor. Assim, compreende-se que a especificação indicada no art. 16 foi transferida para o Sigepe Legis, quando da substituição ao CONLEGIS.

FIGURA 17. SITUAÇÃO DE EFICÁCIA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 7/2012

Legislação de pessoal
GOVERNO FEDERAL

Servidor | Gestão de pessoas | Perguntas frequentes | Central Sipec | Ouvidoria

SIGEPE LEGIS

Página inicial | Pesquisa avançada | Cesta de itens (0)

Número do ato: 7-2012

Espécie: Orientação Normativa
Data de assinatura: 17/10/2012
Data de publicação: 18/10/2012
Seção DOU: I
Página DOU: 76
Classificação de assunto: 200 - gestão de pessoas na administração pública federal
Órgãos elaboradores:
Ementa:

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quando da realização de consultas à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do, Planejamento, Orçamento e Gestão, relacionadas à orientação e ao esclarecimento de dúvidas concernentes à aplicação da legislação de recursos humanos.

Situações de eficácia	
Data	Situação
18/10/2012	Em Vigor - Eficaz

Correlações

Fonte: Brasil, 2021.

O Sigepe Legis, portanto, foi criado no sentido de aprimorar mais ainda esta ferramenta de pesquisa e informação para as áreas de gestão de pessoas, especialmente no que se refere aos atos normativos e às orientações produzidas pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, órgão central do SIPEC, fazendo valer, assim, os princípios constitucionais da transparência e publicidade.

Entre os principais benefícios desta ferramenta é que os seus dados são públicos e podem ser acessados pela sociedade de maneira geral, pois suas

informações são facilmente dispostas, propiciando, principalmente aos gestores, que fundamentem suas decisões à luz dos normativos e dos atos expedidos pelo órgão central SIPEC, interligando este ato ao que determina o princípio da motivação.

No Portal do Servidor, publicado em 09/04/2019, consta que o sistema Sigepe Legis é composto por duas aplicações principais: a primeira, que possibilita a elaboração, o processamento e o armazenamento de atos normativos de gestão de pessoas em um único repositório; e a segunda, que ajuda a disseminar os atos de gestão de pessoas em portal na internet, trazendo ainda mais transparência para todo o processo (BRASIL, 2019).

Consta, ainda, no Portal do Servidor, que a referida ferramenta está integrada com outros módulos do SIGEPE, proporcionando benefícios como confiabilidade e segurança da informação; agilidade e eliminação de retrabalhos e custos no reuso de módulos existentes, nos quais destacam-se: SIGAC (Sistema de Gestão de Acessos); GED (Gerenciador de Eletrônico de Documentos - possibilita o armazenamento, a indexação e a busca de documentos) e Eventos (possibilita registrar as operações de banco de dados e identificação de erros para fins de auditoria e análise das ocorrências) (BRASIL, 2019).

A composição do módulo e as suas integrações podem ser visualizadas na figura abaixo:

FIGURA 18. VISÃO FUNCIONAL DO MÓDULO DE PUBLICAÇÃO



Fonte: Brasil, 2019.

As pesquisas neste sistema podem ser realizadas de forma simplificada ou avançada, a depender do tipo de informação necessária. Assim, o usuário deve

digitar o termo de interesse para iniciar a busca. Se o resultado não trouxer a (s) resposta (s) esperada (s), o usuário pode, então, realizar a busca de modo avançado.

FIGURA 19. PESQUISA AVANÇADA NO SIGEPE LEGIS



Fonte: Brasil, 2021b.

Ao clicar em “cesta”, é possível adicionar o normativo a um filtro particular para acessá-lo posteriormente, possibilitando, assim, um armazenamento dos normativos pesquisados. Cada documento listado traz informações detalhadas. Assim, o usuário pode fazer uma busca inicial pelo tema de interesse e depois ler cada uma das referências. Vale lembrar que, ao carregar novamente a página, a busca deverá ser refeita.

Além do número do ato, os documentos trazem a espécie (se é uma Portaria ou uma Medida Provisória, por exemplo), sua vigência, classificação do assunto, data de publicação e data de assinatura. Além disso, é possível consultar quais foram os órgãos elaboradores, como também consta a informação se o documento ainda está vigente e, em caso negativo, direciona para o documento que está em vigor.

FIGURA 20. QUADRO DE PESQUISA AVANÇADA

Legislação de pessoal
GOVERNO FEDERAL

Servidor | Gestão de pessoas | Perguntas frequentes | Central Sipec | Ouvidoria

SIGEPE
LEGIS

Página inicial Cesta de itens (0)

Pesquisa avançada

Palavra-chave: ?
ex: aposentadoria

Número do ato: ?
ex: 8112-1990

Espécie:
Selecione

Órgão elaborador:
Selecione

Situação de eficácia:
Selecione

Classificação de assunto:
Selecione

Ano de publicação:
até

Data de publicação:
até

Data de assinatura:
até

Pesquisar Limpar

Fonte: Brasil, 2021b.

O Sigepe Legis foi desenvolvido pelo Serviço Geral de Processamento de Dados (SERPRO) para o Ministério da Economia e, de acordo com André Lago, da Diretoria de Relacionamento com Clientes do Serpro:

Somente nos primeiros 30 dias de uso, o ambiente já contabiliza mais de 43 mil visitas. Nesse período, foram registrados acessos inclusive de outros países como, por exemplo, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Itália, França, China e Japão (SERPRO, 2019, p.1).

Acerca da usabilidade e eficiência deste sistema, Cláudio Teles, da Diretoria de Desenvolvimento do Serpro, especifica a importância deste na acessibilidade aos usuários, proporcionando rapidez na resposta da pesquisa sobre um determinado tema, ao afirmar que:

O uso de tecnologias que garantem a indexação de documentos eletrônicos permite que o Legis exiba e classifique os resultados de buscas por palavra-chave ou avançada, através da aplicação de filtros e de forma otimizada. Além disso, também oferece ferramenta de cesta de itens, que é útil para o usuário guardar resultados de seu interesse durante a sua experiência de navegação no produto (SERPRO, 2019, p.1).

Esse sistema de repositório de normativos é fundamental para os gestores em qualquer etapa de análise do processo administrativo, especialmente na tomada de decisão, em virtude da importância de realizar apenas aquilo que está determinado por lei (princípio da legalidade) e o dever de fundamentar sua decisão de maneira apropriada (princípio da motivação).

5 METODOLOGIA

5.1 MÉTODO DE ABORDAGEM

O presente estudo de caso busca analisar a fase de implementação da Lei nº 9.784/99, frisando a utilização dos instrumentos on-line (SIPAC e Sigepe Legis) pela UFPE no aprimoramento dos critérios da celeridade e da fundamentação da decisão dos processos administrativos.

Neste sentido, tem como objetivos específicos: a) Averiguar como a ferramenta Sigepe Legis contribui com o cumprimento da política nos aspectos da celeridade e apoio na fundamentação da decisão do processo administrativo; b) Identificar, através da ferramenta SIPAC, o critério da celeridade do atendimento dos processos administrativos cujos assuntos versam sobre legislação de pessoal; c) Identificar como os técnicos dos setores de pessoal atuam no caso de dificuldade no entendimento normativo e legal para atender ao dever de decisão relativo aos processos administrativos.

Para responder às perguntas de pesquisa, foi realizado um estudo de caso na Universidade Federal de Pernambuco, mais especificamente na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE), tendo como foco o período compreendido entre 2019 a 2020, coincidente com a implantação do sistema SIPAC na UFPE, como também correspondente ao da transição do sistema CONLEGIS para o Sigepe Legis do Governo Federal. A definição de estudo de caso utilizada neste trabalho será a de Gerring (2004), em que este corresponde a “um estudo intensivo de uma única unidade com o objetivo de generalizar para um grupo maior de unidades” (GERRING, 2004, p. 341).

Deste modo, realizou-se uma análise descritiva do fenômeno em questão, dentro do campo de estudos das políticas públicas e da administração pública, utilizando, para tal, técnicas qualitativas, como a análise documental e entrevistas estruturadas, bem como técnicas quantitativas, a exemplo dos dados extraídos no sistema SIPAC e através dos questionários aplicados aos funcionários da UFPE. Nessa perspectiva, os dados serão analisados através da triangulação, com o objetivo de analisar as questões de pesquisa sob diferentes abordagens e perspectivas.

5.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

O estudo de caso permite que o pesquisador investigue e entenda o fenômeno estudado com um significativo grau de detalhamento, pois permite o acesso às suas condições contextuais (YIN, 2009). Além disso, a metodologia possibilita o estabelecimento de ligações entre as variáveis e fornece meios de explanação para o surgimento de padrões identificados (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

A pesquisa possui caráter descritivo. Conforme Gil (2008, p. 28), pesquisas desse tipo têm como objetivo principal a descrição de características de fenômenos específicos. Embora descritiva, aproxima-se das pesquisas exploratórias por buscar novas perspectivas e visões em relação ao objeto de estudo.

Sendo assim, a presente dissertação trouxe uma revisão bibliográfica com a finalidade de situar o trabalho no contexto da literatura de políticas públicas e da administração pública. Para tal, foram utilizados livros, textos, legislação e normativos externos ordinários, como também as resoluções e documentos da instituição investigada, visando dar sustentação teórica aos resultados obtidos.

Além da revisão bibliográfica, o trabalho utilizou as técnicas de análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários. A utilização das três técnicas e do método da triangulação teve o fito de tornar a pesquisa ainda mais robusta, possibilitando um olhar multifacetado e mais completo acerca do fenômeno estudado (AZEVEDO *et al*, 2013).

A análise documental do presente estudo abordou a legislação pertinente relacionada ao tema, tanto do âmbito ordinário e externo, como do institucional, desde que estejam relacionados ao estudo, tais como as portarias normativas, resoluções e estatutos. No aspecto documental, foram extraídos relatórios sobre o trâmite do atendimento dos processos contidos no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns *stakeholders* identificados nesta política e a maneira como estão relacionados, dentre os quais os principais gestores envolvidos desde a vigência da política, a saber: a Procuradoria Federal da República, nas pessoas de seus procuradores atuantes junto à UFPE; Auditores, com atuação na Controladoria e Auditoria interna; um técnico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e, para melhor entendimento do sistema SIPAC, o Coordenador do Protocolo Geral.

Além disso, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos responsáveis pela análise dos processos administrativos concernentes à área de gestão de pessoas, no intuito de averiguar como estes se organizam, planejam internamente suas atuações e encaminham para consultas situações complexas para fundamentar na tomada de decisão. Visto que aqui temos os fatores da autonomia e discricionariedade institucional, analisou-se o aspecto de como os implementadores da política averigam os serviços e ferramentas *on-line* disponibilizados pelo Governo Federal na análise dos assuntos que apresentam difíceis resoluções.

5.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

O estudo em comento foi realizado na Universidade Federal de Pernambuco, uma instituição pública de ensino superior de ensino, pesquisa e extensão, fundada em 1946 e que se organiza em três *campi*, localizados em Recife (campus universitário Joaquim Amazonas e campus Centro), Vitória de Santo Antão (CAV) e Caruaru (CAA).

O órgão máximo da UFPE é o Conselho Universitário (Consuni), que, juntamente com o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), o Conselho de Administração (Consad) e o Conselho Fiscal (Cofins), formam os órgãos deliberativos da Instituição.

Sediada na cidade do Recife, a Reitoria é o órgão de administração geral, responsável por supervisionar e controlar a execução das atividades da Universidade e é composta pelos seguintes setores: Gabinete do Reitor; Pró-Reitorias; Ouvidoria Geral; Auditoria Interna e Órgãos Suplementares.

Atualmente, a UFPE possui oito Pró-Reitorias, são elas: a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); a Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG); a Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEXC); a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST); a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE); a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN); a Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PROAES); e a Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação (PROPESQI).

Para o presente estudo, que aborda a política dos processos administrativos, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE) foi a unidade

avaliada, visto ser a responsável pela averiguação de demandas diversas relacionadas aos assuntos pertinentes à gestão de pessoas, como por exemplo: aposentadoria, pensão, pedidos de auxílios; pedidos de licenças e afastamentos, dentre tantos outros.

Conforme está delimitado no Plano de Desenvolvimento Institucional de 219/2023 (UFPE, 2019) a PROGEPE é o órgão responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos, cuja competência abrange a realização e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos. Além disso, também atua nas ações e projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos servidores, saúde e bem-estar social de todos os servidores da UFPE, como também nas atividades de capacitação e qualificação de pessoal, planejamento da força de trabalho de técnico-administrativos, acompanhamento e execução da folha de pagamento, provimentos, vacância e demais atividades de pessoal.

Para as realizações de suas atividades, a PROGEPE atua com três Diretorias: de Administração de Pessoal (DAP); de Desenvolvimento de Pessoal (DDP); e, de Qualidade de Vida (DQV) (UFPE, 2021a).

Conforme especificado na Portaria Normativa nº 24, de 29 de julho de 2020, que formalizou o documento regimental da PROGEPE, esta possui a seguinte estrutura:

- I - Gabinete do (a) Pró-Reitor(a):
 - a) Secretaria da Pró-Reitoria;
 - b) Assistente;
 - c) Coordenação Administrativa e Financeira;
 - d) Gerência de Legislação e Controle de Processos;
 - e) Divisão de Tecnologia da Informação e Comunicação;
 - e) Coordenação de Acumulação de Cargos e Empregos;
 - f) Central de Atendimento ao Servidor;
 - g) Comissões Permanentes;
 - h) Secretaria das Comissões Permanentes.
- II - Diretoria de Administração de Pessoal;
- III - Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas;
- IV - Diretoria de Qualidade de Vida. (UFPE, 2020, art. 2º)

Atualmente, a PROGEPE dispõe de 171 servidores, cuja distribuição por unidade pode ser observada no quadro abaixo disponibilizado.

QUADRO 2. QUANTITATIVO DE PESSOAL DA PROGEPE POR SETOR

Cargo/Função	Quantitativo de pessoal
Comissão Executora de Concursos	2
Coordenação Administrativa de Portarias e Publicações	1
Coordenação de Análise de Processos	2
Coordenação de Avaliação e Dimensionamento de Pessoal	9
Coordenação de Cadastro e Movimentação	3
Coordenação de Capacitação e Qualificação	9
Coordenação de Concursos Docentes	3
Coordenação de Finanças e Compras	3
Coordenação de Pagamento de Pessoal	1
Coordenação do Clube Universitário	3
Coordenação do Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor	29
Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas	2
Diretoria de Gestão de Pessoas	17
Diretoria de Qualidade de Vida	15
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida	17
Seção de Análise de Processos	2
Seção de Apoio à Folha de Pagamento	3

Continua

Conclusão

Cargo/Função	Quantitativo de pessoal
Seção de Apoio à Progressão Funcional	2
Seção de Assentamento Funcional Digital	4
Seção de Atendimento ao Servidor	4
Seção de Cálculo Financeiro	3
Seção de Concessão de Pensão	3
Seção de Concessão de Aposentadoria	4
Seção de Controle de Frequência	3
Seção de Exercícios Anteriores	3
Seção de Funções de Confiança	3
Seção de Informações Funcionais	4
Seção de Movimentação de Pessoal	2
Seção de Publicação e Registro	3
Seção de Recrutamento e Seleção	5
Seção de Registro de Atos de Admissão e Concessão	1
Seção de Registros de Portarias e Afastamentos	1
Seção de Registros Funcionais	1
Seção de Serviço Administrativo	4
Total Geral	171

Fonte: Elaborado pela autora, tendo como base dados fornecidos pela assessoria da PROGEPE.⁴

⁴ Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1SG2a56YVm3L8XZfM7Fvhiud0Q-MmzJiqvB0hgOQS9XA/edit?usp=sharing>

5.4 SOBRE OS DADOS

Minayo (2010) compreende que o processo avaliativo baseado na triangulação, possibilita que sejam abrangidos aspectos internos e externos, a combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, com formações diferentes; a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas; a visão de vários informantes e o emprego de múltiplas técnicas de coleta de dados que consubstanciam o trabalho investigativo (MINAYO, 2010, p. 28-29).

A triangulação, assim, quanto à coleta de dados, possibilita que o pesquisador recorra às variadas técnicas, no objetivo de ampliar o aspecto informacional da pesquisa, usando, por exemplo, entrevistas, aplicação de questionário e análise de documentos.

Antes de adentrar nas fontes dos dados de forma mais detalhada e consubstanciada, vale recapitular o que foi mencionado ao fim do capítulo 3, acerca dos *stakeholders* analisados neste trabalho. Quanto aos *stakeholders* internos, foram identificados os pró-reitores, os diretores, a auditoria interna e a controladoria interna. Já quanto aos *stakeholders* externos, identificou-se o Ministério da Educação, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal e a Procuradoria Geral Federal.

5.4.1 Da análise documental

Dentre as vantagens da utilização de documentos para uma análise de pesquisa, está a importância de que estes retratam um grau significativo de confiabilidade e credibilidade, visto que são revestidos de dados concretos, estáveis e distantes de fontes subjetivas (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 88).

A utilização de documentos proporciona uma importante complementação na pesquisa e uma determinada confiança nos dados obtidos (MARTINS e THEOPHILO, 2009). Ademais, possibilita amplo detalhamento nas informações, podendo ser adotado em diversas áreas das ciências humanas e sociais (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

Na pesquisa em comento foram utilizados diversos documentos, como por exemplo: leis, portarias, relatórios extraídos em sistemas, etc. Vejamos o quadro a seguir:

QUADRO 3. PRINCIPAIS DOCUMENTOS ANALISADOS NO TRABALHO

Leis	Constituição Federal de 1988; Emenda Constitucional nº 19/1998; Lei nº 9.784/99 (Lei da Política dos Atos Administrativos); Leis nº 11.417/2006 e nº 12.008/2009 (alteram a Lei nº 9.784/99).
Decreto	Decreto nº 8.539/2015 (especifica a obrigatoriedade do uso do meio eletrônico na gestão e na tramitação dos processos administrativos).
Portarias e Orientações normativas	Portaria nº 01/2019 - UFPE (formalizou o SIPAC); Portaria Normativa nº 24/2020 (Regimento Interno da PROGEPE); Orientação Normativa nº 07/2012 (obrigatoriedade do uso do Conlegis/Sigepe Legis).
Relatórios SIPAC	Relatórios de tempo médio de processo na unidade - extraído do sistema SIPAC/Protocolo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos documentos citados, a Lei nº 9.784/99 tem maior relevância, visto que versa sobre a política pública dos atos administrativos em análise no presente trabalho. Deste modo, vale destacar também a Constituição Federal de 1988, por tratar dos princípios abarcados pela Administração Pública Federal, dentre os quais os da efetividade, celeridade e motivação.

Nesta linha, os demais documentos que merecem ênfase são os que tratam do Sigepe Legis e do SIPAC, em virtude de que estes são os sistemas aqui averiguados, nas respostas referentes às perguntas da pesquisa, que tratam do dever de decidir e da celeridade no trato dos processos administrativos.

Especificamente acerca do SIPAC, foram utilizados documentos extraídos na aba Protocolo, referente à emissão de Relatórios, que delimitam o tempo médio de

tramitação dos processos nas unidades pertencentes à PROGEPE, cujo passo a passo de sua utilização foi delimitado no capítulo 4.

Dos inúmeros assuntos que envolvem a área de gestão de pessoas, foram impressos os relatórios relacionados às seguintes temáticas: acumulação de cargos, acórdão TCU, auxílio alimentação, aposentadoria e pensão. A escolha destas questões se debruça sobre o fato de que são assuntos com alta demanda na Instituição, como também pela razão de serem bastante tratados e fiscalizados pelos órgãos de controle interno (Auditoria e Controladoria Interna) e externos à Instituição (CGU e TCU).

5.4.2 Das entrevistas

Para o presente estudo, foram realizadas doze entrevistas: seis com servidores da UFPE que atuaram e atuam em cargos junto à PROGEPE; duas realizadas com servidores atuantes na Controladoria e Auditoria; duas com Procuradores Federais em atuação na UFPE; uma com servidor do Protocolo e a última com servidor do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualmente integrado ao Ministério da Economia. Vejamos o quadro abaixo com as informações dos cargos, data de realização das entrevistas e como as mesmas foram realizadas.

QUADRO 4. INFORMAÇÕES SOBRE AS ENTREVISTAS E OS ENTREVISTADOS

Entrevistado (a)	Cargo (s) exercido (s)	Data da Entrevista	Forma de realização
1	Diretor de Gestão de Pessoas; Diretor de Desenvolvimento de Pessoal; Coordenador da Comissão de Acúmulo de Cargo e Emprego.	03/05/2019	Uma parte com gravação de vídeo e, outra, através do aplicativo WhatsApp, utilizando a ferramenta de áudio de mensagens.
2	Chefe de Seção de Pessoal Estatutário; Diretor de Divisão de Legislação, Direitos e Deveres; Coordenador Administrativo do Departamento de Pessoal e Diretor de Desenvolvimento de Pessoal.	16/05/2019	Através do aplicativo WhatsApp, utilizando a ferramenta de áudio de mensagens.

Continua

Continuação

Entrevistado (a)	Cargo (s) exercido (s)	Data da Entrevista	Forma de realização
3	Coordenador de Pagamento de Pessoal; Diretor de Administração de Pessoal.	02/09/2019	A presente entrevista foi realizada usando o recurso da filmagem de aparelho de celular.
4	Chefe da Seção de Cadastro; Diretora da Divisão de Legislação, Direitos e Deveres; Diretora da Divisão de Análise de Processos. Diretora do Departamento de Pessoal; Pró-Reitora de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida; Chefe de Gabinete.	02/09/2019	A presente entrevista foi realizada usando o recurso da filmagem de aparelho de celular.
5	Procurador-Geral Federal.	27/09/2019	Utilizou-se o recurso de gravador de voz do celular para a realização da presente entrevista.
6	Procurador Federal.	27/09/2019	Utilizou-se o recurso de gravador de voz do celular para a realização da presente entrevista.
7	Servidor pertencente ao quadro do Ministério da Economia, com significativa atuação na área de gestão de pessoas e Consultor da área de Recursos Humanos (Legislação de Pessoal); representante da UNARH.	14/11/2019	WhatsApp, utilizando a ferramenta de mensagens escritas.
8	Pró-Reitora de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida.	23/03/2020	Gravação de entrevista no Google Meet.
9	Diretora de Desenvolvimento de Pessoal.	27/03/2020	Gravação de entrevista no Google Meet.
10	Auditora Chefe AUDINT/UFPE.	25/07/2020	Gravação de entrevista no Google Meet.

Continua

Conclusão

Entrevistado (a)	Cargo (s) exercido (s)	Data da Entrevista	Forma de realização
11	Auditor Interno - lotado na Controladoria.	05/08/2020	Gravação de entrevista no Google Meet.
12	Coordenador do Protocolo Geral.	26/11/2020	Gravação de entrevista no Google Meet.

Fonte: Elaborado pela autora.

A escolha dos seis entrevistados que assumiram cargos de gestão junto à PROGEPE foi realizada pelo fato de que estes, ao serem designados nessas posições, também assumiram o dever de decisão, ou seja, passaram a ter que apresentar respostas fundamentadas quanto aos processos administrativos em trâmite nas suas respectivas áreas, bem como prezar pela celeridade destas. Ademais, mesmo os que assumem cargos de Direção na PROGEPE, ficam, muitas vezes, interinamente no cargo de Pró-Reitor, o que automaticamente os investem em outras responsabilidades decisórias.

Como o presente trabalho versa sobre a política dos processos administrativos, com foco nos aspectos da celeridade e da tomada de decisão, a unidade escolhida para o estudo de casos foi a PROGEPE, em virtude do fato desta Pró-Reitoria atender diversas demandas relacionadas aos assuntos de gestão de pessoas, dentre os quais: aposentadoria, pensão, concessão de auxílios, licenças, afastamentos, etc.

Conforme explicitado anteriormente, a Reitoria, constituída pelo Gabinete e oito Pró-Reitorias, dentre as quais a PROGEPE, é o órgão que coordena, planeja e supervisiona as atividades da Instituição. A Auditoria Interna, a Diretoria de Controladoria e a Procuradoria Federal em exercício na UFPE são setores pertencentes ao Gabinete do Reitor.

A escolha de entrevistar servidores da Auditoria Interna, da Diretoria de Controladoria e da Procuradoria Federal baseia-se no fato de que estes setores estão envolvidos em diversos processos administrativos que circulam na UFPE, em especial

na PROGEPE e, portanto, estão relacionados com as análises dos processos administrativos no âmbito da Instituição.

No quadro a seguir consta a síntese de atuação de cada uma destas unidades no órgão:

QUADRO 5. SÍNTESE DA ATUAÇÃO DAS UNIDADES DENTRO DA PROGEPE

Unidade	Descrição	Atuação
Auditoria Interna (AUDINT)	Pertence ao Gabinete do Reitor - UFPE. É um órgão de controle vinculado ao Conselho de Administração.	É o órgão técnico de Controle Interno e assessoramento ao Conselho de Administração da UFPE. Assessoria a gestão na realização dos objetivos institucionais, avaliando a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança. É responsável pelas demandas interligadas à Ouvidoria e ao Tribunal de Contas da União que envolvem a UFPE.
Diretoria de Controladoria (DCO)	Pertence ao Gabinete do Reitor - UFPE - Está interligada à PROPLAN.	Coordena procedimentos, métodos e rotinas assegurando que a gestão ocorra dentro dos princípios básicos da administração pública. É responsável pelas demandas oriundas da Controladoria Geral da União que envolvem a Instituição.
Procuradoria Federal junto à UFPE	Compõe um dos setores do Gabinete do Reitor, mas está vinculada à Advocacia Geral da União (AGU) - Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.	Defende a Universidade nas esferas judicial e administrativa, assessorando juridicamente a administração.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em UFPE (2021b)

O entrevistado que pertence ao quadro de pessoal permanente do Ministério da Economia tem uma trajetória peculiar, visto que atua na área de gestão de pessoas desde 1983, mais especificamente na Divisão de Capacitação e Atendimento ao Usuário, da Secretaria de Recursos Humanos do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além disso, atua na União Nacional dos Profissionais de

Recursos Humanos do Poder Executivo Federal (UNARH) e é instrutor especialista na área de recursos humanos em Universidades Federais. Por ser instrutor da área de recursos humanos, buscou-se analisar seu ponto de vista nos questionamentos que versam sobre o Sigepe Legis, particularmente.

Por fim, a escolha do Coordenador do Protocolo se justifica no fato de que este tem atuação direta junto ao sistema SIPAC, tanto em relação aos usuários em geral e ao público externo, como em relação às diversas unidades técnicas da UFPE. Ademais, é um dos responsáveis pelo curso Gestão Arquivística de Processos e Documentos por meio do SIPAC e Assentamentos Digitais, realizado em 2020 pela PROGEPE, com carga horária de 40 horas, cujo conteúdo programático versou sobre o SIPAC e o seu módulo Protocolo (funções básicas e conceitos gerais). Portanto, o foco da entrevista foi o SIPAC.

A técnica escolhida para a realização das entrevistas foi a de modelo semiestruturado, com um roteiro de dez questões previamente estabelecido, mas que foi ajustado aos setores de lotação dos servidores e às suas respectivas áreas de trabalho.

A ideia inicial era a de realizar todas as entrevistas na modalidade presencial, mas em decorrência da crise sanitária oriunda da pandemia do Coronavírus, estas ocorreram de maneira variada e utilizando dos vários recursos disponíveis na modalidade remota.

Em média, cada entrevista durou entre quarenta minutos a uma hora para ser realizada, quando ocorria por gravação de vídeo na modalidade presencial e via Google Meet. Alguns entrevistados precisaram responder por mensagem de texto ou por voz, via WhatsApp, o que dificultou a mensuração.

O roteiro de questões aplicado foi distribuído no sentido de atender os dois aspectos principais do estudo dos processos administrativos aqui vislumbrados: a celeridade (com foco na ferramenta SIPAC) e o dever de decisão (com foco no Sigepe Legis), como é possível verificar no quadro a seguir:

QUADRO 6. ASPECTOS OBSERVADOS E DETALHAMENTO DAS QUESTÕES

Aspectos observados	Número da questão	Detalhamento da questão
Celeridade (SIPAC)	5; 7; 8; 9	5) Com sua experiência em gestão, quais exemplos indica para que as análises dos processos administrativos sejam mais céleres? 7) O senhor acredita que ter o setor próprio de análise e orientação normativa é fundamental para a celeridade das análises dos processos administrativos? 8) O senhor acredita que seu setor atende aos critérios estabelecidos na Lei nº 9784/99, Leis dos Atos Administrativos? Principalmente no que tange ao atendimento dos prazos administrativos? 9) Em geral, o senhor acredita que a gestão consegue atender os processos dentro dos prazos estabelecidos por lei, principalmente os judiciais? Se não, quais fatores ocorrem para que isso não ocorra?
Dever de decidir (Sigepe Legis)	2; 3; 4; 6; 10	2) Das análises dos Processos Administrativos se apresentam dificuldades de entendimentos normativos? Se sim, cite as mais frequentes. 3) Seu setor utiliza de aplicativos e ferramentas disponibilizadas pelo Governo Federal para minimizar esses entraves de entendimento normativo? Quais? 4) O que acha dos órgãos terem a faculdade e não obrigatoriedade para utilizarem essas ferramentas do Governo Federal? 6) No período de sua gestão existia um setor específico de orientação à legislação e norma? 10) De acordo com sua experiência na gestão, quais as razões mais frequentes, dentre os assuntos concernentes à legislação do âmbito do pessoal civil, para que os servidores entrem com ações judiciais contra a UFPE?
Outros aspectos adicionais	1	1) Qual período o senhor esteve à frente no cargo?

Fonte: Elaborado pela autora.

No caso dos procuradores, auditores, servidor do protocolo e do antigo MPOG (atual Ministério da Economia) as questões elencadas foram:

QUADRO 7. QUESTÕES DIRECIONADAS AOS PROCURADORES, AOS AUDITORES, AO SERVIDOR DO PROTOCOLO E AO SERVIDOR DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Procuradores	
Celeridade	A Procuradoria utiliza dos sites ofertados pelo antigo MPOG, como Conlegis e atual Sigepe Legis? Você acredita que os órgãos têm a obrigatoriedade de utilizar essas ferramentas disponibilizadas pelo MPOG? Você acredita que os processos administrativos, quando enviados pelos setores de pessoal à Procuradoria, estão em consonância com a Lei nº 9.784/99 e, principalmente, se atendem às questões dos prazos processuais?
Dever de Decisão	Quais os aspectos que o senhor acredita para os setores realizarem tantas consultas à Procuradoria? O senhor acredita que os setores fazem uma pesquisa prévia dos normativos antes de encaminhá-los para a Procuradoria? A Procuradoria utiliza esses sites ofertados pelo antigo MPOG, como Conlegis e atual Sigepe Legis? Quais são os principais assuntos que geram mais dúvidas dos setores de pessoal à Procuradoria?
Outro assunto	Qual período o senhor está como Chefe da Procuradoria Federal junto à UFPE?
Auditores	
Celeridade	Qual sua opinião sobre o SIPAC no andamento dos processos administrativos, nas respostas principalmente dos processos que são encaminhados da Auditoria para a PROGEPE? Algo que percebo é que temos uns processos que demandam uma maior complexidade, que exigem envolvimento de vários setores e alguns processos para cumprimento exigem um cronograma para cumprimento. No geral, a Auditoria acredita que a UFPE está cumprindo com os prazos nos atendimentos dos processos? Quais sugestões a Controladoria daria para que os processos administrativos encaminhados à PROGEPE sejam atendidos com mais celeridade? Você acredita que ter um setor próprio para atender as demandas daria mais celeridade aos atendimentos?

Continua

Continuação

Auditores	
Dever de Decisão	A Auditoria utiliza o Sigepe Legis ou outra ferramenta online nas suas análises? Sobre a questão do poder decisório, quanto às respostas encaminhadas nos processos à Auditoria, elas são realizadas de maneira satisfatória com a devida motivação? Depois da criação do SIPAC, houve uma melhora nos atendimentos das demandas processuais que envolvem a PROGEPE e os órgãos de controle? As respostas apresentadas pela PROGEPE às demandas processuais enviadas para a Controladoria, em seu entendimento, demonstram estarem atualizadas nos normativos e orientações? Ou existem falhas neste aspecto? Por favor, explique melhor a questão da Autonomia da Instituição nas tomadas de decisões.
Outro assunto	Qual seu nome completo e desde quando atua na Auditoria Interna/Controladoria da UFPE? Quais as atribuições principais da Auditoria Interna junto à UFPE? Quem tem acesso ao CONECTA/TCU? Quais saídas seriam interessantes com sua experiência nas demandas TCU (muitas que envolvem aposentadoria e pensão) para resolver essas situações que envolvem a política dos atos administrativos? A Controladoria tem uma ferramenta/sistema próprio junto aos órgãos de controle para consulta de legislação? Quais são as demandas da CGU que mais envolvem a PROGEPE?
Servidor do Ministério da Economia	
Dever de Decisão	Comente um pouco sobre as dificuldades enfrentadas pelos servidores nos entendimentos normativos. Por favor, comente um pouco sobre a Rede Brasil, Conlegis e Sigepe Legis como ferramentas de apoio aos entendimentos normativos e orientações do órgão central SIPEC. O senhor acredita que, em geral, os setores de gestão de pessoas dependem muito, ainda, dos posicionamentos junto às Procuradorias?
Outro assunto	Qual seu nome completo, setor que trabalha e data de ingresso no serviço público federal?

Continua

Conclusão

Servidor do Protocolo	
Celeridade	Muitos comentam que o SIPAC hoje é fundamental e que o trabalho remoto foi um demonstrativo disto, mas também questionam que a ausência de fluxos dos processos no sistema causa problemas e não nos possibilita uma ideia concreta se um processo foi concluído. Como funciona esta questão do fluxo fixo no SIPAC e se temos como saber neste sistema se um processo foi devidamente concluído/atendido? Você que vem acompanhando a implantação do SIPAC desde o início até a presente data, acredita que os processos estão tramitando de maneira mais célere na UFPE? Quais os principais pontos que os servidores entram mais em contato com seu setor para as questões do SIPAC? Para saber quanto tempo o processo passa em um setor, o SIPAC emite relatórios. Fale um pouco sobre estes. Tem outra maneira de se averiguar o tempo exato que um processo está em atendimento em uma Unidade?
Outro assunto	Por favor, fale seu nome completo, seu cargo e um pouco sobre seu trabalho junto à UFPE. Temos processos tramitando com fluxos fixos atualmente no SIPAC junto à UFPE?

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas foram realizadas de maneira individual no período entre 03/05/2019 e 26/11/2020, com questões semiestruturadas, com o objetivo de viabilizar que estas fossem adaptadas ao setor ou unidade pertencente ao entrevistado. A indagação acerca do tempo na Instituição ou no cargo é importante no contexto estudado, a fim de se averiguar se o entrevistado ingressou no órgão antes ou depois da promulgação da Lei nº 9.784/99 e, desta maneira, poder contribuir com uma visão mais temporal acerca da matéria.

5.4.3 Do Questionário

Como explicitado acima, a presente pesquisa utilizou do método da triangulação, no intuito de proporcionar uma coleta de dados mais ampla e confiável em seus resultados. Sobre tal assunto, Azevedo *et al* (2013, p.1) especifica que

“a triangulação surge como forma de amenizar problemas de credibilidade em pesquisas, ao adotar como estratégia de investigação, múltiplas visadas e métodos de obtenção de informações”. Já vimos, nos itens anteriores, diversos aspectos acerca da análise documental e da entrevista semiestruturada. Já aqui, complementando a triangulação dos dados realizada neste trabalho, será destrinchada a delimitação referente à análise do questionário aplicado.

O público-alvo escolhido para a aplicação do questionário foi o dos burocratas de nível de rua, que atuam nos diversos setores da PROGEPE, visto que estes influenciam diretamente no aspecto da celeridade processual, bem como no da tomada de decisão. Em decorrência do isolamento social imposto pela pandemia da Covid-19, a aplicação do questionário precisou passar por ajustes, pois, inicialmente, seria realizada presencialmente e em setores específicos. Com a adoção do trabalho remoto pela UFPE, foi adotada a aplicação do questionário pela plataforma on-line *Google Forms*. Assim, esta ferramenta foi a escolhida e, para a sua difusão entre os servidores, o questionário foi enviado para diversos e-mails; foi também divulgado nos grupos de trabalho remoto formados pela PROGEPE no aplicativo de mensagem WhatsApp.

Durante o período de trabalho remoto, muitos servidores ficaram doentes ou entraram com pedidos de licença-saúde decorrentes da pandemia. Por causa disso, a opção aplicada foi a de enviar o questionário de uma maneira que qualquer servidor da PROGEPE pudesse responder, sem a necessidade de enviá-lo para setores específicos, atingindo, assim, o maior número possível de servidores.

O questionário ficou aberto para resposta no *Google Forms* no período entre junho e setembro de 2020. Dentro do quadro de pessoal que estava atuando no período da pandemia, foram obtidas 52 respostas. Atualmente a PROGEPE conta com 171 servidores em seu quadro de pessoal; portanto, as respostas adquiridas equivalem ao percentual de 30,04% do total dos servidores.

A justificativa para a não adesão de uma parcela maior dos servidores pode ser resultante do fato de que nem todos os funcionários da PROGEPE atuam diretamente na análise de processos administrativos, como é o caso da Coordenação do Núcleo de Assistência à Saúde do Servidor (composta por 29 servidores), da Coordenação de Qualidade de Vida (composta por 17 servidores) e da Coordenação do Clube Universitário (composta por 3 servidores), as quais, juntas, totalizam 49 servidores. Por outro lado, vale ressaltar que a grande maioria das respostas concedidas

praticamente se assemelhavam em contexto e, basicamente, se repetiam. Daí a decisão de concluir com a pesquisa no quantitativo de 52 respostas.

Importa frisar, nesta oportunidade, que o questionário aplicado contém, logo no início, um texto explicativo que informa o tema da pesquisa, o curso, por qual Instituição está sendo realizado e que será aplicado em caráter consultivo, conforme pode ser visto no apêndice A.

Aplicado para os burocratas de nível de rua em atuação na PROGEPE, o questionário não exige identificação; apenas informa o e-mail do respondente, em virtude de ter sido encaminhado via mensagem eletrônica para alguns servidores. Os demais receberam o aviso de mensagem nos grupos de contato da PROGEPE via WhatsApp, conforme especificado acima.

O questionário contém dez perguntas, sendo quatro delas abertas, possibilitando que o respondente desenvolva melhor sua resposta. As outras seis perguntas são do tipo fechadas, com opção sim ou não, como também do tipo escala Likert, muita utilizada em pesquisas de opinião, permitindo que o pesquisado opte por respostas de múltipla escolha, onde se objetiva analisar uma determinada escala, medindo, assim, as respostas adquiridas (LIKERT, 1932). As perguntas aplicadas foram desenvolvidas no intuito de verificar a opinião dos burocratas do nível de rua em relação à análise da política dos processos administrativos, mas com ênfase nos assuntos que versam sobre as perguntas da pesquisa, quais sejam: celeridade e dever de decidir.

QUADRO 8. PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO COM BASE NOS TEMAS PRINCIPAIS DO PROBLEMA DE PESQUISA

Tema	Pergunta
Celeridade	Com que frequência seu setor se preocupa com o atendimento da análise do processo administrativo dentro dos prazos administrativos? Na sua opinião o SIPAC contribui para a celeridade nos atendimentos dos processos administrativos na UFPE? Justifique sua resposta (pergunta aberta). Que sugestões você daria para que os setores possam responder os processos administrativos com mais celeridade e com a devida fundamentação normativa?

Continua

Conclusão

Tema	Pergunta
Dever de decidir	Da análise dos processos administrativos, no que se refere à legislação de pessoal, surgem dúvidas frequentes sobre o entendimento normativo ou legal para respondê-los? Você utiliza o site Sigepe Legis do Governo Federal para tirar dúvidas sobre legislação de pessoal? Com que frequência você usa o Sigepe Legis? Você encontra dificuldade na utilização do site Sigepe Legis? Justifique sua resposta na facilidade ou dificuldade de utilizar o sistema Sigepe Legis (questão aberta). Especifique como seu setor procede no caso de dúvida de norma ou lei que trata sobre o pessoal civil da administração pública federal (questão de múltipla escolha). Na sua opinião, qual a razão dos servidores usarem pouco o Sigepe Legis? (pergunta aberta)

Fonte: Elaborado pela autora.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados decorreu da triangulação dos dados documentais, das entrevistas semiestruturadas e da aplicação do questionário, com foco em responder às perguntas de pesquisa: a) Em que medida a UFPE vem cumprindo com os critérios da celeridade e da decisão legalmente fundamentada especificadas na política dos processos administrativos? b) Qual a contribuição das ferramentas on-line utilizadas pela UFPE (SIPAC e Sigepe Legis) na fundamentação das decisões e na celeridade da análise dos processos administrativos?

Nos subitens a seguir serão apresentados os dados obtidos, começando pelos resultados adquiridos pela análise documental, posteriormente, com as entrevistas aplicadas e, por último, os provenientes do questionário respondido pelos burocratas da PROGEPE.

6.1 ANÁLISES DOS DADOS DOCUMENTAIS

A política de processos administrativos, implantada em 1999 através da Lei nº 9.784, traz, em seu escopo, vários artigos que delimitam prazos administrativos para as análises dos processos, os quais são importantes, visto que a referida Lei menciona, em seu texto, o princípio da eficiência, previsto também na Constituição Federal, o qual dá ênfase na análise da celeridade.

Frise-se, nesta oportunidade, que a política pública em estudo, logo em seu artigo 1º, enfatiza que seu principal objetivo é o de estabelecer as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, com especial atenção à proteção dos direitos dos administrados e ao cumprimento dos fins da Administração.

Todos os administrados, externos ou internos à Instituição, quando impetram um processo administrativo, almejam que este seja respondido adequadamente (motivação) e o mais rápido possível (celeridade). No âmbito dos diversos assuntos tratados pela PROGEPE, os processos impetrados envolvem, comumente, esposas, companheiras, crianças, idosos, portadores de doença física ou mental, atingindo diretamente os seus sustentos e necessidades básicas; daí a importância na questão de abordar a celeridade no trato das decisões administrativas. A própria Lei nº 9.784/99 versa, em seu art. 69:

As pessoas que têm prioridade na tramitação processual, seja como parte ou interessado, são eles: pessoa com idade igual ou superior a 60 anos; pessoa portadora de deficiência física ou mental e aquelas portadoras de doenças graves devidamente especificadas na lei (BRASIL, 1999).

O art. 49 da referida lei estabelece que, com a conclusão do processo, o órgão tem o prazo de até trinta dias para a tomada de decisão, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. É, portanto, um prazo de fundamental importância no âmbito da Lei de Normas Básicas do Processo Administrativo.

Buscando aqui atrelar a questão da celeridade com o cumprimento do prazo de trinta dias referendado na Lei dos processos administrativo para a decisão, realizou-se, no SIPAC, a extração de documentos de relatórios de cinco assuntos com enorme demanda na área de gestão de pessoas, são eles: acumulação de cargos, acórdão TCU, auxílio alimentação, aposentadoria e pensão civil.

O tipo de Relatório escolhido no SIPAC foi o que apresenta o tempo médio dos processos nas unidades, com o fito de averiguar se está de acordo, principalmente, com o prazo de trinta dias estabelecido no art. 49 da Lei 9.784/99 para cumprimento do processo. Este artigo é primordial, pois ele versa sobre a importância de trazer uma segurança ao administrado de que seu processo passará por um fluxo dentro da Instituição e terá um tempo pré-estabelecido para que a decisão seja pronunciada.

Os relatórios extraídos no SIPAC foram emitidos em 13 de dezembro de 2020, com a especificação do tempo médio dos processos no período delimitado de 01/06/2019 à 01/12/2020, visto que este período corresponde com o da implantação do sistema SIPAC na UFPE. Vejamos, a seguir, os resultados, especificando os setores da PROGEPE que aparecem nos relatórios.

QUADRO 9. RESULTADOS DO RELATÓRIO DO TIPO: ACUMULAÇÃO DE CARGO

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processos	Tempo Médio
Coordenação Administrativa de Portarias e Publicações	1	16h14min57s
Coordenação de Acumulação de Cargos e Empregos	181	45 dias, 22h47min25s
Coordenação de Provimentos e Concursos	1	09min01s

Continua

Conclusão

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processos	Tempo Médio
Diretoria de Administração de Pessoal	8	1 dia, 11h59min51s
PROGEPE	8	2 dias, 11h03min49s
Seção de Apoio à Folha de pagamento	1	6 dias, 02h29min43s
Seção de Assentamento Funcional Digital	1	396 dias, 08h25min16s
Seção de Cálculo Financeiro	1	18h24min19s
Seção de Publicações e registro	3	1 dia, 25h19min14s
Seção de Recrutamento de Seleção	32	12 dias, 23h48min24s
Seção de Registros de Portarias e afastamentos	5	8 dias, 25h32min10s

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios SIPAC.

Considerando que o assunto da acumulação de cargo no âmbito da PROGEPE é tratado na Coordenação de Acumulação de Cargos e Empregos (CACE), é normal que seja este o setor com a maior quantidade de processos (181), acompanhado, posteriormente, pela Seção de Recrutamento de Seleção (32), visto que aqui esta questão é tratada para fins de concurso público. No que tange ao tempo estimado, das 11 unidades que trataram deste assunto, 9 responderam o processo em frações de horas ou em até doze dias. A CACE levou em média 45 dias para tratar esses processos em sua unidade e a Seção de Assentamento Funcional Digital, por sua vez, uma média de 396 dias.

QUADRO 10. RESULTADO DO RELATÓRIO DO TIPO: ACÓRDÃO TCU

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Coordenação de Acumulação de Cargos e Empregos	1	443 dias, 07h45min54s

Continua

Conclusão

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Coordenação de Aposentadoria e Pensão	5	13h15min12s
Coordenação de Assentamento Funcional	1	15 dias, 03h42min51s
Coordenação de Pagamento de Pessoal	9	2 dias, 17h09min21s
Diretoria de Administração de Pessoal	24	6 dias, 30h04min33s
Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal	5	3 dias, 10h43min52s
Gerência de Legislação e Controle de Processos	6	06h41min03s
PROGEPE	16	7 dias, 17h38min11s
Seção de Análise de Processos	1	07min07s
Seção de Apoio a Folha de Pagamento	5	3 dias, 18h15min10s
Seção de Aposentadoria e Pensão	6	2 dias, 13h26min05s
Seção de Cálculo Financeiro	1	6 dias, 03h41min29s
Seção de Controle de Frequência	1	11min12s
Seção de Publicações e Registro	1	22h12min05s
Seção de Registro de atos de admissão e concessão	5	1 dia, 04h45min51s
Seção de Registros de atos de provimentos, vacâncias e pensões	6	52min34s

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios SIPAC.

Inicialmente, importa esclarecer que qualquer ato, recomendação ou decisão advinda do TCU precisa ser analisado com muita atenção, visto que se refere a um órgão de controle externo, onde, na observância de atos com desvio de lei, reage com a devida responsabilização contra os agentes públicos.

Especificamente sobre o acórdão, este se reveste de uma decisão proferida por Tribunal Superior, composto por desembargadores ou ministros, e se embasa em dispositivos constitucionais, bem como em outras fontes normativas do direito.

Na PROGEPE, os acórdãos TCU, em geral, versam sobre matérias voltadas para atos de revisão de aposentadoria, pensão, acúmulo de cargo, licitações, dentre outros. Além disso, cabe à Auditoria Interna, lotada no Gabinete do Reitor, realizar o controle interno dos processos que envolvem os acórdãos TCU e de fornecer o esclarecimento adequado da demanda, através das atuações dos técnicos das áreas envolvidas.

Observa-se, na análise do relatório de Acórdão TCU, um maior número de unidades dentro da PROGEPE que trabalham com este tema, no caso, um total de dezessete. Isto se justifica pelo fato de que, conforme acima assinalado, os acórdãos tratam de diversos assuntos na Instituição.

Da observância dos dados, é possível perceber que 16 unidades atenderam as demandas TCU, no período especificado no relatório, em frações de horas ou no máximo em 15 dias. Apenas a CACE apresenta uma distorção com um único processo neste período, com tempo médio de 443 dias, o que pode ser justificado em razão de procedimento junto ao SIPAC, de não especificar que o processo foi concluído, o que deixou o tempo da tramitação correr, mesmo a demanda estando finalizada.

É possível constatar, à luz do resultado apresentado no parágrafo acima, que as análises dos Acórdãos TCU são acompanhadas na Instituição pela Auditoria Interna e resultam em um controle maior para o cumprimento adequado da demanda e da celeridade do esclarecimento.

QUADRO 11. RESULTADO DO RELATÓRIO DO TIPO: AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Coordenação de Assentamento Funcional	1	170 dias, 06h14min11s
Coordenação de Pagamento de Pessoal	48	8 dias, 06h07min52s
Diretoria de Administração de Pessoal	22	10 dias, 09h01min37s

Continua

Conclusão

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Seção de Assentamento Funcional Digital	4	335 dias, 25h04min32s
Seção de Cálculo Financeiro	1	34 dias, 01h19min13s
Seção de Exercícios Anteriores	6	13 dias, 05h37min13s
Seção de Movimentação de Pessoal	1	6 dias, 22h00min40s

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios SIPAC.

O auxílio alimentação se refere a processo que demanda subsídios de despesas com a refeição do servidor, correspondente aos dias trabalhados e, de acordo com o quadro acima, é possível observar que seu trâmite perpassa por poucas unidades técnicas, no caso, foram 8 setores, o que pode ser justificado pelo fato de ser uma demanda com instruções simples, com pouca documentação a ser inserida.

Todavia, este assunto se reveste de uma determinada complexidade quando o TCU solicita esclarecimento sobre indício de pagamento de auxílio alimentação em duplicidade, decorrente do fato de servidores que possuem mais de um cargo público federal receberem em dobro o valor referente a este auxílio, o que é vetado pela legislação.

Pelos dados do relatório, cinco unidades atenderam essas demandas em até 18 dias. Já em relação às outras três unidades, constata-se que a Seção de Cálculo Financeiro atendeu um processo em 34 dias, a Coordenação de Assentamento Funcional em 170 dias e a Seção de Assentamento Funcional Digital atendeu 4 processos em 355 dias.

Da observância das unidades destacadas é preciso esclarecer que a Seção de Assentamento Funcional, em decorrência da nova Portaria Regimental nº 24/2020 da PROGEPE, mudou sua nomenclatura para Seção de Assentamento Funcional Digital, que tem como principal função a digitalização das pastas funcionais dos servidores para o formato digital no sistema de Assentamento Funcional Digital (AFD), do Governo Federal, que se constitui em um repositório digital dos documentos do servidor público federal, em substituição da tradicional pasta funcional física.

Desta feita, observa-se que o tempo médio dos processos aqui destacados na Seção de Assentamento Funcional Digital (SAFD), decorrem do número amplo de processos que precisam ser digitalizados, mas que, em si, não refletem no aspecto decisório do pedido de auxílio alimentação.

QUADRO 12. RESULTADO DO RELATÓRIO DO TIPO: APOSENTADORIA

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Central de Atendimento ao servidor	1	05min21s
Coordenação de Acumulação de Cargos e Empregos	120	2 dias, 16h52min18s
Coordenação de Análise de Processos	1	18s
Coordenação de Assentamento Funcional	2	83 dias, 13h23min47s
Coordenação de Pagamento de Pessoal	13	21 dias, 14h00min58s
Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal	6	3 dias, 26h15min36s
Diretoria de Qualidade de Vida	2	01min08s
Seção de Análise de Processos	16	22h41min51s
Seção de Apoio à Folha de Pagamento	17	12 dias, 16h37min31s
Seção de Aposentadoria e Pensão	439	21 dias, 17h06min34s
Seção de Arquivo de Pessoal	1	01min20s
Seção de Assentamento Funcional Digital	84	336 dias, 07h51min47s
Seção de Movimentação de Pessoal	1	03h07min17s
Seção de Publicações e Registro	76	2 dias, 36h32min58s
Seção de Registro de Atos de Admissão e Concessão	81	06h54min51s

Continua

Conclusão

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Seção de Registros de Atos de Provimentos, Vacâncias e Pensões	1	01min10s
Seção de Serviço Administrativo	5	08min15s

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios SIPAC.

Os processos de aposentadoria, conforme é possível observar nos dados acima, também perpassam vários setores da PROGEPE; neste sentido, constata-se que, no período estipulado no relatório, 17 setores atenderam este tipo de demanda. Destes, 15 responderam em frações de horas e no tempo médio máximo de 21 dias. Os outros dois se referem à Coordenação de Assentamento Funcional (83 dias) e à Seção de Assentamento Funcional Digital (336 dias). Aqui, cabe a mesma explanação apresentada quando da análise dos dados do auxílio alimentação, ou seja, este setor não participa da tomada de decisão deste tipo de demanda, mas é o responsável pela digitalização do processo.

Averigua-se que, apesar da complexidade do assunto de aposentadoria e da necessidade de que este seja averiguado em inúmeros setores, como também ser alvo de demanda que tem especial atenção do TCU, o tempo médio de atendimento do processo nos setores da PROGEPE foi inferior ao prazo de 30 dias estipulado no art. 49 da Lei nº 9.784/99.

Frise-se, nesta oportunidade, que o TCU tem a competência de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão (art. 71, inciso III, da CF/88).

QUADRO 13. RESULTADO DO RELATÓRIO DO TIPO: CONCESSÃO DE PENSÃO CIVIL

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Coordenação de Análise de Processos	4	5 dias, 10h43min27s

Continua

Conclusão

Unidade da PROGEPE	Quantidade de processo	Tempo Médio
Coordenação de Aposentadoria e Pensão	12	12h41s
Coordenação de Assentamento Funcional	6	16 dias, 15h18min04s
Coordenação de Pagamento de Pessoal	44	5 dias, 13h19min25s
Diretoria de Administração de Pessoal	91	6 dias, 30h16min20s
Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal	144	2 dias, 26h36min05s
Diretoria de Qualidade de Vida	2	48h43s
Gerência de Legislação e Controle de Processos	1	15h00min01s
Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor	13	49 dias, 27h02min03s
Seção de Apoio à Folha de Pagamento	75	8 dias 28h26min29s
Seção de Aposentadoria e Pensão	35	55min50s
Seção de Assentamento Funcional Digital	60	332 dias, 21h27min53s
Seção de Cálculo Financeiro	91	3 dias, 29h08min57s
Seção de Exercícios Anteriores	7	262 dias, 03h52min06s
Seção de Informações Funcionais	102	11 dias, 12h13min28s
Seção de Publicações e Registro	76	38h51min57s
Seção de Registro de Atos de Admissão e Concessão	70	14h47min40s
Seção de Registros de Atos de Provimentos, vacâncias e pensões	568	2 dias 04h51min32s

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios SIPAC.

Percebe-se, pelos dados elucidados acima, que o tempo médio dos processos de pensão foi atendido em 18 setores da PROGEPE, ressaltando-se o fato de que, em 15 destes, tais processos foram respondidos em frações de horas ou no interstício de até 16 dias. Os três setores remanescentes, ou seja, aqueles que apresentaram prazos acima de 30 dias, estão especificados a seguir: Seção de Exercícios Anteriores (7 processos em 262 dias); Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor (13 processos em 49 dias) e a Seção de Assentamento Digital Funcional (60 processos em 332 dias).

O quadro abaixo elucida, de maneira simplificada, as análises quantitativas dos dados dos relatórios acima mencionados, considerando o tipo de processo, os setores da PROGEPE que atenderam essas demandas, o total dos que atenderam em menos de 30 dias e os que ultrapassaram esse prazo.

QUADRO 14. QUADRO GERAL DO TEMPO MÉDIO DE ATENDIMENTO DOS PROCESSOS

Tipo de processo	Quantidade de setores que analisaram a demanda	Quantidade de setores que atenderam a demanda no prazo de 30 dias	Quantidade de setores que não atenderam o prazo de 30 dias	Percentual comparativo entre os que atenderam e não atenderam no prazo de 30 dias
Acúmulo de Cargo	11	9	2	82% atendeu; 18% não atendeu.
Acórdão TCU	17	16	1	94% atendeu; 6% não atendeu.
Auxílio Alimentação	8	5	3	63% atendeu; 37% não atendeu.
Aposentadoria	17	15	2	88% atendeu; 12% não atendeu.
Pensão	18	15	3	83% atendeu; 17% não atendeu.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do SIPAC.

À luz dos dados do quadro 14, é possível afirmar que o SIPAC explicita, de maneira transparente, o tempo médio de atendimento dos assuntos dos processos administrativos acima indicados, e que nestes, as unidades técnicas da PROGEPE,

em sua maioria, vêm correspondendo com o aspecto da celeridade no atendimento dessas questões.

Ressalta-se também que, das unidades que não atenderam o prazo de 30 dias, a Coordenação de Assentamento Funcional, ora chamada de Seção de Assentamento Funcional Digital, é a que tem mais tempo médio com os processos em sua unidade. Conforme explicado anteriormente, este setor não atua diretamente nos aspectos decisórios administrativos. A demora, portanto, se explica pelo fato de que tais processos estão no aguardo de suas digitalizações para, enfim, aparecerem como concluídos.

Frise-se que, para fins do presente estudo, considerou-se, no que se refere à questão da celeridade, o aspecto temporal do prazo de 30 dias estipulado na Lei nº 9.7884/99, sendo este o período que o órgão tem para emitir sua decisão, mas que deve ser contado a partir da conclusão da instrução processual.

A política pública aqui em pauta, ao não delimitar especificamente o tempo da instrução processual, impossibilita a determinação exata do período que o processo administrativo deve ser atendido dentro da Instituição. Tal inobservância na política gera subjetividades e diversidades de entendimentos, exigindo que os burocratas de nível de rua, ao analisarem os processos, utilizem dos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência.

Para a tomada de decisão e recurso administrativo, por exemplo, a presente política específica, de maneira clara, o prazo a ser observado pelo órgão; porém, no que tange ao período da instrução processual, tal questão fica ao critério das unidades técnicas envolvidas.

A não especificação de prazo para a instrução processual, que se refere às ações destinadas à juntada de dados necessários para a tomada de decisão, não envolve meramente as atuações dos integrantes das unidades técnicas, mas também as dos próprios interessados, que precisam apresentar alguns documentos e informações necessárias para a colaboração do esclarecimento dos fatos, o que pode gerar mais tempo instrutório (art. 4º, inciso IV, da Lei nº 9.784/99).

Outra importante questão a ser aqui mencionada é que a presente análise observou o prazo de 30 dias por unidade, mas no SIPAC o mesmo processo possivelmente precisou ser analisado em vários setores técnicos. Desta feita, os resultados aqui apresentados apresentam esta situação peculiar, em virtude do fato de que, para os assuntos de gestão de pessoas aqui enfatizados, inexistem, ainda, um

fluxo fixo neste sistema, o que dificulta a estipulação exata do tempo do processo no órgão até a tomada de decisão.

Mesmo sem o SIPAC apresentar fluxo fixo para os assuntos aqui analisados, observa-se que em muitos setores os processos perduraram apenas frações de minutos, horas ou poucos dias. Desta feita, o resultado de atendimento do prazo de 30 dias, considerando que o mesmo processo possa ter passado pelos setores indicados, ainda é constatado e atendido quando da análise dos resultados.

Das análises aqui abordadas, não se pode deixar de apontar a importância do SIPAC na emissão dos relatórios de tempo médio dos processos nas unidades, visto que estes resultados auxiliam a instituição no entendimento de possíveis fluxos a serem melhorados para a celeridade na tomada de decisão, como também demonstram, de maneira transparente, o quantitativo dos processos tratados por assunto e o tempo que perpassam em suas respectivas unidades, para fins de controle interno e otimização dos trabalhos.

No momento, para saber exatamente o tempo do processo administrativo no órgão, desde a instrução até a tomada de decisão, vê-se necessário consultar os seus documentos e os seus respectivos trâmites no SIPAC, de maneira individualizada, o que exige um detalhamento pormenorizado na investigação dos dados, tornando a análise quase igualada ao tempo dos processos físicos, onde a ideia formulada para a presente pesquisa é a de que esta informação fosse disponibilizada pelo próprio sistema SIPAC.

6.2 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NAS ENTREVISTAS⁵

Para a presente análise, os entrevistados foram divididos em quatro grupos distintos: a) de servidores da PROGEPE, designados em cargos com poder decisório; b) de Procuradores atuante na UFPE; c) auditores da UFPE que atuam com questões oriundas de órgãos de controle; e, d) servidores com experiência no uso do Sigepe Legis e SIPAC.

Seis foram os entrevistados da PROGEPE que assumiram cargos como Diretores e Pró-Reitores, alguns com ingresso no órgão em 1984, ou seja, período

⁵ As entrevistas completas estão disponíveis em:

<https://drive.google.com/file/d/16eX6WEopQx5ybo4qgJPNANgvh0KUfSeF/view?usp=sharing>

anterior ao da promulgação da Lei nº 9.784/99, o que possibilita uma visão bem sólida dos assuntos tratados na presente política, pois passaram por várias etapas de implementação desta, como também vivenciaram toda essa transformação digital de ferramentas que vêm otimizando os entendimentos normativos na área de gestão de pessoas.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com fulcro no roteiro elaborado para atender às perguntas da pesquisa em pauta. Todas as entrevistas foram devidamente transcritas e constam nos anexos. Nesta ocasião, serão destacados os dados e comentários mais pertinentes para os objetivos aqui perseguidos.

Os dados obtidos serão disponibilizados abaixo, de acordo com as perguntas de pesquisas, mas separados pelos grupos acima expostos, visto que é importante visualizar as respostas do grupo estudado (PROGEPE) e demais entrevistados que, de certa forma, interferem na tomada de decisão (*stakeholders* que têm interligação com os órgãos de controle) e outros *stakeholders* que trazem esclarecimentos adicionais pertinentes ao sistema Sigepe Legis e SIPAC, sobretudo no que se refere ao tratamento dos processos administrativos.

6.2.1 Grupo de entrevistados que atuaram ou estão exercendo cargos de direção ou Pró-Reitoria na PROGEPE (E1; E2; E3; E4; E8; e, E9).

6.2.1.1 Em que medida a UFPE vem cumprindo com os critérios da celeridade e da decisão legalmente fundamentada, especificadas na política dos processos administrativos?

Os entrevistados que atuam ou já atuaram como gestores da área de gestão de pessoas da PROGEPE, mais precisamente com a atribuição decisória das demandas, quando indagados sobre se aparecem dificuldades de entendimento normativo das análises dos processos, responderam, por unanimidade, de maneira positiva. Sobre os temas que geram mais dificuldades de entendimentos, E1 indicou as temáticas de trabalho de júri, trabalho de servidor embarcado, licença gestante para professora substituta, abate teto; E2 mencionou aposentadoria e pensão como os mais complexos e E3 as questões de hora extra, adicional noturno e insalubridade.

Para E4, por seu turno, a maior dificuldade é o quantitativo de processos administrativos que precisam ser analisados, assim especificando:

[...] é uma demanda grande de processos de toda a natureza, alguns, acho que não deveriam ser submetidos a essa Diretoria, mas para além da quantidade de processos, são algumas temáticas, processos com solicitações que deixam os servidores com dúvidas quanto ao real entendimento que deve ser dado a essas demandas (E4).

Ainda sobre as dificuldades de entendimentos normativos, E8 especifica que “são processos administrativos com naturezas diversas de assunto e quase sempre não dominamos todos os aspectos normativos” (E8). Em consonância com esse entendimento, E9 indica que, no âmbito da PROGEPE, é necessário realizar uma reestruturação de suas diretorias, a fim de delimitar bem os assuntos pertinentes de cada unidade. Como exemplo, é possível citar a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal (DDP), que tem uma coordenação de análise de processos que acompanha os assuntos de nomeação, posse, pensão e aposentadoria, mas que estes dois últimos, em outras instituições, são tratados na Diretoria de Administração de Pessoal (DAP).

Os entrevistados que ingressaram na UFPE antes da promulgação da política pública dos atos administrativos que ocorreu em 1999, quando questionados sobre a existência de setor específico de orientação à legislação e norma, comentaram que entre 1984 e 1999, existia, na PROGEPE, a Divisão de Legislação, Direitos e Deveres (DLDD), a qual realizava este papel de interpretação dos normativos para os setores. Os entrevistados E1, E2, E3 e E4 fizeram parte da DLDD. Explicam, em suas respostas, que esta Divisão fazia as análises dos normativos e orientações do governo federal que eram disponibilizadas no Diário Oficial da União e, posteriormente, repassavam os entendimentos às demais unidades.

Em 1999, a PROGEPE passou por uma reestruturação e a DLDD foi extinta, sob a justificativa de que, com a chegada da internet, os próprios setores deveriam averiguar as mudanças relativas às áreas de suas competências, afirma o E1.

Sobre a DLDD, E3 explica, com mais detalhes, o seu funcionamento:

A DLDD fazia toda a coletânea das normas apresentadas no Diário Oficial da União, em papel ainda. Um servidor olhava diariamente o D.O.U., as instruções normativas, orientações, pareceres e legislação e fazia a coleção e arquivo por temas e dava conhecimento às pessoas que faziam aquela atribuição. Acho até que era mais organizado do que hoje, visto que alguém fazia esse acompanhamento e repassava. Contudo, quem operacionalizava não analisava ou pensava sobre aquele assunto, ou seja, seguia as instruções da DLDD. Essa Divisão foi extinta com a filosofia de que cada um

tinha que aprender a legislação e coletar normas de seu tema, manter atualizado para saber o que estava fazendo (E3).

Ao serem indagados sobre se seria positivo que a PROGEPE tivesse um setor específico de orientação normativa para tornar os entendimentos dos processos administrativos mais céleres, E1 expôs que sim, pois facilitaria o entendimento e a busca nas ferramentas disponibilizadas; este foi o mesmo pensamento apresentado por E8, que mencionou o seguinte:

[...] é nesse sentido que pensamos em reestruturar essa área, com uma Divisão ou Setor deste tipo. A Universidade como um todo demanda entendimentos normativos variados, mas a PROGEPE especificamente, pois além dos outros normativos, temos a legislação de pessoal que é ampla e precisa de um acompanhamento de leis que muitas vezes não conseguimos dar conta (E1).

Sobre esse assunto, E9 explica que a PROGEPE vem estudando tal possibilidade, visto que outras Universidades já trabalham com um setor de acompanhamento das orientações normativas. Além disso, observa que tudo vai para a Procuradoria, o que, segundo ele:

[...] gera muito problema, pois aumentamos a demanda neste órgão que deveria ser apenas para consulta, visto que ela não é um setor da Universidade. Os Procuradores estão na função da Advocacia Geral da União, não dão as saídas, visto não ser papel deles (E9).

Acerca do aspecto da dependência das unidades de encaminhar as consultas à Procuradoria Federal, E2 explica que alguns assuntos precisam ser encaminhados para PGF e os mais complexos para consulta junto ao órgão central SIPEC; E3 expõe que a cultura organizacional é de levar as dúvidas para PGF e que o manual do servidor poderia ajudar a minimizar isso; E4, por sua vez, considera que o quantitativo de consultas que seguem para a Procuradoria é pequeno e que precisa seguir quando há divergência de entendimento normativo.

No que tange à indagação sobre se os setores vêm cumprindo com os prazos especificados na Lei nº 9.784/99, E3, E4 e E8 consideram que não, e as razões apresentadas são que os servidores não têm o conhecimento adequado dos prazos e, na inexistência de fluxo específico dos processos, estes são encaminhados para setores equivocados, o que gera um atraso no atendimento do prazo.

Sobre o cumprimento dos prazos, E9 expõe que “alguns servidores se preocupam com os prazos e outros não, deixando às vezes para encaminhar para o setor certo no último dia de atendimento do processo judicial” (E9). E1, por sua vez, frisa que:

[...] nem sempre conseguimos atender nos prazos, depende sempre do caso em análise. Tem casos que precisamos desarquivar processos, ir atrás de fichas financeiras antigas que também estão no arquivo geral, informações que dependem do sistema SIAPE e nem sempre este se encontra aberto, além de informações que dependem de terceiros (de outros setores técnicos). Tudo é bem complexo e trava o andamento do processo (E1).

Ao serem questionados sobre sugestões para tornar mais célere o atendimento dos processos, E1 apontou que seria bom ter um setor responsável pela parte da legislação; E2 acredita que a instituição deveria ter mais autonomia nas interpretações normativas; e E4 frisa que falta uma triagem adequada para distribuir os processos nos setores certos.

Os entrevistados, quando indagados sobre se o manual do servidor ajudaria nos entendimentos normativos dos processos, E1 expõe que sim e que a UFPE até tem o manual, mas está desatualizado; E2 considera que a atualização do manual é de suma importância, principalmente para os novos servidores, a fim de que possam se apropriar mais dos entendimentos normativos, e, em adição conclui que “este é primordial para a descentralização das informações e no entendimento do processo decisório” (E2). Em complemento ao questionamento sobre a importância do manual do servidor no apoio das orientações normativas, E9 explica que

O manual do servidor ajuda muito, mas que é necessário, primeiramente, realizar uma Reforma Interna na PROGEPE para, depois, finalizar o manual, visto que é importante saber os fluxos e locais certos que os processos precisam tramitar (E9).

Da leitura dos dados dos entrevistados, é possível observar que a UFPE tinha, entre 1984 a 1999, na área de gestão de pessoas, a DLDD. Tal diretoria, por sua vez, exerceu a atividade de acompanhar as orientações normativas do órgão SIPEC e repassá-las para os setores, apoiando de forma expressiva os responsáveis das tomadas de decisão e, conseqüentemente, contribuindo para o cumprimento dos prazos administrativos.

Após a extinção da DLDD, as orientações normativas ficaram a cargo dos próprios operadores e, conforme as declarações acima, tais orientações acabaram sobrecarregando a Procuradoria Federal em exercício na UFPE, com consultas variadas, na busca de embasamentos que pudessem apoiá-los nas decisões administrativas.

Quanto aos prazos, os tomadores de decisão na PROGEPE consideram que muitos servidores não detêm este conhecimento, e, na inexistência de um manual do servidor que possa explicitar os fluxos dos processos, muitos processos seguem caminhos diversos, mesmo que tratem do mesmo assunto, afetando a questão da celeridade processual.

Observa-se que ter um setor responsável pela orientação à legislação, um manual do servidor atualizado e esclarecimentos sobre os fluxos dos trâmites processuais, são os caminhos mais ressaltados pelos entrevistados na busca para melhor atender os processos, seja na questão dos prazos como no embasamento normativo para a tomada de decisão.

6.2.1.2 Qual a contribuição das ferramentas on-line utilizadas pela UFPE (SIPAC e Sigepe Legis) na fundamentação das decisões e na celeridade da análise dos processos administrativos?

Ao serem questionados sobre se os integrantes de seus setores utilizam o Sigepe Legis para apoio nos entendimentos normativos, E1 respondeu que sim, mas que gostava mais quando era o Conlegis, pois as informações estavam abertas no Google. E9, por seu turno, afirma que utiliza bastante o Sigepe Legis; segundo o entrevistado, apesar do Sigepe Legis apresentar opções avançadas de pesquisa, o referido sistema acabou ficando mais complexo que o Conlegis e, quanto aos servidores, acredita que estes não utilizam esta ferramenta e preferem mandar a consulta para a Procuradoria.

Ainda sobre a indagação acima, E2 expôs que não gosta do sistema, pois o mesmo centraliza os assuntos e, deste modo, seria melhor que a própria Instituição tivesse autonomia para fazer as interpretações normativas, as quais poderiam ser posteriormente averiguadas pelos órgãos de controle. Complementa E2 que “não há a autonomia que os órgãos precisam para dar essa celeridade que possibilite que os serviços públicos sejam mais eficazes” (E2).

Na opinião de E3, o Sigepe Legis não é muito eficiente, pois exige muita pesquisa para se encontrar uma resposta adequada e muitas vezes o sistema apresenta notas técnicas com entendimentos divergentes sobre o mesmo assunto.

No que se refere à indagação sobre se a Instituição tem a faculdade e não obrigatoriedade de se utilizar o Sigepe Legis, E1 afirma entender que o uso é obrigatório, pois quando é encaminhada alguma consulta ao MEC sem especificar as notas ou orientações constantes no SIGEPE, o Ministério devolve a consulta e solicita a consulta no sistema. Seguindo este raciocínio, E2 explica que a Instituição

[...] tem obediência ao MPOG, por ser este o órgão responsável pela aplicação das normas na administração pública federal, o problema é que existem vários pareceres com diversidade de normas e, os assuntos, não ficam claros (E2).

Tratando ainda da questão da obrigatoriedade ou não do uso do Sigepe Legis, E4 indica que muitos servidores e até a própria gestão não incentivam um maior contato com as ferramentas apresentadas pelo SIPEC; muitos, inclusive, desconhecem as ferramentas e têm muitos problemas para encontrar um normativo que possa orientar nos desfechos das demandas, quando isso poderia ser resolvido com uma boa orientação, a partir do recurso do LEGIS.

No que tange ao SIPAC, os entrevistados, ao serem indagados sobre se este torna mais célere o atendimento dos processos, manifestaram respostas diversas. E3 considera que não, visto inexistirem os fluxos amarrados para que isso possa ser avaliado; já, para E8, o SIPAC ajuda na tramitação dos processos, mas não muito nos entendimentos normativos. Neste sentido, E8 explicita que

[...] o SIPAC tem duas dimensões importantes, uma é a transparência do processo e quem está analisando, ajuda na questão dos prazos, também, a outra, é a realidade do problema dos fluxos, os quais não estão bem definidos. A aplicação da ferramenta precisa ser refinada, principalmente na definição dos fluxos por onde os processos devem passar (E8).

Para E9, o SIPAC é um ganho enorme para a Administração, pois antes as pessoas “pegavam” seus processos e iam de sala em sala para que suas solicitações fossem atendidas. Agora isso não mais ocorre, pois como o processo é eletrônico, o sistema traz “clareza, isonomia, impessoalidade e segurança tanto para o requerente como para o servidor” (E9). Acrescenta ainda que, com o SIPAC, o interessado acompanha onde e há quanto tempo o processo está em determinado setor, mas falha

um pouco nos resultados dos relatórios, pois não é possível especificar, de forma clara, quando o processo foi resolvido.

Como aspecto positivo do uso do SIPAC, E3 indica a economia do uso do papel, de toner, de impressão, a possibilidade de uma mudança de cultura do processo físico para o digital, e, por último, a impossibilidade de “perder” o documento, o que antes, quando os processos eram físicos ou manuais, ocorria com determinada frequência.

Como algo que precisa ser melhorado no sistema, tanto E3 como E9 indicam a importância de que os fluxos sejam definidos e fixos. Atualmente, os processos tramitam de maneira aleatória, ou seja, de acordo com o entendimento do servidor que estiver tramitando o processo. Sobre isto, E9 declara que “às vezes temos a mesma temática que percorreu caminhos processuais diferenciados” (E9). Portanto, a ausência de um fluxo determinado tende a prejudicar os requerentes e a atrasar a tramitação do processo.

Dadas as informações acima colhidas, à luz da opinião dos entrevistados, observa-se que os servidores desconhecem a existência do Sigepe Legis. Acreditam também que o sistema é complexo e pouco eficiente, que inexistente incentivo no uso desta ferramenta no órgão, apesar de confirmarem saber que seu uso é obrigatório.

Quanto ao SIPAC, a maioria acredita que o mesmo não torna o processo mais célere, visto que não consta um fluxo pré-determinado dos trâmites dos processos por assunto. Alguns acreditam que ajuda na tramitação e que é muito transparente, principalmente pelo fato de informar o tempo que o processo se encontra em determinado setor, mas falha um pouco na emissão dos relatórios por não fornecer a informação exata de quando a demanda foi concluída.

6.2.2 Grupo de entrevistados - Procuradores (E5 e E6)

Ao ser indagado sobre o motivo pelo qual os setores da PROGEPE realizam muitas consultas à Procuradoria e se acham que estes realizam uma consulta prévia dos normativos, E5 explicita que a UFPE é uma autarquia federal em constante crescimento e que falta capacitação adequada dos setores nas análises dos processos administrativos. O órgão jurídico é consultivo, visto que tem uma função apenas opinativa; todavia, o que se percebe é que o administrador, por receio na tomada de decisão ou desconhecimento da matéria, entende ser conveniente a

remessa à Procuradoria, quando isso só deveria ocorrer na existência de uma dúvida jurídica.

No que se refere à indagação acima, E5 acrescenta ainda que

[...] na área de pessoal temos inúmeras matérias e é necessário que os setores administrativos precisem decidir, conhecer as normas; para conhecer esses assuntos é preciso ter pessoal capacitado que possa adentrar nas questões (E5).

Deste modo, o entrevistado conclui afirmando que pelo tamanho da UFPE e toda a demanda de problemas, com um quantitativo pequeno de servidores, é difícil ter esse equilíbrio, mas que, em geral, a Instituição vem conseguindo atender com as demandas processuais administrativas.

Para E6, existem dois aspectos importantes a serem levantados aqui, “um é a falta de interesse do servidor em ir atrás desta informação e, o outro, é o temor do gestor de tomar uma decisão que possa ser “antipática”” (E6). Segundo o entrevistado, a Procuradoria acaba sendo o “pelourinho da Universidade, ou seja, se a decisão é muito antipática ou vai contrariar o servidor, o setor, mesmo sabendo a resposta, encaminha o processo à Procuradoria” (E6). Conclui afirmando que, na opinião de alguns, a Procuradoria deve decidir, quando a mesma, na verdade, apenas oferece uma orientação normativa, uma vez que o parecer exarado não é vinculante.

Sobre a utilização do site Sigepe Legis, E5 afirma que a Procuradoria utiliza bastante este site, principalmente para os entendimentos das matérias de pessoal, visto que é importante saber as orientações normativas aplicadas pelo órgão central SIPEC. O problema a respeito disso, frisa E5, é que as orientações constantes no Sigepe Legis muitas vezes são contestadas pelos servidores ou estes têm opiniões diversificadas, o que acaba sendo encaminhado à Procuradoria, embora isso, via de regra, não devesse ocorrer. Já na opinião de E6, o Conlegis era uma ferramenta mais fácil e o atual Sigepe Legis, apesar de apresentar mais recursos para a pesquisa, não apresenta um resultado preciso.

A respeito sobre a obrigatoriedade ou não da utilização desta ferramenta por parte do órgão, E5 menciona: “é preciso que as instituições sigam as orientações do MPOG (atual Ministério da Economia), até porque a legislação de pessoal é unificada. [...] “não podemos ter dois pesos e duas medidas nas leituras das leis” (E5). E6

também acredita ser obrigatório o uso, destacando a importância de ter que se buscar a informação nas fontes oficiais.

Já a pergunta sobre se os processos administrativos, quando enviados à Procuradoria, se apresentam em consonância com a Lei nº 9.784/99, principalmente no atendimento dos prazos e na motivação da decisão, E5 especificou que ainda é preciso melhorar muito neste aspecto e que ainda é necessária muita capacitação dos servidores para atender os processos de maneira mais adequada.

Quanto à pergunta acima E6 especifica não acreditar que os setores sigam rigorosamente os prazos da Lei nº 9.784/99, visto que estes são muito curtos, mas declara que, de modo geral, os processos tramitam de forma célere. Quanto ao aspecto da motivação na tomada de decisão, E6 afirma ser este um grande problema, pois os processos chegam mal instruídos e os servidores acabam passando tal obrigação para a Procuradoria, mas a decisão deve ser deles; o papel da Procuradoria, portanto, seria o de emitir orientações baseadas nas leis.

Questionou-se também os assuntos que mais geram consultas à Procuradoria, onde E5 respondeu que “as matérias que mais geram dúvidas na legislação de pessoal e chegam na Procuradoria são as relativas às progressões, aposentadorias, pensão, licença capacitação e afastamento” (E5).

Tanto E5 como E6 apontam a importância da UFPE em definir melhor os fluxos dos processos, a fim de dar mais agilidade aos andamentos processuais e segurança ao servidor e aos administrados. Além disso, apontam que é fundamental uma maior atenção aos prazos recursais, pois o que se observa é o mesmo interessado impetrando vários recursos dentro do mesmo processo, sem critérios, regras ou prazos.

6.2.3 Grupo de entrevistados - Auditores (E10 e E11)

Sobre a utilização da ferramenta Sigepe Legis, E10 informou que não conhece este sistema, pois como atua na Auditoria Interna, utiliza o Conecta, que é uma ferramenta instituída pelo TCU para realizar os acompanhamentos dos processos oriundos deste órgão.

Acerca do SIPAC ajudar na celeridade dos processos, E10 afirmou que tal item ainda tem muito o que melhorar, pois quando o processo era manual, a pessoa que recebia assinava automaticamente um documento que confirmava esta ação; mas

agora, na modalidade eletrônica, o processo é encaminhado e fica na caixa SIPAC do setor, o que acarreta em uma morosidade na confirmação do recebimento, exigindo que a Auditoria, de forma corriqueira, ligue avisando que este foi enviado. Complementa ainda E10 que “muitas vezes, quando vai chegando perto do final do prazo, preciso entrar em contato com a pessoa para saber se ela resolveu a situação” (E10). Neste sentido, E11 considera que o SIPAC será utilizado cada vez mais de maneira integrada, ou seja, todos vão se acostumar a usar a ferramenta. O que ocorre, continua E11, é que o sistema consegue cumprir com as necessidades, “mas às vezes falta uma cultura organizacional de utilizar este de maneira integrada” (E11). Atualmente, para ter a certeza de que o setor recebeu determinado processo, é necessário enviar e-mail perguntando.

Como sugestões para melhorar a política dos atos administrativos, E10 considera que a Instituição de rotinas seria algo importante; sem isso, fica difícil o cumprimento dos prazos. O entrevistado conclui dizendo que “a Instituição precisa melhorar em sua política um trabalho de conscientização dos servidores sobre suas responsabilidades” (E10). Quanto à opinião sobre se a UFPE vem cumprindo com os prazos nos atendimentos dos processos, afirma E10 que a PROGEPE vem melhorando nisso, pois antes o que prevalecia era sempre o pedido de extensão de prazo, o que ainda ocorre, porém em menor intensidade.

No questionamento sobre se a Auditoria considera que as decisões são encaminhadas com a devida motivação, E10 declara que recebe os documentos anexados nos processos, mas sem a devida explicação acerca destes e da informação demandada, com a apresentação de resposta “clara, objetiva e com evidências” (E10). Para E11, a PROGEPE, de maneira geral, está mais atualizada com os regulamentos e instruções normativas, como também está mais atuante neste sentido. No questionamento sobre se um setor próprio ajudaria na celeridade dos atendimentos, E11 elucidou que um setor próprio nas Pró-Reitorias ajudaria nas demandas dos processos que envolvem os órgãos de controle externo e interno.

6.2.4 Grupo de entrevistados com experiência na utilização do Sigepe Legis (E7) e SIPAC (E12)

Sobre o questionamento das principais dificuldades enfrentadas pelos servidores nos entendimentos normativos, E7 respondeu que considera a rotatividade

de técnicos como um grande problema, especialmente pelo fato de não haver uma carreira específica para tais servidores; no entanto, a principal questão a ser enfrentada é a falta de investimentos na área de capacitação, visto que as mudanças dos entendimentos normativos são constantes.

Acerca do Sigepe Legis como ferramenta de apoio nos entendimentos normativos, E7 especificou que esta ferramenta permite que os técnicos da área de gestão de pessoas fiquem atualizados, visto que, neste site, “os entendimentos do órgão normatizador e de controle são atualizados diariamente” (E7).

Ainda sobre o Sigepe Legis, E7 expôs que um grande problema deste sistema é a demora em determinar que um ato não está mais em vigor, o que pode “acarretar em entendimentos diversos da atualidade” (E7).

Para E7, a capacitação constante dos servidores é algo fundamental em virtude das constantes mudanças de entendimentos. No entanto, o primordial é que cada órgão tenha seu próprio setor de orientação à Legislação a fim de preparar técnicos específicos nesta atribuição. Para os operadores, a atualização é, também, algo importante; entretanto, ter um setor específico, neste sentido, acaba por garantir uma maior segurança aos entendimentos atuais.

Sobre acreditar que os setores ainda dependem muito da Procuradoria para tomarem suas decisões administrativas, E7 apontou que as Procuradorias deveriam ser acionadas somente quando do contencioso, ou seja, no apoio das demandas judiciais, daí a importância dos órgãos terem setores específicos de orientação à legislação, o que facilita nos entendimentos decisórios e cumprimento dos prazos.

O entrevistado E12, por sua vez, menciona que os assuntos ficaram centrados no SIPAC. Assim, acerca da questão do fluxo fixo no SIPAC e como podemos saber se um processo foi devidamente concluído, assim esclareceu:

[...] existe uma forma de fluxo fixo no SIPAC, mas a grande dificuldade disso é que o processo fixo fica engessado, qualquer desvio seria uma enorme dificuldade, Para saber se o processo foi concluído, o SIPAC tem uma aba para que o processo seja marcado como finalizado (E12).

Outro caminho apresentado por E12 para saber se um processo foi concluído é o de que conste, no mesmo, um despacho explicitando o término, bem como que essa ação faça parte da rotina administrativa, no intuito de torná-la mais eficiente.

Da indagação sobre existência de algum assunto junto ao SIPAC que tenha um fluxo fixo, E12 respondeu que ainda não há nenhum processo tramitando desta forma no sistema. Neste sentido, é possível perceber, hoje, que os fluxos correm de acordo com a “cultura” da Unidade, ou seja, estas determinam os trâmites dos assuntos do seu setor, mas isso sem que tais trâmites estejam institucionalizados ainda.

Sobre se o SIPAC ajuda para que os processos tramitem de maneira mais célere na UFPE, E12 considera que sim, pois antes dele, segundo o entrevistado, era bastante comum a justificativa, por parte de alguns funcionários, de não ter visto o Ofício ou o processo; com a implantação do sistema, entretanto, tudo fica registrado. Defende ainda que o sistema eletrônico reduziu bastante o tempo de atendimento processual, pois antes os processos demoravam para ser entregues nos setores, mas agora a tramitação é rápida e automática. Um bom exemplo disso é o encaminhamento para os outros campi, que antes demorava muito pela distância entre as cidades.

Sobre o SIPAC, E12 explicitou que é um sistema muito transparente, pois “o interessado acompanha todo o trâmite do processo, ocorrendo um controle externo com isso” (E12). Além disso, o sistema possibilita a emissão de Relatórios, com informações sobre quantos processos tramitam em um determinado setor e o tempo que estão em análise nas unidades.

6.3 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO⁶

Completando a triangulação dos dados, abaixo serão analisadas as informações colhidas nas respostas do questionário aplicado utilizando a plataforma *Google Forms*, o qual foi enviado aos servidores (burocratas de nível de rua) da PROGEPE de diferentes setores, de maneira aleatória. Importa reiterar, nesta oportunidade, que foram obtidos 52 retornos, de um total de 171 servidores que atuam na PROGEPE, o que foi considerado adequado para a presente pesquisa, conforme justificado no item 5.4.3 do Capítulo 5.

No que se refere à pergunta de pesquisa sobre como a UFPE vem cumprindo com os critérios da celeridade e da decisão legalmente fundamentada, especificadas

⁶ Roteiro de perguntas e respostas do questionário disponíveis em:
<https://drive.google.com/file/d/16eX6WEopQx5ybo4qgJPNANgvh0KUfSeF/view?usp=sharing>

na política dos processos administrativos, indagou-se aos servidores se estes têm dúvidas normativas ou legais quanto à análise processual. Os resultados demonstraram que 53,8% concordam parcialmente e 30,8% concordam totalmente com a assertiva, ou seja: 84,6% dos entrevistados afirmam ter alguma dificuldade para fundamentar adequadamente as decisões administrativas, seguidos por 9,6% que discordam parcialmente, 3,8% que discordam totalmente e 1,9% que nem concordam, nem discordam.

No intuito de enfatizar a questão da celeridade, indagou-se sobre a frequência com a qual o setor se preocupa com os atendimentos nos prazos, bem como sobre questões atinentes à análise dos processos administrativos. Aqui, 65,4% responderam que sempre, e 28,8% muitas vezes, totalizando um número expressivo de 94,2% de servidores que, de alguma maneira, observam o comprometimento de seu setor no tempo delimitado para a resposta do processo. Os demais (5,8%) responderam que às vezes se preocupam; ninguém respondeu raramente ou nunca.

No questionamento sobre como o setor procede quando se depara com dúvida de norma ou lei voltada para a área de pessoal civil da administração pública federal, os servidores podiam escolher mais de uma opção, conforme exposto no quadro a seguir.

QUADRO 15. COMO O SETOR PROCEDE COM DÚVIDAS RELATIVAS ÀS NORMAS E LEIS NA ÁREA DE PESSOAL CIVIL

Resposta	Quantidade de servidores	Percentual respondido
Realiza consulta à Procuradoria	33	63,5%
Consulta algum Coordenador/Diretor	42	80,8%
Consulta o Portal SIPEC	12	23,1%
Pesquisa no Sigepe Legis	19	36,5%
Tenta contato por e-mail ou telefone com o setor de orientação normativa do MEC	8	15,4%
Consulta outro colegas com conhecimento técnico sobre o assunto	1	1,9%
Busca na Internet	1	1,9%
Pesquisa no Google	1	1,9%

Continua

Conclusão

Resposta	Quantidade de servidores	Percentual respondido
Discute a dúvida com outros colegas	1	1,9%
Não tenho como opinar	1	1,9%

Fonte: Elaborado pela autora.

Da leitura dos resultados acima, constata-se que a maioria dos servidores busca as resoluções dessas dúvidas junto a setores localizados no órgão, no caso, os servidores entram em contato com algum Coordenador/Diretor (80,8%) e encaminham a dúvida para a Procuradoria (63,5%).

Frise-se aqui que 36,5% assinalaram pesquisar no Sigepe Legis para tirar as dúvidas e fundamentar as decisões administrativas, seguidos pelos 23,1% que afirmaram realizar pesquisas no Portal SIPEC. O somatório de tais dados expõe que 59,6% dos entrevistados utilizam as ferramentas *on-line* disponibilizadas pelo Governo Federal para sanar as dúvidas normativas e legais da área de gestão de pessoas. Tal resultado encontra conexão com a questão sobre se o servidor utiliza ou não o Sigepe Legis para dirimir dúvidas sobre legislação de pessoal, visto que aqui 36,5% afirmam usar e 63,5% indicam que não usam este sistema, como pode ser visto no apêndice B.

Indagou-se também sobre a frequência da utilização do Sigepe Legis pelo servidor. 53,8% dos entrevistados afirmaram que nunca utilizaram o sistema e 32,7% afirmaram que utilizam raramente. Por sua vez, 5,8% utilizam uma vez por semana; 5,8% de duas a três vezes por semana; e 1,9% recorre ao sistema diariamente. O gráfico pode ser visto no apêndice C.

Posteriormente, questionou-se sobre a dificuldade na utilização do Sigepe Legis. Do total da amostra, 30,8% respondeu que sim, 9,6% que não e 59,6% que não se aplica (resposta considerada para aqueles que não usam o sistema). Em adição à resposta, consta pergunta aberta, sobre a justificativa na facilidade ou dificuldade na utilização do sistema. Vejamos o quadro explicativo a seguir sobre algumas respostas.

QUADRO 16. DIFICULDADES NA UTILIZAÇÃO DO SIGEPE LEGIS

Situações específicas	Respostas dos servidores
22 servidores responderam da mesma maneira.	Nunca usei, não se aplica, desconheço o sistema, não utilizo, nem sabia que existia etc.
Servidores relataram dificuldades técnicas.	“Tentei usar duas vezes, procurando uma nota técnica, mas não consegui localizar”. “Houve mudanças no site e essas mudanças prejudicaram as pesquisas”. “A busca avançada deixa a desejar, pois as vezes não encontra a resposta exata”. “Dificuldade de encontrar normativos pelos termos específicos” “Não acho a ferramenta de busca objetiva”. “A plataforma é completa, a interface é que em algumas situações não conduz ao que se pesquisa”. “Sistema de refinamento pouco amigável”. “O acesso para sanar dúvidas carece de filtros mais adequados”.
Servidores relatam dificuldades nas buscas das pesquisas	“Quantidade de retorno da pesquisa mesmo utilizando descrições específicas”. “O sistema lança muitas informações sobre um determinado tema, daí surge a dúvida”. “Dificuldades nas buscas”. “Excesso de retorno às pesquisas”. “Nem sempre encontro as respostas necessárias”. “Tenho dificuldade na pesquisa, aparecem muitos resultados que nem sempre são sobre o tema que estava sendo pesquisado”. “A busca retorna muitos resultados pertencentes a outros temas além do pesquisado. Google é mais eficiente nessa busca”. “O sistema nem sempre é objetivo nas respostas”. “O filtro dos assuntos não facilita muito. A abrangência é muito grande”.
Servidores relatam aspectos positivos do sistema	“Conseguir encontrar as informações todas as vezes que precisei”.
Demais aspectos relatados pelos servidores	“Bastante intuitivo”. “É pouco divulgado internamente”.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme visto no quadro, 22 servidores declararam “nunca ter usado, não utilizar, não se aplica, ou desconhecer totalmente o sistema”, o que equivale a um pouco mais de 50% dos respondentes. Muitos relataram dificuldades técnicas com realização ao sistema e vários apontaram especificamente a quantidade de retorno da pesquisa como um grande problema na utilização do sistema. Apenas um servidor apresentou resposta positiva relativa ao sistema, ao declarar que “consegui encontrar as informações todas as vezes que precisei” e, os demais, justificaram a resposta

declarando que o sistema é “bastante intuitivo” e que “é pouco divulgado internamente”.

Das respostas acima, a que menciona que “Google é mais eficiente nesta busca”, merece destaque, visto que esta resposta pode estar relacionada ao fato de que no Conlegis (utilizado anteriormente ao Sigepe Legis), as informações estavam disponíveis on-line e o Google as encontrava. Já no Sigepe Legis, as informações apenas podem ser visualizadas após consulta direta no sistema.

A última pergunta sobre o Sigepe Legis também foi aberta e solicitava a opinião sobre a razão dos servidores utilizarem pouco este sistema. No quadro abaixo, é possível perceber que algumas respostas englobam relatos sobre dificuldades no uso da ferramenta, questões de cultura organizacional, interpretações normativas, falta de treinamento e outras razões.

QUADRO 17. RAZÕES PARA A BAIXA UTILIZAÇÃO DO SIGEPE LEGIS

Situações específicas	Respostas dos servidores
29 servidores responderam da mesma maneira.	“Falta conhecimento ou divulgação”.
Servidores relatam aspectos da ferramenta	“O site dificulta a pesquisa”. “Interface pouco amigável”. “Os atos que procurei não encontrei”. “Dificuldades em achar (refinar) a pesquisa”. “Demanda muito tempo”. “Plataforma desconhecida e difícil de refinar pesquisas”. “A ferramenta de busca não é tão eficiente”.
Servidores relatam questões de cultura organizacional	“Busca alguém que esclareça o assunto, sem fazer a pesquisa”. “Falta de criar o hábito”. “Falta de conhecimento, prática e interesse”. “A educação na orientação do hábito em relação ao conhecimento, ao saber parece não interessar. O indivíduo come o bolo, mas não gosta dos ingredientes individualizados. Querem resposta pronta. Às vezes a responsabilidade e compromisso não tem peso para alguns”. “Cultura e desinformação”. “Por ser uma ferramenta nova, algumas pessoas têm alguma dificuldade ou têm resistência para com o novo”.
Servidores relatam questões de interpretação normativa	“Dificuldade de ler e interpretar a legislação”. “Tem muita legislação que nos confunde, não nos sentimos seguros em saber se aquela é a resposta legal vigente”. “Parece que o sistema é voltado para pessoas que têm mais intimidade com o direito”.

Continua

Conclusão

Situações específicas	Respostas dos servidores
Servidores relatam falta de treinamento	“Não há uma orientação para a sua utilização”. “Treinamentos” “Falta por parte da administração cursos de formação para os servidores”.
Outras razões apresentadas pelos servidores	“E acredito também que muitas unidades estão sobrecarregadas, que não têm tempo para atualização da legislação pertinente ao assunto que trata”. “Fontes alternativas de informações”. “Existem outras fontes: Google, SIPEC, dentre outras”. “Acredito que apenas os setores específicos (que tratam da legislação) devem utilizá-lo com frequência”. “Não cabe ao servidor administrativo muitas vezes responder a recursos de cunho judicial”.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na pergunta específica, também do tipo aberta, sobre se o SIPAC contribui na celeridade dos atendimentos dos processos, as respostas dos servidores se dividiram entre os que concordam, discordam e outros aspectos. Observa-se das respostas que 36 entrevistados consideram o SIPAC importante na questão da celeridade dos trâmites processuais, 6 foram negativos quanto ao sistema e os demais apresentaram diversos aspectos distintos entre si.

Diferente do Sigepe Legis, onde muitos servidores disseram desconhecer ou não utilizar, nas respostas do SIPAC não foi observada nenhuma afirmação relativa ao não uso ou desconhecimento do sistema. Desta feita, pode-se concluir que os servidores utilizam e conhecem o SIPAC, como também demonstram um considerável grau de familiaridade quanto ao uso do sistema.

Das respostas positivas apresentadas, algumas palavras se repetem com relação ao sistema: célere; facilita o trabalho remoto; contribui o controle dos prazos; organizado; seguro; diminui custos com materiais; elimina extravio de processo, etc. Por outro lado, das respostas negativas as palavras mais enfatizadas foram: lento; falho, incompleto, engessado e pouco funcional.

O quadro a seguir traz, de forma mais detalhada, alguns desses aspectos.

QUADRO 18. ASPECTOS DO SIPAC RELATADOS PELOS SERVIDORES

Situações específicas	Respostas dos servidores
Servidores responderam positivamente	“Sim. Pela oferta de processos eletrônicos administrativos”. “O que o SIPAC propõe para a UFPE é uma ótima forma de trabalharmos mais digitalmente e com menos papel”. “Sim. A tramitação do processo ficou mais célere e impessoal”. “Sim, o trâmite de processos digitais acontece de maneira mais rápida e contribui para o controle de prazos e documentos”. “Desburocratizou muito”. “Sim, diminui consideravelmente o tempo no trâmite e, conseqüentemente, nas respostas às demandas apresentadas”. “Sim, porque ficou um sistema mais organizado, mais seguro e mais abrangente”. “Sim, num único sistema temos acesso aos mais variados serviços para o bom andamento da Instituição”. “Sim, pois integra e otimiza o trabalho, normatiza fluxos, facilita a localização e consulta, diminui custos com materiais, possibilita a execução de tarefas se estando fisicamente em qualquer local, permite o desenvolvimento de formas mais modernas e seguras de arquivamento e gestão da informação”. “Facilita o acompanhamento, a inserção de documentos, a tramitação, o andamento do processo de forma geral, já que todos os interessados e setores envolvidos têm acesso ao conteúdo do processo”. “Sim. Os setores e pessoas interessadas no processo podem acompanhar conteúdo inserido e tramitação a qualquer momento, o que favorece a intervenção em caso de identificação de erros ou “demora” na tramitação. Além de não ter mais o tempo de deslocamento físico”. “Sim. Principalmente no que se refere a movimentação do processo, visto que não há mais o risco de extraviar o processo”.
Servidores responderam negativamente	“O SIPAC é um verdadeiro desserviço: inseguro, falho e incompleto, lento e incapaz de retornar facilmente ao ponto de início”. “Não tanto como deveria. Apesar de a celeridade no fluxo de processos ser o objetivo do SIPAC, o sistema ainda é engessado e pouco funcional e, muitas vezes, leva até a uma demora maior na resolução dos processos”. “Não. Acho que muitos servidores têm dificuldades no sistema”. “Não, porque não está adaptado à realidade da universidade, foi uma instrução de cima para baixo sem consulta às reais necessidades da horizontalidade dos processos”. “Pelo contrário. Torna tudo muito mais lento. E muitas vezes de forma desnecessária. Faltam atalhos. Muitas vezes não funciona”.
Servidores levantaram aspectos diversos	“Para que o sistema seja melhor utilizado e efetivo ainda são necessários muitos ajustes”. “A tramitação é bem rápida, já que trato de avaliação de estágio probatório de docente. Tem processo com mais de 5 anos que não findou, com o SIPAC máximo 1 ano”. “É um sistema que integra vários setores e agiliza o atendimento”. “Falta treinamento para dominar a ferramenta”.

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante dos dados colhidos no questionário, é possível constatar que a maioria dos entrevistados considera que o SIPAC realmente tornou as análises dos sistemas

mais rápidas, possibilitando, com isso, o devido cumprimento dos prazos determinados para atendimento.

Além do sistema ter otimizado o atendimento das demandas processuais administrativas na questão dos prazos, é perceptível também, à luz das respostas, que o SIPAC melhorou o controle interno, visto que é possível saber o tempo que o processo está em análise na unidade, com quem está, o fluxo percorrido, os documentos juntados, quem assinou os documentos, dentre outros aspectos, conforme exposto na resposta do servidor S1⁷:

Certamente! Achei a implantação do SIPAC um enorme avanço da UFPE, não apenas pelo processo em si, mas por saber o tempo que o processo está parado em determinado setor, o responsável em dar andamento, se está ou não assinado, etc. Isso dá segurança ao técnico administrativo para os casos (que eu já vi, inclusive) de o chefe (não os meus, graças a Deus), colocar a culpa no técnico sobre o fato de o processo estar parado, quando na verdade o próprio chefe está protelando com o andamento por questões pessoais (é desafeto do interessado no andamento do processo). Achei uma das coisas mais importantes no SIPAC: mostra exatamente com que está o processo e por quanto tempo (S1).

Das demais respostas levantadas, algumas trazem à tona a importância de um olhar mais humanizado acerca do sistema no ambiente de trabalho, como também reforça questões relativas à cultura organizacional, conforme destacado a seguir:

Na minha opinião, não houve um estudo aguçado a respeito da adequação do sistema às atividades - pelo menos de pessoal - que ele englobaria. Assim os usuários é que tem que se moldar ao que o sistema oferece hoje e, com isso, a conclusão de um processo se torna lento, burocrático e, em muitos casos, desgastante, e, em muitos casos, desgastante. E em decorrência disso, percebi que, especificamente no setor que trabalho, a produtividade caiu e o estresse aumentou, além do cansaço de você ter que ficar o dia todo em frente a uma tela (S2).

Contribui sim, porém o sistema não é muito funcional. Apresenta certa dificuldade de operacionalização para pessoas que não estão acostumadas a trabalhar com sistemas (S3).

Na maioria das vezes, mas depende da política de atendimento do setor para qual o processo é enviado e a forma como os processos são organizados dentro do sistema. Com a plataforma digital, se não houver um controle de recebimento, algumas demandas ficam esquecidas (S4).

⁷ Para fins deste trabalho, os servidores que responderam às questões abertas do formulário Google Docs serão identificados pela letra "S". (S1, S2, S3...). Os entrevistados da seção anterior, por seu turno, foram identificados pela letra "E".

Evidencia-se ainda, nas respostas apresentadas, o quanto a utilização do SIPAC foi primordial para a continuidade das atividades administrativas durante o período de pandemia do Coronavírus, conforme se observa das transcrições;

A plataforma se mostrou importante e eficiente sobretudo neste momento de isolamento social, mas poderia melhorar sua fluidez para inclusão de documentos, despachos e movimentação (S5).

O SIPAC tem sido de fundamental importância para o andamento dos processos neste período de home office (S6).

A última questão aberta invoca os burocratas de nível de rua a apresentarem sugestões para tornar os critérios da celeridade, da tomada de decisão e da política dos processos administrativos mais efetivos na instituição. Nas respostas indicadas, percebe-se que os entrevistados direcionam suas sugestões para a atuação do órgão ou para os próprios servidores, conforme pode ser verificado no quadro a seguir.

QUADRO 19. SUGESTÕES DOS SERVIDORES PARA O INCREMENTO DA CELERIDADE E DA TOMADA DE DECISÃO NA PROGEPE

Situações específicas	Respostas dos servidores
Da Instituição	“Maior orientação por parte da PROGEPE”. “Cursos de reciclagem das normas vigentes (haja visto as mudanças que ocorrem na legislação) e das ferramentas disponíveis”. “Criar normas, rotinas no trato das demandas (processos), conforme assunto”. “Criar um setor próprio de legislação”. “Divulgação de acesso às fontes como o Sigepe Legis”. “Acredito que um incentivo por parte da UFPE, inclusive divulgando o Sigepe Legis, ajudaria bastante”. “Treinamento sobre legislação e sobre o SIPAC”. “Estudo da legislação pertinente, capacitação e aprendizagem por meio da experiência de outras pessoas que tenham conhecimento sobre o assunto”. “As normas e legislações deveriam ser mais divulgadas. Deveriam ter mais treinamentos nessa área”. “Digitalização das pastas funcionais e dos processos antigos, isso facilitaria nas buscas de informações para responder os processos atuais/judiciais/órgãos de controle (CGU/TCU/MPF)”. “Os processos precisam de rotinas e fluxos bem definidos”. “Deveria haver um setor de controle e acompanhamento dos prazos”. “Seções formadas por servidores com formação e vocação para trabalhar com a legislação, para serem consultadas em casos considerados não comuns”.

Continua

Conclusão

Situações específicas	Respostas dos servidores
Dos servidores	“Estímulos para o servidor realizar o “plus” em suas atividades. Noto que muitos só fazem o essencial”. “Acessar o SIPAC diariamente e procurar conhecer as principais legislações que pode utilizar”. “Administrar melhor o tempo e a divisão das tarefas e se apropriar da legislação de pessoal”. “Consultar os sites de legislação do governo, informando-se no que lhe couber, atrelado à comunicação com demais setores da universidade que possam apoiar o conhecimento”. “Quando houver consciência das pessoas em responder no prazo que faça a diferença na celeridade do processo e, com total conhecimento da legislação do assunto”. “O envolvimento do servidor que faz a atividade fim é muito importante para que os processos possuam a devida fundamentação legal”. “Na UFPE tem muitos setores que se empenham bastante em seu trabalho, contudo, ainda há aqueles que não dão a devida importância. Para estes, é necessário a boa vontade e disposição em trabalhar”.
Outras situações	“Os servidores usuários do SIPAC (aqueles que utilizam o sistema diariamente) deveriam ser ouvidos pela gestão sobre como otimizar o SIPAC, deixando-o eficiente”. “Em relação à celeridade, os setores precisam ser ouvidos em suas demandas. O sistema SIPAC carece de alguns ajustes para melhorar a sua funcionalidade”. “Acredito que a organização administrativa precisa ser repensada. Alguns setores apresentam muita resistência em tratar assuntos que fogem a rotina, ainda que sejam sobre seus temas de trabalho e acabam remetendo a responsabilidade às direções”.

Fonte: Elaborado pela autora.

Das sugestões apresentadas, palavras como treinamento, capacitação, conhecimentos e estudos da legislação foram bastante enfatizadas para demonstrar a necessidade de investimento no campo do preparo do corpo técnico e dos operacionalizadores das ferramentas que otimizam o tratamento dos processos administrativos na Instituição. Conforme exemplo abaixo:

Difundir a informação entre os servidores sobre as ferramentas administrativas/sistemas disponíveis, bem como já implementar essa informação/treinamento já na entrada de novos servidores, em seus processos integrativos (S7).

Muitos servidores sugerem a importância da UFPE ter um setor próprio de legislação e orientação normativa, que possa apoiá-los nos esclarecimentos de dúvidas e na busca de embasamentos normativos para as tomadas de decisões. Além disso, sugerem que este setor seja o responsável pela divulgação dos sistemas e atue

conjuntamente em capacitações e treinamentos voltados para os atendimentos dos prazos.

Das sugestões que se remetem à atuação da Instituição, a mais citada é da importância da divulgação dos sistemas Sigepe Legis, visto que muitos desconhecem sua existência e funcionalidade. Outros aspectos versam sobre a importância da UFPE estabelecer rotinas administrativas, fluxos bem definidos dos trâmites no SIPAC e digitalização das pastas e dos processos ainda constantes apenas manualmente.

No tocante às sugestões que envolvem os servidores, pode-se observar que explicitam a falta de interesse como algo a ser melhorado; a importância de acessar o SIPAC diariamente para cumprimento dos prazos; ter mais envolvimento com as demandas do setor na busca de atender os processos de maneira mais célere; e, compreender mais os assuntos concernentes a sua área de atuação.

Dos demais pontos levantados pelos servidores, merece destaque o da importância de que estes sejam ouvidos ou consultados pela Instituição sobre como tornar o SIPAC mais adequado às atividades internas, conforme menciona o servidor S8.

Em relação à celeridade, os setores precisam ser ouvidos em suas demandas. O sistema (SIPAC) carece de alguns ajustes para melhorar a sua funcionalidade e, para isso, precisaríamos de uma equipe preparada (de forma técnica e para nos ouvir) e comprometida com essas mudanças (S8).

Por fim, alguns operadores do SIPAC enfatizam, em suas respostas, a importância da gestão realizar uma consulta junto a eles, sobre como vêm atuando junto ao SIPAC, suas observações possíveis de melhorias no sistema para otimizar as atividades das diversas áreas da PROGEPE, enfim, observar, junto àqueles que atuam diariamente com o sistema, possíveis ajustes para que seja mais eficiente no trato das demandas administrativas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 ASPECTOS GERAIS DO ESTUDO REALIZADO

A UFPE foi a instituição escolhida para o estudo em análise, voltado para a fase de implementação da política pública dos processos administrativos, mais especificamente no contexto da PROGEPE, em virtude de seus servidores atuarem diretamente com as várias temáticas que envolvem a área de gestão de recursos humanos.

Das análises apresentadas, constata-se que o objetivo geral do estudo, que focou na fase de implementação da Lei nº 9.784/99, frisando a adoção dos instrumentos on-line utilizados pela UFPE no aprimoramento dos critérios da celeridade e da fundamentação da decisão, foi alcançado tal qual os seus três objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico versa sobre como a ferramenta Sigepe Legis contribui com o cumprimento da política nos aspectos da celeridade e do apoio na fundamentação do Processo Administrativo. Diante das informações coletadas, constata-se que o Sigepe Legis contribui parcialmente no sentido de garantir uma administração mais célere e em decisões mais fundamentadas quanto ao processo administrativo.

Das entrevistas relatadas e das respostas dos formulários, pode-se averiguar que as dificuldades de entendimentos normativos são uma realidade constante para os responsáveis pela tomada de decisão, as quais, quando constatadas, podem afetar diretamente a celeridade do atendimento.

Especificamente sobre o Sigepe Legis, observa-se que, dentro da PROGEPE, tal sistema é utilizado por 36,5% dos servidores e 63,5% informaram não utilizá-lo ou conhecê-lo. Os referidos servidores declararam que têm muita dificuldade de encontrar as respostas quando o acessam e expressaram que o ideal seria ter um setor específico na Instituição que pudesse apoiá-los nos entendimentos normativos na área de gestão de pessoas.

No âmbito da Instituição, constatou-se que, antes da promulgação da Lei nº 9.784/99 havia um setor próprio (DLDD), que funcionou de 1984 a 1999, o qual colaborava com os setores nos entendimentos normativos relativos à área de gestão de pessoas. Após isso, em decorrência de mudança estrutural na PROGEPE e, no incremento das ferramentas disponibilizadas pela internet, a UFPE compreendeu que

os setores tinham que deter o conhecimento da legislação de sua área, e a DLDD foi extinta.

A extinção de um setor com apoio tão relevante e estratégico na área de gestão de pessoas, o qual interferia diretamente nos atendimentos dos processos administrativos, fez com que os burocratas deixassem de ter o apoio devido na fundamentação necessária para a decisão das demandas administrativas.

Diante disso, o que se observa das entrevistas e demais dados colhidos nas respostas dos burocratas da PROGEPE é que, durante aproximadamente 21 anos, ou seja, da extinção da DLDD para cá, a UFPE não formalizou um planejamento ou setor específico para o atendimento dos seus processos na área de gestão de pessoas, principalmente no que versa ao aspecto da celeridade e do apoio nas orientações normativas.

Apesar de um quantitativo razoável de servidores afirmar utilizar o SIGEPE LEGIS, ao serem indagados sobre a frequência de uso, a resposta predominante é raramente utiliza (32,7%); 5,8% dos entrevistados utilizam o sistema uma, duas ou até três vezes por semana; 1,9% acessa diariamente. Neste sentido, os dados demonstram que a falta de conhecimento ou divulgação deste sistema na Instituição é a principal razão para isso.

O segundo objetivo específico busca identificar, através do sistema SIPAC, o critério da celeridade e do atendimento dos processos administrativos sobre legislação de pessoal. Aqui, o resultado mais expressivo foi o demonstrado através dos dados documentais extraídos dos Relatórios SIPAC.

Da leitura dos dados dos relatórios de tempo médio de atendimento dos processos, averiguou-se que o sistema SIPAC, de maneira transparente, demonstra a quantidade dos processos de um determinado assunto, o tempo médio de atendimento por cada setor técnico que tratou de determinada temática e, para o presente estudo, observou-se a celeridade nos atendimentos dos assuntos averiguados, muitos deles sendo resolvidos em poucos minutos ou frações de horas e outros em prazos de até 30 dias, dado que este intervalo de tempo está em consonância com o estabelecido na política dos prazos administrativos.

Das situações que os prazos passaram bastante dos 30 dias, constatou-se que, na maioria dos casos, os mesmos estavam para serem digitalizados na seção própria para isso, ou seja, demorava para aparecer como concluído pois estava nesta situação de espera no sistema de assentamento funcional digital. Além disso, foi

explicado que este setor não oferecia nenhum norte decisório para o atendimento do pleito.

Por outro lado, observou-se que o referido resultado do SIPAC ainda precisa ser melhorado, em virtude do fato da inexistência de fluxos fixos no sistema, o que ainda está para ser realizado pela Instituição. Assim, os resultados apresentados demonstram a realidade de atendimento do setor ou unidade, mas não do prazo total de início até o atendimento final do processo, embora, de certa forma, já caracterizem um controle interno da situação da celeridade nos tratos dos processos.

A importância dos fluxos dos processos foi algo bastante citado por todos os entrevistados, desde os que atuam como gestores da PROGEPE, como também pelos *stakeholders*. Aqui, importa frisar que o entrevistado pertencente ao setor de protocolo geral da PROGEST, responsável pelo curso do módulo protocolo SIPAC para os servidores, quando indagado sobre a questão dos fluxos, elucidou que quando estes ficam muito “engessados”, alguns problemas podem ser gerados por conta, sobretudo, das diversas peculiaridades que podem vir a surgir nas demandas, e, deste modo, tais demandas acabam perpassando por setores diversos.

A saída apresentada nos dados colhidos, para a presente situação seria o estabelecimento dos fluxos e rotinas pelos setores, onde estes possam ser publicizados para todos os interessados, sem necessariamente ser implantado no SIPAC. Tal situação exige um mapeamento dos processos por assunto, estudos dos fluxos e rotinas, dos formulários aplicados, aspectos estes que podem ser juntados e inseridos no manual do servidor, por exemplo, conforme citado por E3.

Das respostas dos burocratas da PROGEPE no formulário aplicado, estes, em sua maioria, consideram que a implantação do SIPAC realmente vem colaborando na celeridade dos atendimentos processuais, como também em um melhor controle interno, visto que no mesmo consta o trâmite, quem é o responsável pelo atendimento, quanto tempo está em uma determinada unidade, os documentos juntados, etc. Além disso, fatores como a eliminação da possibilidade do processo ser extraviado, e, a importância do encaminhamento mais automático e imediato para os outros *campi* da UFPE, foram frisados pelos respondentes.

Os *stakeholders* entrevistados também afirmaram que, com a implantação do SIPAC, o atendimento dos processos está mais ágil. Ao mesmo tempo, entretanto, expressaram preocupação na cultura organizacional de não receberem logo o processo no sistema, ou seja, tal processo é encaminhado, mas fica algum tempo

aparecendo como que “aguardando recebimento”. Tais situações vêm exigindo que as unidades externas à PROGEPE, a fim de que os prazos sejam cumpridos, sempre mandem mensagens por e-mail ou por WhatsApp para que o responsável pelo setor que o processo foi encaminhado efetivamente o receba no sistema.

Outro aspecto levantado sobre a importância do SIPAC na celeridade dos atendimentos processuais é que este favorece o acesso em qualquer computador com internet, desde que o servidor coloque sua senha, o que possibilitou a efetiva realização das atividades remotas que, por seu turno, passaram a ser mais frequentes no período de pandemia.

Alguns burocratas da PROGEPE sinalizaram a importância de que fosse apresentado um olhar mais humanizado para quem utiliza o SIPAC, visto que muitos servidores estão reclamando de problemas na visão pelo uso excessivo da tela do computador, como também de lesões ocasionadas por esforços repetitivos pela utilização do *mouse* e teclado.

O terceiro e último objetivo da pesquisa foi o de identificar como os técnicos dos setores de pessoal atuam no caso de dificuldade no entendimento normativo e legal para atender com a decisão processual. O resultado desta situação foi que os operadores administrativos, para resolverem suas dúvidas normativas, realizam pesquisas nos sites do Governo Federal (portal SIPEC e Sigepe Legis), mas de maneira preponderante optam em realizar as consultas diretamente com os detentores de cargos de coordenação/direção ou passam a análise para o crivo da Procuradoria Federal em atuação na UFPE, sobrecarregando-a muitas vezes com entendimentos já consolidados no Sigepe Legis.

A razão para isso aparece tanto vinculada às dificuldades apresentadas pelos servidores no uso do sistema, como também à própria cultura organizacional de achar que a pesquisa a ser realizada não é de sua responsabilidade, como bem visualizado nos dados apresentados.

Para que o atendimento dos critérios da celeridade e da fundamentação da resposta administrativa seja cumprido, a política pública dos processos administrativos exige, por parte da Instituição, enormes investimentos em capacitação no que tange aos inúmeros assuntos relevantes da área de recursos humanos, como também no que se refere à importância da averiguação dos prazos para o devido cumprimento das demandas tanto do âmbito judicial como administrativo.

O sistema SIPAC já vem apresentando aspectos positivos no tratamento dos processos administrativos no órgão, mas o Sigepe Legis precisa ser mais difundido e divulgado nas áreas de gestão de pessoas, visto que o mesmo é de uso obrigatório, conforme preceituado na Orientação Normativa nº 7/2012. Por outro lado, para que os sistemas possam funcionar de maneira expressiva, é necessário um trabalho constante junto aos burocratas, incluindo capacitações, buscando *feedback* junto a estes e atuando de maneira motivacional para que as ações possam ser realizadas de maneira mais interligada e conjunta.

7.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Muitas dificuldades foram vislumbradas na pesquisa em comento, a principal delas foi que o período da coleta de dados coincidiu com o da pandemia do coronavírus, exigindo a utilização de vários recursos (chamada de vídeo, mensagens de voz, mensagens escritas, gravações, etc) para que as entrevistas acontecessem. De certa forma, tais recursos variados são positivos, pois possibilitam que as ações possam continuar de maneira remota; porém, por outro lado, perde-se, algumas vezes, a questão do contato visual, da escuta e reações do entrevistado acerca dos assuntos abordados.

Ocorreram dificuldades na obtenção das respostas do formulário aplicado, pois foi necessário utilizar dos grupos de WhatsApp para conseguir um quantitativo razoável de retornos, em virtude de que alguns não respondiam aos e-mails enviados e, devido ao quadro geral do período de pandemia, vários servidores estiveram doentes ou tiveram familiares acometidos pela Covid-19.

Acerca dos fluxos dos processos junto ao SIPAC, não foi possível realizar uma comparação entre um processo sem fluxo fixo e outro que seja realizado nesta modalidade, visto ainda inexistir no órgão qualquer assunto na área de gestão de pessoas que tenha o fluxo realizado de maneira fixa no sistema, a fim de averiguar o aspecto da celeridade do atendimento processual.

Outra limitação vislumbrada é a dificuldade que o sistema SIPAC ainda possui de demonstrar que um processo foi atendido; assim, os dados apresentados demonstram o tempo médio que o processo se encontra em determinada unidade, mas não a precisão da resposta pretendida acerca da finalização da demanda. Para

saber se um processo foi concluído, é necessário analisar todo o trâmite dos processos de maneira individual e verificar o despacho conclusivo.

7.3 DESDOBRAMENTOS DO TRABALHO E AGENDAS DE PESQUISA

Através dos relatos dos burocratas, foi possível perceber diversos problemas de saúde relativos ao uso excessivo do computador, visto que os processos administrativos são averiguados na modalidade eletrônica junto ao SIPAC. Alguns expressaram problemas visuais, dores nas mãos (pelo uso do teclado) e no corpo (por passarem muito tempo sentados em frente à tela do computador), o que requer uma abordagem institucional específica sobre o assunto.

Observa-se que, com a novo regimento interno da PROGEPE (Portaria nº 24/2020) foi criada a Gerência de Legislação e Controle de Processos, setor este que ainda está em formação e, dentre as atribuições de sua competência, consta a de atender os setores acerca das consultas sobre os diversos temas voltados para a área de gestão de pessoas. Assim, uma pesquisa posterior seria de extrema valia, a fim de se averiguar se a atuação de um setor específico traz respostas positivas na celeridade e no apoio na tomada de decisão.

Desde 2020, a PROGEPE iniciou um trabalho de extensão para o mapeamento dos processos, atualização dos fluxos e elaboração de um novo manual junto aos setores, assuntos que, por seu turno, são extremamente relevantes para estudos posteriores que tratem sobre a implementação de políticas públicas, mais precisamente das políticas relativas aos processos administrativos.

7.4 PRODUTO DO MESTRADO

Na perspectiva de buscar algo que efetivamente pudesse contribuir com a Instituição, no sentido de otimizar as atuações voltadas para o tratamento dos processos administrativos, e, devido ao fato de pertencer à Gerência de Legislação e Controle de Processos, criou-se como produto do mestrado uma sala virtual do setor com a utilização do recurso do *Google Classroom*.

Nesta sala virtual constam os tópicos mais relevantes para um melhor controle interno das demandas trabalhadas, são eles: da explicação sobre a GLCP; das rotinas e fluxos dos processos atendidos; das reuniões e treinamentos realizados (os quais

são gravados); modelos de apoio nas respostas; às demandas separadas por pastas e assuntos; e, por fim, a planilha de atendimento onde consta o início e a conclusão deste (para cumprimento dos prazos).

O aspecto mais relevante do produto é que, através deste, os dados são compartilhados com toda a equipe e com o superior hierárquico, de maneira transparente e interativa, visto que todos os itens disponibilizados no mural da página seguem, de maneira instantânea, para os e-mails dos componentes dos grupos.

Ademais, com as informações centralizadas, os próximos servidores que formam a equipe poderão visualizar os dados contidos na página e, assim, terão um melhor entendimento sobre os assuntos pertinentes ao setor.

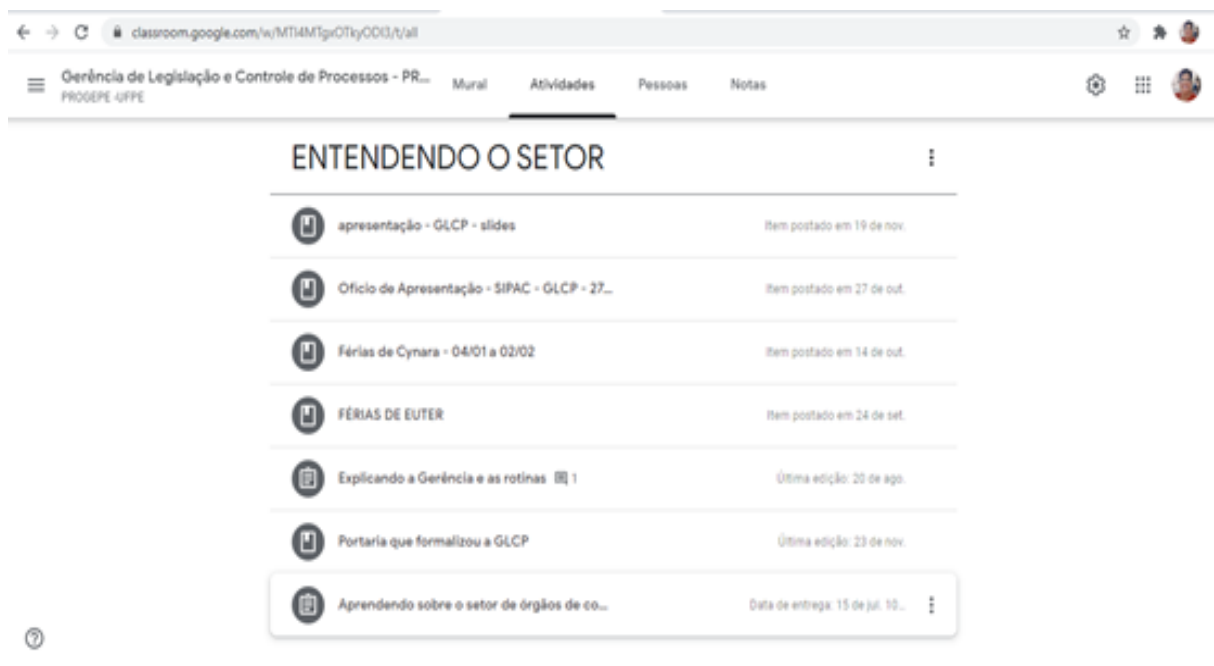
Vejamos, a seguir, alguns *prints* da sala virtual mencionada:

FIGURA 21. SALA VIRTUAL (GLCP) I



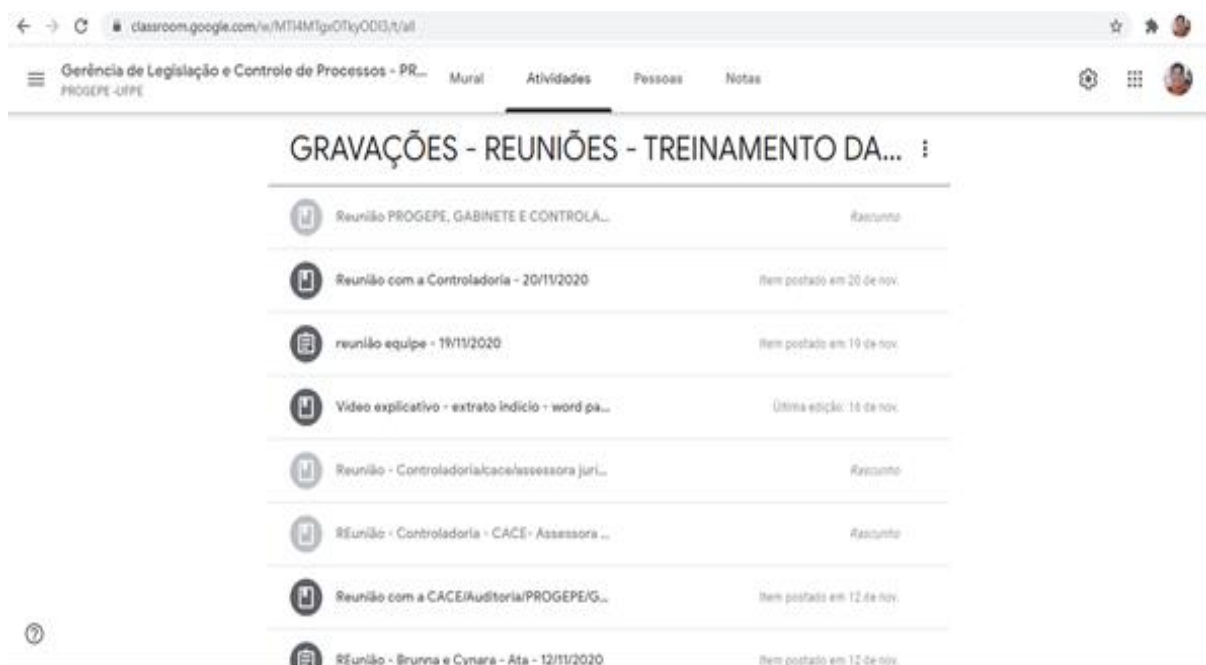
Fonte: Elaborado pela autora (dentro da plataforma *Google Classroom*).

FIGURA 22. SALA VIRTUAL (GLCP) II



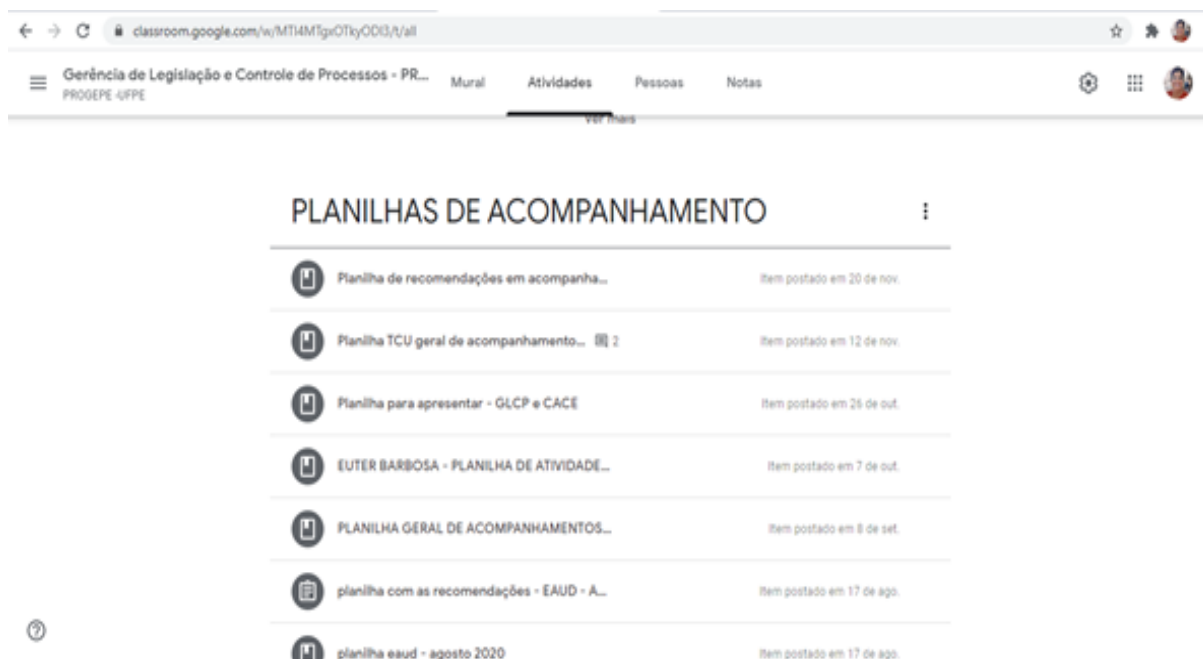
Fonte: Elaborado pela autora (dentro da plataforma *Google Classroom*).

FIGURA 23. SALA VIRTUAL (GLCP) III



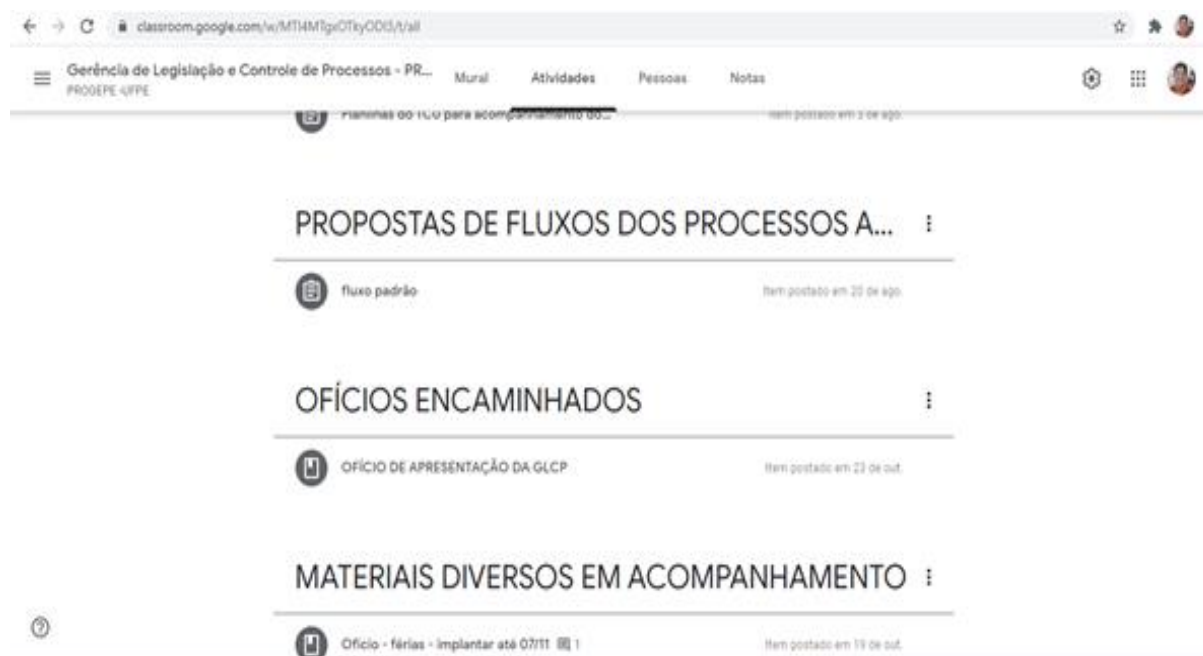
Fonte: Elaborado pela autora (dentro da plataforma *Google Classroom*).

FIGURA 24. SALA VIRTUAL (GLCP) IV



Fonte: Elaborado pela autora (dentro da plataforma *Google Classroom*).

FIGURA 25. SALA VIRTUAL (GLCP) V



Fonte: Elaborado pela autora (dentro da plataforma *Google Classroom*).

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ANTUNES, R. (org.). **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 14 ed., São Paulo: Cortez, 2010.

AZEVEDO, C. E. F. et al. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, IV, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2013.

BACELLAR FILHO, R. F.; PIVETTA, S. L. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.539**, de 08 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 9784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos do MARE da Reforma do Estado** – Vol. 12. – Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. Brasília, MARE, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos do MARE da Reforma do Estado** – Vol. 12. – Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. Brasília, MARE, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**. Vol 12. Brasília, MARE, 1999.

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, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Questões sobre a reforma administrativa**: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial

da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995 / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno10.pdf>. Acesso em: 30 out 2020.

BRASIL. **Ministério da Economia disponibiliza ferramenta de pesquisa de legislação de pessoal.** Portal do Servidor. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2019/04/ministerio-da-economia-disponibiliza-ferramenta-de-pesquisa-de-legislacao-de-pessoal>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Orientação Normativa nº 7**, de de 18 de Outubro de 2012. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quando da realização de consultas à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do, Planejamento, Orçamento e Gestão, relacionadas à orientação e ao esclarecimento de dúvidas concernentes à aplicação da legislação de recursos humanos. Governo Federal. Brasília, 2012. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/9145>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasil: MARE, 1995.

BRASIL. **Portal Conlegis.** Governo Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <https://dp.propessoas.ufg.br/p/12999-conlegis>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Portal Sigepe Legis.** Governo Federal. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/18510>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. **Portal do Servidor.** Governo Federal. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: Revista do Serviço Público, nº 47, 1996. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf> Acesso em: 20 nov. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado.** Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma da nova gestão pública:** agora na agenda da América Latina, no entanto.... Revista do Serviço Público, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278/284>. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Revista de Cultura e Política, v. 45, São Paulo, pp.49-95, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Org. Luiz

Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7ª ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 1998b.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis 2). Disponível em: <https://polis.org.br/>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, F. H. **Reforma do Estado**. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7ª ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Saraiva, 30ª edição. 2016.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

COSTA, N. N. **Processo administrativo e suas espécies**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 49.

CUNHA, B.S. **Aplicabilidade da Lei Federal nº 9.784/99**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

DANIEL, J. M. Discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DANIEL, J. M. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DONALSON T.; PRETON, L. The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, 20(1), p. 65-91, 1995.

EVANS, P, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

FREEMAN, Edward. **Strategic Mangement: a stakeholder approach**. Pitman, 1984.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, IPEA, n. 21, jun. 2000.

GERRING, J. **What is a case study and what is good for?**, v. 98, n. 2, p. 341-354. 2004.

GEVA-MAY, Iris. Reinvenção de Governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, a. 54, n. 3, jul/set. 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. C. **Em busca de uma teoria geral dos stakeholders para organizações públicas**. Joaquim F. Araújo, Hugo Consciência Silvestre (orgs.), Coletânea em Administração Pública. Lisboa, Escolar Editora, 2013.

GRINDLE, S. M. **Public choices and policy change**. Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1991.

HARRISON, J. S. **Administração Estratégica de recursos e relacionamentos**. Bookman. Porto Alegre, 2005.

HARVEY, D. O Estado neoliberal. In: **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005. p. 75-96.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**. Princeton, USA: Princeton University Press. 247p. 1994.

LAUDON, K. C.; LAUDON J. P. **Sistemas de informação gerenciais: administrando a empresa digital**. 7. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

LE MOS, A.; LÉVY, P. **O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010

Levy, E. O fortalecimento institucional do Núcleo Estratégico. In: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**, Brasília, SEGES, 2002, p. 37-46.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, 22(140), 1-55, 1932.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110. 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 493-515. 2014.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, **World Politics**, 16: 677-715. 1964.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 5, nº 2, p. 145-174, 1995.

MEDEIROS JUNIOR, J. V. **Construção das capacidades organizacionais de tecnologia da informação no contexto dos sistemas institucionais integrados de gestão da UFRN**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2014.

MEIRELLES, H, L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: RT, 1996.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Editora Saraiva, 25ª edição. 2000.

MENY, I. e THOENIG, J. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. pp. 19-51.

NERI, M. C.; MEDRADO, A. L. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 41, p. 133-154. 2010.

OLIVEIRA, D de P. R. de. **Sistemas de Informações Gerenciais: Estratégicas, Táticas e Operacionais**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PADOVEZE, C L. **Contabilidade Gerencial. Um enfoque em sistema de informação contábil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro: ERA/Debate, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. **Entre a administração e a política: os desafios da administração pública burocrática**. Tese de doutorado, Campinas, São Paulo, 2003.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro, Editora Método, 18ª edição. 2010.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.81-106, 2006.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294. 2012.

REALE JR, M. **Filosofia do Direito**. São Paulo, Editora Saraiva, 23ª edição. 1996.

REALE Jr, M. **Lições Preliminares de Direito**. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 359.

REALE Jr, M. **Lições preliminares de filosofia do direito**. São Paulo, Editora Saraiva, 23ª edição. 1996.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, M.I. (Orgs.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo, 2001.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. & GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, n. I, jul. 2009.

SANTOS, M. L. Políticas Públicas (econômicas) e Controle. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, abr. 2002.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas - Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, t.8, 2008.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, p. 47-69, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). **Sigepe Legis: menos burocracia para o governo e mais transparência à sociedade**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/sigepe-legis-mais-control-e-menos-burocracia-mais-transparencia>. Acesso em: 23 jan. 2021.

SILVA, I. G. **A reforma do Estado brasileiro nos anos 90**: processos e contradições. Lutas Sociais, [S.l.], n. 7, p. 81-94, jun. 2004. ISSN 2526-3706. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778/13962> Acesso em: 30 out. 2020.

SILVA, K. M. M. da C. et al. Check-up da importância dos sistemas de informação na percepção dos colaboradores: um estudo de caso na secretaria de planejamento da prefeitura municipal de Caicó-RN. In: XII Congresso de Gestão Pública, Rio Grande do Norte. **Anais [...]**. Rio Grande do Norte: p. 1-11, 2018.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, nº 48, UNICAMP, NEPP, p. 1-17, 2000.

SOUSA, A. G. **Design de interfaces e arquitetura da informação em sistemas de gestão acadêmica**: redesign do SIPAC-UFRN. Dissertação de Mestrado em Design, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil, 2016.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45. 2006.

STAIR, R. M.; REYNOLDS, G. W. **Princípios de Sistemas de Informação**. 9º Ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2011.

TÁCITO, C. Notas e comentários. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 205, p. 349-357, jul./set. 1996.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Políticas-Publicas>. Acesso em: 21 jan.2021.

THOMPSON, M. e WILDAVSKY, A. A cultural theory of information bias in organizations. **Journal of Management Studies**, n. 23, 1986.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1985.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG). **Sistemas SIG**. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2020. Disponível em: <https://portalsig.ufg.br/p/4734-sistemas-sig>. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **ICPEdu - Certificado Pessoal**. Recife, 2020b. Disponível em: <https://sipac.ufpe.br/sipac/?modo=classico>. Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Portal SIPAC**. Recife, 2019. Disponível em: <https://sipac.ufpe.br/sipac/?modo=classico>. Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Portal SIG@**. Recife, 2020a. Disponível em: <https://siga.ufpe.br/ufpe/index.jsp>. Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Reitoria**. Recife, 2021b. Acesso em: <https://www.ufpe.br/institucional/gabinete-do-reitor>. Acesso em: 27 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Vice-reitoria. **Portaria normativa nº 01/2019**, de 02 de janeiro de 2019. Institui o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC como o sistema de processo eletrônico administrativo da Universidade Federal de Pernambuco e dá outras providências. Recife: Boletim Especial UFPE nº 13/2019, 2019. Disponível em: www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo13.pdf/538a5783-8e62-4fdb-9d9f-f3a7fefc53e7. Acesso em: 15 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Vice-reitoria. **Portaria normativa nº 24/2020**, de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida, e dá outras Providências. Recife, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (Progepe)**. Recife, 2021a. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progepe/a-progepe>. Acesso em: 23 jan. 2021.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, vol. 6, nº 4, p. 445-488, 1975.

VECCHIA, A. F. D. **Sistemas ERP**: a gestão do processo de implantação em universidade pública. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo, Editora Atlas, 12ª edição. 2010.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista da Administração Pública*, vol. 30, nº 2, p. 5-43, 1996.

VIEIRA, R. E. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. 4ª edição, jun/dez 2008.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília: UnB, v.2, 1999.

WILSON, W. **O estudo da Administração**. *Revista do Serviço Público*, vol. 56, n. 3. jul/ set, 2005.

WINTER, S. C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. **The Handbook of Public Administration**. London: Sage, 2007, p. 131-141

YIN, R. K. **Sage Publications**, 4a ed. California, USA. 240p. 2009.

APÊNDICE A. TEXTO EXPLICATIVO SOBRE O QUESTIONÁRIO

Perguntas Respostas 52



Pesquisa sobre as ferramentas utilizadas nos processos administrativos

Prezado(a) servidor(a),

Este questionário objetiva coletar dados para dissertação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE, cujo tema versa sobre "A CELERIDADE E O DEVER DE DECIDIR NA POLÍTICA PÚBLICA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO DE CASO NA UFPE."

Solicitamos sua colaboração no sentido de preencher o presente instrumento, de caráter consultivo, que será de relevada importância para entendermos como acontece o aproveitamento das ferramentas utilizadas pelos servidores durante a análise dos processos administrativos da UFPE.

Muito grata por sua participação!

Cynara Brito Mariz de Moraes
mestranda do MPPP- UFPE

Endereço de e-mail *

Endereço de e-mail válido

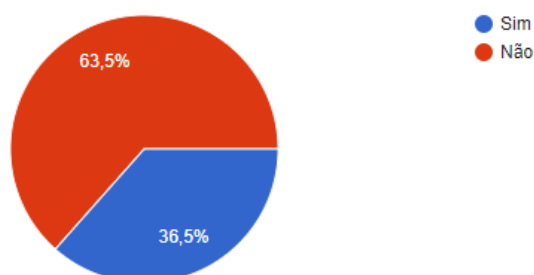
Fonte: Elaborado pela autora (extraído do *Google Forms*)

APÊNDICE B. UTILIZAÇÃO DO SIGEPE LEGIS

3 – Você utiliza o site Sigepe Legis (<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br>) do Governo Federal para tirar dúvidas sobre legislação de pessoal?



52 respostas

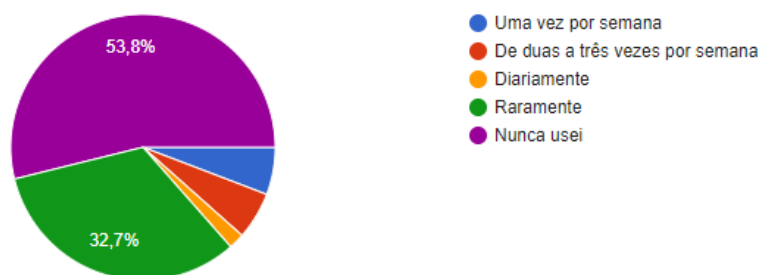


Fonte: Respostas compilada do *Google Forms*, em formulário elaborado pela autora.

APÊNDICE C. FREQUÊNCIA DE USO DO SIGEPE LEGIS

4 – Com que frequência você utiliza o Sigepe Legis?

52 respostas



Fonte: Respostas compilada do *Google Forms*, em formulário elaborado pela autora.