

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS

Av. João Naves de Ávila, 2121 - Campus Santa Mônica

CEP: 38.400-902 - Uberlândia/MG

Curso de Gestão Organizacional – Mestrado Profissional

VICTOR GRAMA VALENTIM

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UMA
PROPOSTA PARA A TRAMITAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PARA A
PREFEITURA DE UBERLÂNDIA**

Uberlândia, MG

Dezembro/2024

VICTOR GRAMA VALENTIM¹

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UMA
PROPOSTA PARA A TRAMITAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PARA A
PREFEITURA DE UBERLÂNDIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a conclusão do curso.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Carvalho

Linha de pesquisa: Gestão Pública

Uberlândia, MG

Dezembro/2024

¹ Graduado em Direito. Pós-graduado em Gestão Pública. Mestrando em Gestão Organizacional, ambos pela Universidade Federal de Uberlândia.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

V155 2024	<p>Valentim, Victor Grama, 1993- Gestão Pública Municipal e Eficiência Administrativa [recurso eletrônico] : uma proposta para a tramitação de atos administrativos para a Prefeitura de Uberlândia / Victor Grama Valentim. - 2024.</p> <p>Orientadora: Luciana Carvalho. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Gestão Organizacional. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.805 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Administração. I. Carvalho, Luciana, 1980-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Gestão Organizacional. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 658</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

RESUMO

O interesse em novas práticas de gestão, como a gestão baseada em processos, tem crescido entre organizações de serviços, mas os estudos na área ainda são incipientes, especialmente no setor público. A adoção de estratégias e sistemas inovadores de gestão oferece potencial para otimizar processos, reduzir custos operacionais e aumentar a eficácia. Esta dissertação explora a confecção e tramitação de atos administrativos de efeito concreto no Poder Executivo de Uberlândia, com o objetivo de propor melhorias que ampliem sua eficiência. Por meio das metodologias *Business Process Management* (BPM) e *Design Research* (DR), a pesquisa busca mapear o atual processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do Município de Uberlândia, avaliar as vulnerabilidades do processo atual e propor, por meio de um produto tecnológico, um novo processo ou ajuste no fluxo de tramitação destes atos administrativos com vistas a maior eficiência, economicidade e celeridade. A iniciativa visa aprimorar a gestão pública, tornando-a mais eficaz e com potencial para aplicação em outros contextos.

Palavras-chave: atos administrativos, tramitação de atos; delegação de competências; *business process management*; *design research*.

ABSTRACT

The interest in new management practices, such as process-based management, has been growing among service organizations, but studies in this field are still in their infancy, especially in the public sector. The adoption of innovative management strategies and systems offers potential for optimizing processes, reducing operational costs, and increasing effectiveness. This dissertation explores the creation and processing of administrative acts with concrete effects within the Executive Branch of Uberlândia, aiming to propose improvements that enhance their efficiency. Through the methodologies of Business Process Management (BPM) and Design Research (DR), the research seeks to map the current process for handling administrative acts with concrete effects within the Executive Branch of the Municipality of Uberlândia, evaluate the vulnerabilities of the current process, and propose, through a technological product, a new process or adjustments in the workflow for these administrative acts to achieve greater efficiency, cost-effectiveness, and agility. This initiative aims to improve public management, making it more effective and with the potential for application in other contexts.

Keywords: administrative acts, act processing, delegation of competencies, business process management, design research.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	1
LISTA DE TABELAS.....	2
LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1. <i>Importância e delimitação do tema.....</i>	4
1.2. <i>Problema de Pesquisa.....</i>	7
1.3. <i>Objetivo Geral.....</i>	7
1.4. <i>Objetivos específicos.....</i>	7
1.5. <i>Justificativa.....</i>	7
1.6. <i>Estrutura do trabalho.....</i>	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1. <i>Modelos de Administração Pública.....</i>	10
2.1.1. <i>Modelo Patrimonialista.....</i>	11
2.1.2. <i>Modelo Burocrático.....</i>	12
2.1.3. <i>Modelo Gerencial.....</i>	14
2.1.4. <i>Modelo de Governança Pública.....</i>	15
2.2. <i>Gestão da Administração Pública.....</i>	16
2.2.1. <i>Modelos de Gestão na Administração Pública.....</i>	17
2.2.2. <i>Gestão de Operações no Setor Público.....</i>	19
2.2.3. <i>Business Process Management.....</i>	21
2.2.3.1. <i>Business Process Model and Notation.....</i>	21
2.3. <i>Atos Administrativos.....</i>	23
2.3.1. <i>Requisitos ou condições de validade.....</i>	23
2.3.1.1. <i>Competência.....</i>	24
2.3.1.2. <i>Finalidade.....</i>	25
2.3.1.3. <i>Forma.....</i>	25
2.3.1.4. <i>Motivo.....</i>	26
2.3.1.5. <i>Objeto.....</i>	26
2.3.2. <i>Elementos e Pressupostos do Ato Administrativo.....</i>	27
2.3.3. <i>Atributos do Ato Administrativo.....</i>	27
2.3.4. <i>Ato Administrativo Perfeito.....</i>	29
2.3.5. <i>Atos de Governo.....</i>	29
2.3.6. <i>Classificação Fundamental.....</i>	30
2.3.7. <i>Espécies de Atos Administrativos.....</i>	31
2.3.7.1. <i>Atos Normativos.....</i>	32
2.3.7.2. <i>Atos Ordinatórios.....</i>	32

2.3.7.3. Atos Enunciativos	32
2.3.7.4. Atos Negociais	33
2.3.7.5. Atos Punitivos.....	33
2.4. <i>Delegação de competências</i>	33
2.5. <i>Considerações do Referencial teórico</i>	35
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	36
3.1. <i>Metodologia De Pesquisa</i>	36
3.2. <i>Procedimentos De Trabalho</i>	37
3.2.1. <i>Design Research</i>	37
3.2.2. <i>Business Process Management</i>	40
3.3. <i>Matriz de amarração</i>	40
4. ANÁLISE DOS DADOS	42
4.1. <i>Estruturação e aplicação do Business Process Management</i>	42
4.2. <i>Estruturação e aplicação do Design Research e Business Process Model and Notation</i>	43
4.2.1. Etapa 1: Conscientização do problema.....	43
4.2.2. Etapa 2: Sugestão	43
4.2.3. Etapa 3: Desenvolvimento.....	46
4.2.4. Etapa 4: Avaliação.....	47
4.2.5. Etapa 5: Conclusão	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	54

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Elementos básicos da notação BPMN para modelagem de processos.	22
Figura 2 - Metodologia Geral da Estratégia de <i>Design Research</i>	38
Figura 3 - Fluxograma de processos atual	44
Figura 4 - Fluxograma de processos a ser implementado (to be).....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Etapas do Processo de Gestão	17
Tabela 2 - Matriz de amarração	40
Tabela 3 - Resumo dos processos por Tipologia/Setor Responsável.	42
Tabela 4 - Resumo dos elementos BPMN utilizados na elaboração dos macroprocessos	46
Tabela 5 - Resumo dos elementos BPMN simulados no artefato	48

LISTA DE ABREVIATURAS

BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMI	<i>Business Process Management Initiative</i>
BPMN	<i>Business Process Model and Notation</i>
DASP	Departamento Administrativo de Serviços Públicos
DR	<i>Design Research</i>
FAGEN	Faculdade de Gestão e Negócios
IPREMU	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia
JiT	<i>Just-in-Time</i>
OMG	<i>Object Management Group</i>
PAL	Procuradoria Adjunta Legislativa
PPGO	Pós-graduação em Gestão Organizacional
PRODAUB	Processamento de Dados de Uberlândia
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SMGC	Secretaria Municipal de Governo e Comunicação
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a constituição dos atos administrativos a partir da abordagem do modelo gerencial de gestão pública. Desta forma, apresenta-se o panorama geral da administração pública no âmbito brasileiro e quais os princípios norteadores da constituição de atos administrativos.

1.1. Importância e delimitação do tema

A Administração Pública é a ação do Estado na sociedade, envolvendo tanto a direção administrativa quanto o domínio político, constituindo, portanto, uma entidade complexa que demanda não apenas uma análise jurídica, mas também econômica, sociológica, administrativa e política (Guerrero, 1981).

No âmbito jurídico brasileiro, a expressão Administração Pública é definida em dois sentidos: objetivo e subjetivo, sendo o primeiro a atividade concreta e imediata realizada pelo Estado, sob regime jurídico de direito público, para alcançar interesses coletivos e em sentido subjetivo, refere-se ao conjunto de órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pelo exercício da função administrativa do Estado. Di Pietro (2010) a define como um termo genérico que engloba todas as atividades relacionadas ao estabelecimento e implementação de políticas públicas (Di Pietro, 2010).

A palavra Gestão tem suas raízes no termo latino *gestione* e engloba atividades de gerir, administrar e conduzir. Administrar implica planejar, organizar, dirigir e controlar recursos, com o objetivo de alcançar metas específicas. Gerir envolve fazer com que as coisas aconteçam e guiar a organização em direção aos seus objetivos. Em suma, a gestão é o processo de liderar e orientar para alcançar os resultados desejados (Oliveira; Perez; Silva, 2002).

O interesse em novas práticas de gestão, como a gestão baseada em processos, está crescendo entre as organizações de serviços, no entanto, os resultados de pesquisas nessa área ainda são iniciais, especialmente no setor público. A adoção de novas estratégias e sistemas de gestão permitirá a otimização dos processos existentes, reduzindo os custos operacionais e aumentando a eficácia dos procedimentos (Klein; Schwantz; Dorion, 2024).

No serviço público brasileiro, projetos de gestão baseada em processos têm sido implementados para aumentar a eficiência e obter resultados positivos. Esses projetos envolvem revisões organizacionais e reduções de desperdícios, visando também reduzir

tempo e custos de gestão. A eficiência tornou-se um princípio-chave da gestão pública desde a emenda de 1998 da Constituição Brasileira, possibilitando a adoção de novas propostas focadas em inovação e melhoria dos processos. A eficiência e a eficácia passaram a ser componentes essenciais, com foco na agilidade e desempenho funcional, e a otimização de processos e recursos tornou-se uma exigência devido à crescente preocupação com a satisfação do público (Klein; Schwantz; Dorion, 2024).

A partir da implementação do federalismo pela Constituição de 1988, houve um processo de descentralização da gestão pública, aumentando a importância da atuação dos municípios para aproximar as decisões e ações do Estado das demandas sociais expressadas pela população. No entanto, o crescimento em número e relevância dos municípios não foi acompanhado na mesma medida pela adoção de práticas adequadas de gestão administrativa. A história da administração pública no Brasil, especialmente a nível municipal, evidencia práticas burocráticas, destacando-se a dificuldade dos municípios em lidar com o significativo aumento de recursos e responsabilidades (Sonaly; Berenguer, 2024).

O tema desta dissertação se correlaciona com a atuação profissional do pesquisador na Prefeitura Municipal de Uberlândia, órgão no qual desempenha as atribuições do cargo de provimento efetivo de Oficial Administrativo e da função comissionada de Diretor de Publicação Legislativa, da Procuradoria Adjunta Legislativa (PAL) que é a unidade administrativa responsável pelo controle de legalidade dos atos administrativos expedidos pela municipalidade, além da disponibilização destes atos através do Diário Oficial do Município de Uberlândia/MG (Uberlândia, 2014, 2023).

Uberlândia está localizada no Triângulo Mineiro, é a segunda maior cidade de Minas Gerais e destaca-se como um importante polo econômico, logístico e administrativo no Brasil. Com uma população de 713.224 habitantes (Censo 2022), o município apresenta uma taxa de crescimento populacional de 18,08% em relação a 2010, consolidando-se como a cidade mineira com maior aumento demográfico no período (G1, 2023). A densidade demográfica é de 173,31 habitantes por km² em um território de 4.115,206 km² (IBGE). Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,789, classificado como alto, e a taxa de escolarização de crianças entre 6 e 14 anos alcança 98%, indicadores que refletem o avanço nas áreas de educação e qualidade de vida (IBGE, 2024).

A gestão municipal de Uberlândia tem sido amplamente reconhecida por sua eficiência e inovação. A cidade foi laureada com o Prêmio Band Cidades Excelentes 2024, destacando-se como a melhor em evolução de indicadores de administração pública entre municípios com mais de 500 mil habitantes (AMVAP, 2024). No Índice de Governança

Municipal (IGM) de 2024, Uberlândia ocupou a 6ª posição nacional e a 1ª em Minas Gerais entre municípios de médio e grande porte, superando capitais como Belo Horizonte e São Paulo, com uma nota média de 7,75 (Prefeitura de Uberlândia, 2024a).

No Ranking “Desafios da Gestão Municipal”, foi considerada a 4ª melhor cidade do Brasil e a 1ª de Minas Gerais para se viver, com destaque em 15 indicadores relacionados a desenvolvimento urbano e qualidade de vida (Mercado Comum, 2024). Além disso, o município possui 74% de aprovação popular na gestão pública, conforme pesquisa do Ipec em setembro de 2024 (Prefeitura de Uberlândia, 2024b).

Uberlândia é a segunda maior economia de Minas Gerais e detém o 9º maior Produto Interno Bruto (PIB) entre cidades do interior brasileiro, alcançando um PIB per capita de R\$ 61.038,02 (IBGE, 2024). Entre 2002 e 2021, o PIB industrial da cidade cresceu 764,12%, consolidando-a como referência em desenvolvimento econômico e industrial (Prefeitura de Uberlândia, 2024b).

O saneamento básico em Uberlândia é outro ponto de destaque, com o município sendo classificado pelo 8º ano consecutivo como o melhor de Minas Gerais e entre os cinco primeiros do Brasil. Na área da saúde, Uberlândia lidera nacionalmente em desempenho na Atenção Primária e é a 3ª colocada em acesso à saúde, segundo o Ranking de Competitividade dos Municípios (Prefeitura de Uberlândia, 2024b).

O ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir; resguardar; transferir; modificar; extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria (Meirelles, 2012).

A alta demanda da necessidade de tramitação de atos administrativos em caráter emergencial no âmbito da municipalidade acarreta na ocorrência de expedientes turbulentos e estressantes para diversos gestores que atuam no processo de constituição e tramitação destes atos. Somente no ano de 2023, foram expedidos 1797 (mil setecentos e noventa e sete) Decretos s/nº de efeito concreto pelo Município, conforme análise feita no sistema *folder*, cuja função é a disponibilização dos atos administrativos expedidos pela Administração.

A constituição de um ato administrativo obedece a um processo pelo qual o ato é formado e adquire validade jurídica. Esse processo geralmente segue determinados requisitos e etapas estabelecidos pela legislação e pelos princípios do direito administrativo, sendo eles: os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. O processo de constituição e tramitação destes atos administrativos, além de observar os

requisitos supramencionados, necessita da publicidade destes atos para que possam se tornar eficazes, como se observa na Lei Federal nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999.

Neste ínterim, tornou-se necessário avaliar o processo de gestão da constituição destes atos administrativos, desde a concepção até sua publicação, o que desencadeou na oportunidade do objetivo da pesquisa de identificar a possibilidade de otimização dos processos de gestão dos atos administrativos na Prefeitura Municipal de Uberlândia, valendo-se da proposição de ajustes que amplifiquem sua eficiência.

1.2. Problema de Pesquisa

Dentro desse contexto, é relevante compreender como os atos administrativos são tratados em termos de gestão por processo. Isso levanta a seguinte questão de pesquisa que este estudo visa abordar: Como se dá o processo de gestão dos atos administrativos no Município de Uberlândia? Existe possibilidades de melhorias na eficiência da tramitação dos atos administrativos da Prefeitura Municipal de Uberlândia?

1.3. Objetivo Geral

Objetiva-se com esta pesquisa analisar o processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do município de Uberlândia, com vistas à proposição de ajustes para a melhoria da sua eficiência.

1.4. Objetivos específicos

Para tanto, busca-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) mapear o atual processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do Município de Uberlândia;
- b) avaliar as vulnerabilidades do processo atual;
- c) propor, por meio de um produto tecnológico, um novo processo ou ajuste no fluxo de tramitação destes atos administrativos com vistas a maior eficiência.

1.5. Justificativa

A realização desta dissertação é particularmente justificada pela escassez de estudos sobre o tema em questão, uma vez que preenche lacunas no conhecimento acadêmico e contribui para o progresso da área de pesquisa. A descoberta de áreas pouco exploradas ou negligenciadas na pesquisa atual serve como motivação central para este trabalho, com o potencial de abrir novos caminhos e apresentar perspectivas inéditas sobre o assunto abordado. Dentre as obras analisadas para a confecção desta pesquisa, somente o estudo de

Amorim *et al.* (2017) abordou o tema acerca da análise do processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto em um órgão público.

A produção de uma dissertação sobre um tema que possui poucos estudos é vital para suprir as lacunas presentes na literatura acadêmica. De acordo com Yin (2018), identificar e preencher essas lacunas é fundamental para o progresso contínuo das disciplinas científicas, assegurando que áreas até então negligenciadas sejam devidamente investigadas e compreendidas.

Quanto à aplicabilidade da pesquisa, é importante destacar que ela vai além de simplesmente mapear e padronizar a gestão de atos administrativos. Ela representa uma oportunidade para identificar melhorias e oferecer soluções mais adequadas para maximizar recursos, reduzir prazos e entregar resultados com eficácia. Além disso, o modelo desenvolvido pode ser replicado por outras instituições governamentais que tenham um mínimo de organização e automação na gestão de seus processos em geral.

A possibilidade de reprodução da pesquisa se dá na gama de entes federativos que possuam estrutura administrativa semelhante à do Município de Uberlândia, sobretudo, Prefeituras Municipais que ainda não tenham constituído uma reforma administrativa baseada nos princípios do gerencialismo.

Em resumo, as possíveis contribuições oriundas da pesquisa são:

a) Promoção da Transparência e Responsabilidade: A pesquisa pode ser um instrumento para aprimorar a transparência e a accountability na administração pública, permitindo que tanto os cidadãos quanto os órgãos de controle compreendam melhor o processo de constituição e gestão dos atos administrativos;

b) Eficiência na Utilização de Recursos: Ao identificar oportunidades de otimização nos procedimentos de gestão dos atos administrativos, a pesquisa pode contribuir para a redução de desperdícios e para a economia de recursos públicos, promovendo uma administração mais eficaz e responsável;

c) Agilidade e Eficácia: A melhoria na gestão dos atos administrativos pode resultar em processos mais ágeis e eficazes, beneficiando tanto os servidores públicos envolvidos quanto os cidadãos que dependem dos serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Uberlândia;

d) Estímulo à Inovação: A pesquisa pode incentivar a adoção de práticas inovadoras na gestão pública, facilitando a modernização dos processos administrativos e tornando a administração municipal mais adaptável às demandas e desafios contemporâneos; e

e) Fortalecimento da capacidade institucional: Ao desenvolver um modelo de gestão de atos administrativos que seja eficaz e replicável, a pesquisa pode contribuir para fortalecer a capacidade institucional da Prefeitura Municipal de Uberlândia e de outras instituições governamentais, melhorando sua capacidade de cumprir suas responsabilidades e atender às necessidades da população.

Finalmente, é importante destacar que o tema desta pesquisa está alinhado com os objetivos do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Faculdade de Gestão e Negócios (FAGEN) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), sobretudo acerca da atuação “com foco em problemas práticos na produção de material intelectual/tecnológico, no âmbito da gestão organizacional de modo a contribuir com o desenvolvimento das organizações em suas diversas funções”, estabelecido em seu regulamento, especificamente no art. 4º, inciso II, da Resolução nº 11/2015 do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação.

1.6. Estrutura do trabalho

A presente dissertação visa analisar o processo de gestão dos atos administrativos de efeito concreto expedidos pela Prefeitura Municipal de Uberlândia a fim de encontrar as causas que motivam a necessidade do caráter de urgência para a sua publicação, e, a partir da detecção destas causas, encontrar teorias que viabilizem a proposição de um produto tecnológico: um novo modelo de gestão de processos sustentado pelos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, de modo a aprimorar as técnicas de confecção e tramitação destes atos.

É composta por cinco capítulos, sendo o presente, a Introdução, seguida do segundo capítulo, que aborda o embasamento teórico que sustenta a pesquisa, enquanto o terceiro capítulo detalha os métodos empregados na coleta e análise dos dados. No quarto capítulo, os resultados são examinados. As conclusões, contribuições acadêmicas, apresentação do produto tecnológico, contribuições empíricas, limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros são discutidas no quinto capítulo. Por fim, são fornecidas as referências utilizadas no trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são analisadas as bases teóricas que fundamentam o estudo em questão, começando com uma visão geral acerca dos Modelos de Administração Pública, passando pelo modelo Patrimonialista até as teorias mais recentes acerca da Gestão Governamental. A seguir serão expostas as etapas de modelos de Gestão Pública, de modo a propiciar o entendimento das técnicas correlatas a uma Gestão Eficiente. E por fim, será apresentada a conceituação dos Atos Administrativos, que são o objeto de pesquisa deste estudo.

2.1. Modelos de Administração Pública

A expressão "administração pública" refere-se ao conjunto de instituições estatais, compreendendo um governo, uma equipe de servidores dedicados à gestão e uma força policial e militar encarregada da proteção contra ameaças externas e da manutenção da ordem interna. Quando esse conjunto é complementado por um sistema legal que o orienta e que regula a sociedade como um todo, surge o Estado (Bresser Pereira, 1995). Já os modelos de Administração Pública representam diferentes abordagens na gestão estatal, delineando o papel dos agentes públicos e influenciando diretamente a prestação dos serviços à sociedade. Essa categorização básica engloba a administração patrimonialista, a administração pública burocrática, a administração pública gerencial e o modelo de governança pública (Secchi, 2009).

A história da administração pública brasileira revela um quadro complexo e híbrido, onde características variadas dos modelos coexistem nas organizações. Destacam-se: (i) a persistência do Estado patrimonialista na cultura política brasileira, refletida em práticas como o clientelismo, o corporativismo, o fisiologismo e a corrupção; e (ii) e a influência do modelo burocrático, no tocante à estratégia, estrutura, processos, recursos humanos e cultura organizacional, e a presença dessas características pode afetar significativamente a capacidade da administração pública de atingir os resultados que almeja (Matias Pereira, 2008).

A evolução histórica dos modelos reflete a constante necessidade do Estado de se adequar às demandas complexas da sociedade e da globalização, resultando na redefinição da estrutura estatal e na superação de paradigmas legados por modelos anteriores (Bresser Pereira, 1995). Posto isto, a seguir analisaremos brevemente cada um dos modelos adotados no Brasil.

2.1.1. Modelo Patrimonialista

A administração pública brasileira, organizada de maneira estruturada, teve seu início durante a chegada da família real portuguesa em 1808, consolidando uma administração colonial relativamente organizada (Lustosa da Costa, 2008).

Anteriormente, o Estado brasileiro era caracterizado por uma centralização política em torno do monarca e seus conselheiros, mas carecia de uma organização administrativa sistemática, com hierarquias claras e definições de competências bem estabelecidas. A legislação da época consistia em medidas ad hoc e casuísticas, sem um plano integrado para a gestão pública (Paula, 2005, p. 107).

A mudança significativa ocorreu com a transferência da corte portuguesa para o Brasil e a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, que rompeu o Pacto Colonial, estabelecendo as bases do Estado Nacional e o surgimento do modelo inicial de administração pública, o patrimonialismo. Esse modelo, oriundo de Estados Absolutistas, concentrava todo o poder no soberano, sem distinção entre o público e o privado, utilizando o Estado como uma extensão do poder do líder (Matias Pereira, 2010).

Costin (2010) destaca que o poder do rei era considerado uma investidura divina, exigindo lealdade dos súditos ao soberano, não à nação, e qualquer ameaça a esse poder era vista como um sacrilégio.

Segundo Bergue (2011), no modelo patrimonialista, os servidores públicos eram vistos como empregados do administrador, não do Estado, onde o gestor assumia o espaço do serviço público como uma extensão de seus próprios interesses. Isso levava ao nepotismo e à consideração dos cargos como benefícios lucrativos e de baixo esforço. Os empregos e benefícios obtidos do Estado estavam frequentemente ligados a interesses pessoais, não públicos, resultando em uma relação de pessoalidade mais do que com o cargo em si.

Com a Revolução Liberal do Porto em 1820, a família real voltou a Portugal, deixando o Brasil como uma colônia novamente, esgotando os recursos financeiros brasileiros ao retornar. No entanto, a máquina pública foi iniciada por Dom João VI, associada ao patrimonialismo (Costin, 2010). Um ano após a partida da família real, o Brasil declarou sua independência em 1822 e promulgou sua primeira constituição em 1824, estabelecendo a educação primária gratuita, serviços públicos e o Poder Moderador, no qual o imperador exercia nomeações, vetos e convocações no sistema político.

O patrimonialismo se caracterizava pela personalização do poder, pela aplicação de normas jurídicas subjetivas e casuísticas, pela gestão fiscal irracional e pela propensão à corrupção na estrutura administrativa. Em sua configuração mais descentralizada, como na

organização feudal, o domínio patrimonial gerou uma estrutura social antagônica ao poder absoluto do soberano (Campante, 2003). Esse modelo persistiu no Brasil até a quarta década da República, passando por poucas mudanças até a abolição da escravidão e a Guerra do Paraguai, que marcaram o declínio do império brasileiro e o início da República Velha em 1889 que, apesar de preservar o patrimonialismo, introduziu modificações na administração pública, como o federalismo e a independência dos poderes, conforme estabelecido na Constituição de 1891 (Costin, 2010).

Os resquícios do modelo patrimonialista ainda estão presentes na administração pública contemporânea, refletidos em práticas como o fisiologismo e o clientelismo, que visam interesses particulares em detrimento do bem comum, contribuindo para a corrupção endêmica e afetando a sociedade como um todo, ao passo em que centraliza o interesse no aparelho estatal em detrimento do interesse coletivo, negligenciando o papel do cidadão como parte integrante da gestão pública (Matias Pereira, 2008).

2.1.2. Modelo Burocrático

Durante o governo do Presidente Getúlio Vargas, foi estabelecido o Departamento Administrativo de Serviços Públicos (DASP), marcando o início do modelo burocrático de administração pública no Brasil. A criação deste departamento representou o ponto de partida para a busca por um Estado moderno e uma burocracia pública profissionalizada, assumindo responsabilidades cruciais na organização estatal relacionadas ao planejamento, orçamento e gestão de recursos humanos (Paula, 2005).

A necessidade de uma reforma burocrática tornou-se premente após a crise econômica resultante da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, que afetou profundamente a economia brasileira, baseada principalmente na exportação de café. Isso levou o presidente Getúlio Vargas a direcionar investimentos para a indústria nacional, marcando uma transição significativa do Brasil agrário para o Brasil industrial (Lustosa Da Costa, 2008). Destaca-se que, durante esse período, foi elaborada a Constituição que introduziu uma série de direitos sociais como: jornada de trabalho de oito horas, repouso semanal, férias remuneradas e proibição do trabalho infantil, entre outros aspectos.

A mudança mais substancial ocorreu na gestão de recursos humanos, sobre os quais a Constituição Federal de 1934 detalhou diferentes procedimentos, como: a adoção de concursos públicos, a criação de planos de carreira e salários, o estabelecimento de programas de treinamento e desenvolvimento para funcionários públicos, além da introdução de critérios de mérito, visando tornar a máquina estatal mais racional. O foco central era na

impessoalidade e na valorização do conhecimento técnico, aspectos fundamentais do modelo burocrático que estava sendo implementado (Costin, 2010, p. 52-53).

O modelo burocrático, em contraposição ao patrimonialismo, é baseado no conceito ideal de dominação racional-legal de Max Weber, com o propósito de combater práticas como nepotismo e corrupção que eram prevalentes no modelo anterior. No entanto, é importante notar que, assim como Weber argumenta sobre a inexistência de uma dominação pura, não há modelos de administração pública totalmente puros, havendo predominância de certos modelos em momentos específicos da história (Oliveira, V., 2013).

Três características fundamentais do modelo burocrático são destacadas por Secchi (2009): formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Essas características contrastam com as peculiaridades do modelo patrimonialista. A formalidade implica na padronização de procedimentos e regras para evitar discricionariedade individual. A impessoalidade enfatiza que as posições hierárquicas pertencem às organizações, não aos indivíduos, evitando a apropriação individual do poder. O profissionalismo baseado no mérito combate o nepotismo, tornando os cargos acessíveis por meio de concursos públicos, exigindo competências técnicas e conhecimento. Outras características, como a separação entre propriedade pública e privada, a divisão racional das tarefas e a separação dos ambientes de trabalho e vida, derivam do profissionalismo.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), o modelo burocrático parte de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que os demandam. Isso exige controles rigorosos nos processos e na admissão ao serviço público para evitar abusos e ineficiências, conforme complementado por Matias Pereira (2010).

Inicialmente, o modelo burocrático teve efeitos positivos conforme planejado. No entanto, em um contexto de crescente intervenção estatal, especialmente após a Constituição de 1937 e na era do Estado Social, algumas disfunções desse modelo tornaram-se evidentes. Bresser Pereira (1996) observa que o modelo burocrático não garantia rapidez, qualidade ou custos baixos na prestação de serviços públicos diante das demandas crescentes.

O modelo burocrático também apresenta disfunções internas, sendo elas: a ênfase excessiva em regulamentos, a falta de personalização nas relações interpessoais, o abuso de autoridade, a relutância em adotar mudanças, a restrição das interações entre a organização e os beneficiários, o excesso de formalismo, a centralização hierárquica nas decisões e outras falhas similares. O controle excessivo acaba por ser a principal preocupação dos funcionários públicos, desviando o foco do Estado de servir à coletividade, o que gerou insatisfação entre

os cidadãos, que percebem a falta de capacidade do Estado em atender suas necessidades (Oliveira, V.,2013).

A crise na administração pública burocrática começou a se manifestar durante o regime militar, agravando-se após a Constituição de 1988, quando a burocracia se tornou excessivamente rígida. A persistência de práticas patrimonialistas, combinada com a rigidez burocrática, resultou em altos custos e baixa qualidade na prestação de serviços públicos (Bresser Pereira, 1996).

2.1.3. Modelo Gerencial

Durante o período do regime militar, foi realizada a primeira tentativa de superação da rigidez burocrática através do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Tal regulamentação visava proporcionar a descentralização das atividades de produção de bens e serviços, transferindo responsabilidades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Buscava-se uma maior flexibilidade na administração para alcançar maior eficiência nas atividades econômicas do Estado (Bresser Pereira, 1996).

A proposta de descentralização partiu da ideia de liberar a estrutura central de direção das rotinas de execução, concentrando-se mais em atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. No âmbito de pessoal, o Decreto-Lei baseava-se em princípios como a valorização e dignificação da função pública e do servidor público. Isso resultou em um aumento da produtividade, profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público, fortalecendo o sistema de mérito para ingresso, concedendo maior autonomia aos dirigentes e chefes na gestão de pessoal, entre outras melhorias (Costin, 2010).

No entanto, o Decreto-Lei nº 200/67 não se consolidou devido à abordagem adotada durante o regime militar onde, em vez de priorizar a formação de administradores públicos qualificados por meio de concursos públicos, optou-se por contratar os escalões superiores da administração por meio de empresas estatais (Brasil, 1995). Tal legislação foi um ensaio inicial de descentralização e desburocratização, sendo considerado como um precursor do modelo de administração pública gerencial.

Na década de 1990, o modelo gerencial se estabeleceu como um novo paradigma da administração pública em resposta à crise do Estado nos anos 80 e à globalização, que exigiam uma redefinição das funções estatais (Bresser Pereira, 1996). A reforma gerencial no Brasil, ocorrida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, baseou-se em princípios como flexibilidade, foco em resultados, atenção ao cidadão como cliente e controle social, inspirando-se nos avanços da gestão empresarial. As principais características desse

modelo incluem descentralização política e administrativa, com delegação de autoridade e competências aos administradores públicos; estruturas organizacionais com menos níveis hierárquicos; controle baseado em resultados, entre outros aspectos (Bresser Pereira, 2000).

Segundo Matias Pereira (2008), a reforma de 1995, buscou importar ferramentas de gestão do setor privado e aplicar uma lógica de mercado no setor público, visando melhorar a eficiência e o desempenho estatal.

A administração pública gerencial, de acordo com Secchi (2009), é um modelo normativo que enfatiza eficiência, eficácia e competitividade na estruturação e gestão pública. Este modelo, embora mantenha alguns princípios burocráticos, como a admissão por mérito e avaliação de desempenho, foca mais no controle de resultados do que nos processos, e essa abordagem visa tornar a administração pública mais eficaz, atendendo às demandas dos cidadãos de forma mais direta e eficiente (Brasil, 1995).

2.1.4. Modelo de Governança Pública

O novo paradigma na administração pública, chamado Governança Pública, adapta-se aos cenários contemporâneos de pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação. Ao contrário dos modelos burocrático e gerencial, a Governança Pública amplia sua visão para incluir não apenas o governo, mas também toda a sociedade, por meio de redes de governança e abrangendo escopos mais amplos de atuação governamental. Isso contrasta com a abordagem estatal tradicional da administração pública e sua ênfase na eficiência e controle da nova gestão pública (Martins; Marini, 2014).

Além dos fatores como pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, Secchi (2009) aponta outras razões para o surgimento desse modelo. Isso inclui a ascensão dos valores neoliberais, a crítica à incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos e o enfoque gerencial no desempenho e tratamento dos problemas em detrimento das questões sobre quem deve implementar as políticas públicas e como devem ser implementadas. A Governança Pública, portanto, surge como uma resposta a essas demandas por um Estado menos hierárquico e mais inclusivo na construção de políticas públicas.

Martins e Marini (2014) definem Governança pública como um processo de geração de valor público por meio da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos, e na melhoria do desempenho institucional. Essa abordagem relacional, que envolve a participação de diversos atores na tomada de decisões e na construção de políticas públicas, diferencia claramente o modelo de Governança pública do modelo Gerencial (Secchi, 2009).

Outra característica destacada por Secchi (2009) é o papel da política na administração pública, reduzindo a ênfase em critérios técnicos nas decisões e reforçando mecanismos participativos na esfera pública. Em resumo, a Governança pública proporciona estruturas organizacionais que facilitam o envolvimento dos cidadãos na elaboração de políticas, utilizando-se de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas.

2.2. Gestão da Administração Pública

A gestão é um elemento fundamental para o avanço e a consolidação de qualquer empresa, agindo como um guia que nos indica a direção a seguir. Ter habilidades de liderança e administração eficientes, que resultam em transparência e confiabilidade nos resultados, mantém a organização alerta e em constante progresso. Dentro desse cenário, os modelos de gestão têm um papel crucial, oferecendo estruturas e orientações para a tomada de decisões e a distribuição eficaz de recursos (Nascimento; Reginato, 2007).

As etapas do modelo de gestão são fundamentais para o seu funcionamento eficaz. Segundo Nascimento e Reginato (2007), as principais etapas incluem o planejamento, a liderança, a organização e a avaliação das atividades, definindo cada etapa como sendo:

a) **Análise e Planejamento:** a fase inicial de um modelo de gestão consiste na avaliação tanto do ambiente interno quanto externo da empresa, com o intuito de identificar desafios, oportunidades e problemas. Esse processo abrange a coleta e análise de dados que servem de base para as decisões estratégicas que virão a seguir. A partir dessa análise, o planejamento estratégico é elaborado para estabelecer os objetivos de longo prazo da organização, junto com as estratégias necessárias para alcançá-los. Esse planejamento envolve a definição de metas, indicadores de desempenho e planos de ação detalhados.

b) **Liderança:** refere-se ao papel dos gestores na condução das equipes e no estabelecimento de diretrizes.

c) **Organização:** Nesta etapa, as estratégias e planos são colocados em prática, envolvendo a alocação de recursos, a definição de responsabilidades e a execução das atividades planejadas. É um momento crucial em que a organização transforma suas intenções em ações concretas.

d) **Avaliação e Controle:** A última etapa do modelo de gestão consiste na avaliação contínua do desempenho organizacional por meio de indicadores e métricas estabelecidos. O controle permite identificar desvios em relação aos objetivos e tomar medidas corretivas para garantir a eficácia das ações.

Tabela 1 - Etapas do Processo de Gestão

Etapas do Processo de Gestão		
Étapas	Normas Decorrentes dos Princípios	Elementos da Organização
Planejamento	Formulação de objetivos organizacionais ótimos e de planos eficazes de apoio	Pessoas
	Tomada de decisões para otimizar o desempenho organizacional	Pessoas
	Utilização de técnicas quantitativas para otimizar a qualidade das decisões	Pessoas e Tecnologia
	Tomada de decisões socialmente responsáveis	Pessoas
	Antecipação das mudanças do ambiente por meio das previsões	Pessoas e Tecnologia
	Formulação de estratégias eficazes em resposta às previsões	Pessoas e Tecnologia
Liderança	Criação de cargos de desafio para estimular os empregados	Estrutura
	Criação de um ambiente agradável para otimizar o desempenho dos trabalhadores	Estrutura
	Integração das necessidades e objetivos individuais com os da organização	Estrutura
	Criação de um sistema de comunicação eficiente para transferência rápida de informações	Estrutura e Tecnologia
	Atribuição de recompensas baseadas no desempenho	Estrutura
Organização	Criação de atribuições de tarefas para maximizar a produção dos empregados; alterar a tarefa adaptando-a ao homem	Estrutura, Tecnologia e Tarefas
	Estabelecimento de relações de autoridade claramente delineadas	Estrutura
	Delimitação clara das responsabilidades individuais	Estrutura
Avaliação	Instituição de avaliadores em pontos estratégicos da organização, de modo a receber informação rápida s/ o desempenho em áreas-chave	Estrutura e Tecnologia
	Medida de desempenho, comparação com padrões, correção de desvios	Estrutura e Tecnologia

Fonte: Nascimento; Reginato (2007, p. 44).

2.2.1. Modelos de Gestão na Administração Pública

Santos *et al.* (2024) definem Modelo de Gestão como o conjunto de princípios, técnicas e explicações que guiam a concepção e o funcionamento de uma organização. Este modelo de gestão é fundamental para a integração dos sistemas internos e para garantir o alcance das estratégias de negócio, determinando diversos aspectos, como o comportamento no mercado, a condução do trabalho, a definição e alcance de objetivos, as técnicas de produção e venda, a manutenção da integração dos processos gerenciais e a forma de enfrentar desafios, sendo a escolha do modelo adequado, crucial para o sucesso da empresa. Destacam seis modelos de Gestão, sendo eles:

a) **Gestão Democrática:** é um modelo participativo onde as decisões são descentralizadas, permitindo a participação dos colaboradores em todos os níveis hierárquicos. Isso cria um ambiente de confiança e colaboração, incentivando o engajamento e a responsabilidade compartilhada. Apesar das vantagens, é importante gerenciar possíveis conflitos e buscar consensos para garantir o bom funcionamento desse modelo. Os gestores precisam desenvolver habilidades de comunicação e liderança participativa para implementar com sucesso a Gestão Democrática.

b) **Gestão Meritocrática:** é um modelo que se baseia exclusivamente no desempenho e cumprimento de metas individuais dos colaboradores. Não considera fatores como origem, posição social ou poder político na avaliação do desempenho. Os gestores têm como objetivo premiar os colaboradores com melhor desempenho, buscando identificar e potencializar talentos. Embora esse modelo estimule o engajamento da equipe, pode criar um ambiente competitivo que afeta o relacionamento entre os colaboradores. Para implementar a meritocracia de forma eficaz, é crucial que os gestores sejam imparciais, transparentes e respeitem todos os colaboradores.

c) **Gestão com Foco em Resultados:** também conhecida como **Gestão por Objetivos**, é um modelo administrativo que se baseia na definição de metas específicas para cada gerente ou equipe durante um período determinado. Essas metas são avaliadas com base nos resultados alcançados em comparação com os resultados esperados. Para implementar esse modelo, são utilizadas metodologias que visam atingir os objetivos estabelecidos, sendo as metas os indicadores principais de mensuração do desempenho. A avaliação dos usuários através de pesquisas de satisfação é uma prática importante para a definição ou redefinição dos objetivos. Em resumo, a **Gestão com Foco em Resultados** tem como objetivo central alcançar metas específicas, priorizando resultados rápidos e eficientes, com menos ênfase no planejamento a longo prazo.

d) **Gestão com Foco em Processos:** também conhecida como **gestão burocrática**, é baseada na visão sistêmica da organização, priorizando a eficiência e a otimização dos processos. Esse modelo busca prever e otimizar todas as ocorrências para alcançar a máxima eficiência do sistema, garantindo uniformidade de rotinas e procedimentos, além de previsibilidade nas ações. A gestão por processos visa sempre otimizar resultados e aprimorar as execuções, o que pode levar a resultados mais duradouros. No entanto, os profissionais envolvidos precisam ser altamente habilidosos e atentos às mudanças para garantir a eficácia desse modelo de gestão.

e) **Gestão Autoritária:** é um modelo administrativo caracterizado pela centralização das decisões, comunicação vertical e ênfase nas punições. Nesse modelo, o gestor detém o controle absoluto e as decisões são rigidamente controladas, deixando pouco espaço para a participação dos colaboradores. Os funcionários têm um papel coadjuvante e executam fielmente as ordens recebidas, sem autonomia na tomada de decisões, que são centralizadas no gestor. Isso resulta em um ambiente onde a equipe tem pouca voz e o gestor é responsável por todas as decisões.

f) **Gestão por Cadeia de Valor:** visa criar vantagem competitiva ao agregar valor aos produtos e serviços oferecidos pela empresa. Isso é alcançado ao considerar todos os processos envolvidos na produção, distribuição, gestão de marketing e logística. Esse modelo se concentra em entender a composição socioeconômica e demográfica do mercado, bem como os hábitos culturais dos consumidores para atender às suas necessidades e desejos. Portanto, o gerente deve estar sempre focado em satisfazer os clientes e garantir que seus produtos e serviços os agradem (Santos *et al.*, 2019).

2.2.2. Gestão de Operações no Setor Público

Corrêa H. e Corrêa C. (2005, p. 5) descrevem a gestão de operações como a área responsável pelo gerenciamento estratégico dos recursos escassos, como recursos humanos, tecnológicos, informacionais e outros, assim como pela coordenação dos processos que geram e entregam produtos e serviços. O objetivo é satisfazer as necessidades e desejos dos clientes em termos de qualidade, tempo e custo. Além disso, essa gestão deve garantir a eficiência no uso desses recursos, alinhando-os com os objetivos estratégicos da organização.

A estratégia de operações tem como meta assegurar que a gestão dos processos de produção e entrega de valor ao cliente esteja alinhada de forma completa com a visão estratégica da empresa em relação aos mercados que deseja atender. Isso requer considerar elementos externos à organização, como clientes e concorrência, no processo de tomada de decisões em operações. É um gerenciamento de atividades produtivas que não se limita a uma visão interna, mas busca um propósito que justifique a área e suas ações. Essa abordagem marca uma mudança significativa em relação ao paradigma taylorista, destacando a importância das interfaces entre a área de operações e outros setores da organização (Corrêa H.; Corrêa C., 2005).

Corrêa H. e Corrêa C. (2005) destacam a diferença entre as duas, sendo a gestão de operações, a administração dos recursos e processos de produção que geram os serviços ou produtos entregues ao cliente. Isso inclui o processamento de insumos como clientes, materiais, informações e energia, utilizando recursos como máquinas, equipamentos, pessoas e sistemas de informação. O objetivo é criar um pacote de valor que satisfaça as expectativas do cliente. A estratégia de operações, por sua vez, vai além dos processos individuais e se concentra na função de produção como um todo. Ela lida com as interfaces entre a área de operações e outras partes da empresa, além de considerar o ambiente externo, buscando adaptar a operação às mudanças futuras e desenvolver competências para manter vantagens competitivas sustentáveis. Em resumo, a gestão de operações trata das decisões operacionais,

enquanto a estratégia de operações estabelece um padrão global dessas decisões para aumentar a competitividade da organização ao longo do tempo.

A Gestão de Operações teve sua origem na revolução industrial, enfrentando desafios de coordenação e organização nas empresas de larga escala. Frederick Taylor introduziu a Gestão como disciplina científica no início do século XX, mas foi com Henry Ford e a produção em massa que a teoria se tornou prática, destacando a importância da gestão de operações. A Gestão Científica perdeu influência durante a grande depressão devido à sua desumanização dos trabalhadores e ao aumento do desemprego em busca de produtividade. Nas décadas de 80 e 90, influências do Japão trouxeram inovações como *Total Quality Management* (TQM), pensamento *Lean* e *Just-in-Time* (JiT), direcionando a Gestão de Operações para focar nos consumidores e nos processos de criação de valor. A globalização aumentou a competitividade, levando as organizações a valorizar não apenas os processos produtivos, mas também outras áreas funcionais complementares (Soares; Passos, 2022).

Em linhas gerais, a Gestão de Operações pode ser definida como a prática que abrange o planejamento, execução e acompanhamento das diversas atividades realizadas dentro de uma empresa, com o objetivo de aprimorar sua eficiência e eficácia. Ela engloba o design, a operação e o aperfeiçoamento contínuo dos processos e sistemas relacionados à produção de bens ou serviços em uma organização. Essa prática visa a utilização adequada dos recursos para gerar resultados que atendam às demandas do mercado. Dentro de uma organização, a função de operações desempenha um papel fundamental, pois a busca por melhorias na qualidade dos produtos, serviços e na eficiência dos processos é crucial para a sobrevivência e sucesso em um mercado cada vez mais competitivo e globalizado (Soares; Passos; 2022).

No Brasil, os primeiros sinais estruturados da Gestão de Operações de Serviços surgiram nos anos 90, impulsionados pela redução das barreiras alfandegárias, revisão das reservas de mercado e maior integração da economia brasileira com a globalização. No âmbito dos serviços públicos, a crescente demanda dos cidadãos por atendimento de qualidade e a necessidade de otimizar os recursos públicos têm levado os órgãos governamentais a buscar maior eficiência e eficácia, implementando ações afirmativas para oferecer serviços de qualidade e alcançar resultados impactantes na estrutura e na infraestrutura. Assim, a elaboração e execução de estratégias dinâmicas na Gestão de Operações de Serviços no setor público podem promover o desenvolvimento de ferramentas promissoras para alcançar os objetivos governamentais. Nesse cenário, é imprescindível que haja a integração de estudos de Estratégia à área de Gestão de Operações em Serviços Públicos, visando disponibilizar conhecimentos estratégicos para os gestores públicos. Isso

visa aprimorar a eficiência, eficácia e reduzir custos na prestação dos serviços públicos, em consonância com o interesse coletivo. O esforço governamental para aprimorar a qualidade dos gastos em bens e serviços no setor público passa, portanto, pela modernização da gestão de operações na oferta de serviços aos cidadãos (Santos D.; Santos F.; Finger, 2016).

2.2.3. Business Process Management

A Gestão de Processos de Negócio, ou *Business Process Management* (BPM) é um conjunto de habilidades e técnicas voltadas para analisar, desenhar, implementar, gerenciar o desempenho, transformar, melhorar e controlar os processos de negócios, com o objetivo de alcançar resultados positivos dentro de uma organização. Essa abordagem se destaca por ser essencial na busca pela melhoria contínua, com foco em processos otimizados, padronizados e eficientes (BPM CBOOK, 2013).

Segundo Baldam *et al.* (2009), o BPM é um conceito que integra a gestão de negócios com a tecnologia da informação, com o objetivo de aprimorar os processos organizacionais por meio de métodos e ferramentas que auxiliam na modelagem, análise, publicação e controle desses processos. Isso envolve tanto aspectos estratégicos quanto organizacionais, sistemas aplicativos e recursos humanos, resultando em uma maior eficiência dos processos como um todo. Os processos operacionais referem-se às atividades repetitivas que fazem parte da rotina das organizações, em contraste com os processos de decisão estratégica, que são realizados pela alta administração.

Francisco e Garcia (2017) afirmam que a gestão de processos de negócios promove uma integração lógica e coerente dos processos, envolvendo todas as pessoas e sistemas que participam das atividades da organização. Com a modelagem dos processos, a organização passa a ter uma visão abrangente e sistêmica de seu ambiente interno e externo, o que facilita a padronização e o controle de suas operações.

Nesse cenário, o mapeamento dos processos é fundamental para que as organizações conheçam, desenvolvam e aprimorem suas rotinas de trabalho, permitindo alcançar os resultados desejados.

2.2.3.1. Business Process Model and Notation

O *Business Process Model and Notation* (BPMN) é um padrão desenvolvido pela *Business Process Management Initiative* (BPMI), que foi incorporado ao *Object Management Group* (OMG), uma organização responsável por estabelecer padrões para sistemas de informação. A aceitação do BPMN tem aumentado em diversas áreas, especialmente com sua

inclusão nas principais ferramentas de modelagem. Essa notação oferece um conjunto abrangente de símbolos que permitem a modelagem de diferentes aspectos dos processos de negócios. Assim como em outras notações, esses símbolos representam relacionamentos bem definidos, como o fluxo das atividades e a ordem de precedência (BPM CBOOK, 2013).

Trata-se de uma representação gráfica, por meio de diagramas, que visa padronizar e modelar os processos de uma organização, funcionando como uma linguagem de suporte ao BPM. Seu principal objetivo é criar uma notação visual que seja compreensível tanto para especialistas técnicos, como desenvolvedores de sistemas, quanto para profissionais da área de negócios, como gestores e analistas (REBELO *et al.*, 2020).

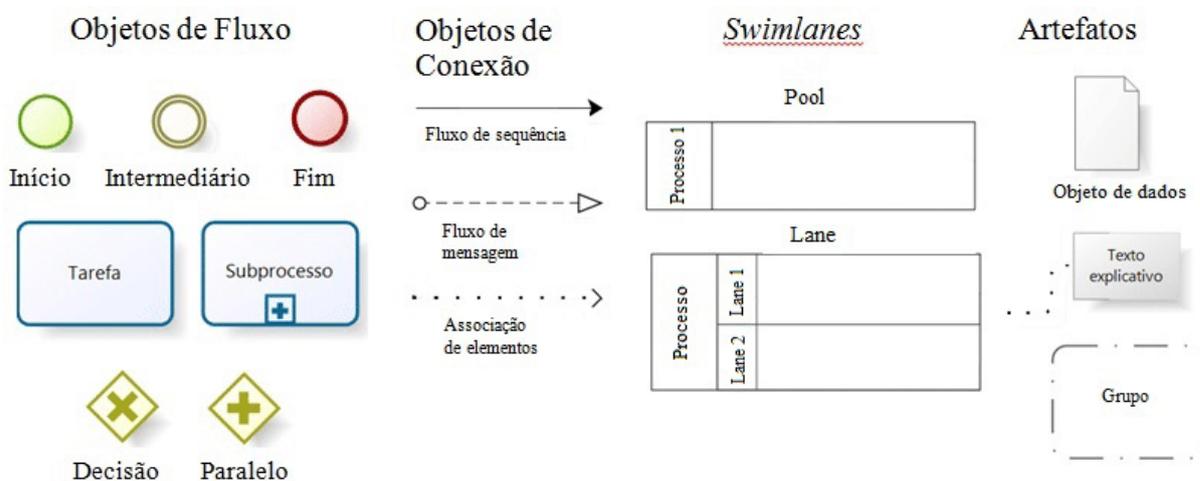
Essa linguagem padronizada ajuda a melhorar a comunicação entre as áreas de tecnologia e de negócios, proporcionando uma visão clara dos processos e facilitando a identificação de melhorias e a automação dos fluxos de trabalho (WHITE, 2004).

A notação BPMN inclui símbolos específicos, como:

- a) Eventos: que indicam o início, término ou mudanças dentro do processo;
- b) Atividades: tarefas ou ações executadas no fluxo de trabalho;
- c) Fluxos de sequência: que mostram a ordem das atividades;
- d) Gateways: pontos de decisão ou bifurcação no processo;
- e) Conectores: elementos que interligam atividades e eventos.

Esses elementos gráficos permitem mapear, automatizar, analisar e otimizar os processos de negócios, promovendo uma gestão mais eficiente e orientada a processos dentro das organizações (BALDAM *et al.*, 2009).

Figura 1 - Elementos básicos da notação BPMN para modelagem de processos.



Fonte: Amarilla; Neto (2018).

2.3. Atos Administrativos

O ato administrativo é estruturado por uma série de elementos essenciais, que são: competência (ou agente competente), forma, finalidade, motivo e objeto. A presença e a regularidade desses elementos são fundamentais para a validade do ato administrativo. De acordo com Alexandre e Deus (2018), a falta ou irregularidade desses elementos pode resultar em um vício no ato, que pode variar em gravidade, desde um vício sanável até a invalidação completa ou a declaração de inexistência do ato. Essa variação na gravidade do vício pode gerar uma divergência terminológica entre os juristas, alguns preferindo utilizar expressões como "requisitos de validade" ou "pressupostos de existência e de validade do ato administrativo".

Segundo Carvalho Filho (2015), a distinção entre elementos e requisitos é que os elementos são os componentes intrínsecos à estrutura do ato administrativo, enquanto os requisitos dizem respeito à sua validade. Alguns elementos, como a forma, são considerados tanto elementos quanto requisitos de validade, enquanto outros, como a competência, são exclusivamente requisitos de validade.

Mello (2015) argumenta que o termo "elementos" não é adequado para alguns dos conceitos agrupados nessa categoria, pois eles não são intrínsecos ao ato administrativo. Por isso, ele propõe uma divisão do estudo da estrutura do ato administrativo em elementos e pressupostos. Os elementos seriam as partes integrantes do ato, enquanto os pressupostos de existência seriam os requisitos essenciais para a criação do ato, e os pressupostos de validade garantiriam sua validade.

Justen Filho (2014) adota uma abordagem diferente, utilizando o termo "aspectos" para estudar a estrutura do ato administrativo. Ele associa esses aspectos às possíveis nulidades do ato, como de competência, forma, conteúdo, motivo ou finalidade.

Apesar das divergências terminológicas, a maioria dos autores concorda que o ato administrativo é composto por esses cinco elementos essenciais. Essa estruturação é fundamental para garantir a validade e a eficácia dos atos administrativos, assegurando que sejam realizados de acordo com o ordenamento jurídico e atendam aos interesses públicos (BRASIL, Lei nº 4.717, 1965).

2.3.1. Requisitos ou condições de validade

Seguindo a orientação da doutrina brasileira sobre Atos Administrativos e as disposições da Lei nº 4.717/1965, existem cinco elementos essenciais para um ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. A ausência de qualquer um

desses elementos pode resultar na invalidade do ato, tornando-o ilegal ou sujeito a anulação por decisão judicial.

2.3.1.1. Competência

A competência no contexto dos atos administrativos é a atribuição legal definida pelo direito positivo para pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Segundo Di Pietro (2020), essa competência é o conjunto de responsabilidades que esses entes têm de acordo com a lei. Medauar (2018) destaca que a competência é delimitada pela norma, podendo ser expressa de forma clara ou implícita nas disposições legais.

Existem limitações importantes associadas à competência. Medauar (2018) destaca três delas: a limitação da matéria, que determina quais tipos de atos um agente pode realizar dentro de suas competências; a limitação geográfica, que define onde esses atos podem ser executados, levando em conta as divisões territoriais; e a limitação temporal, que estabelece o período durante o qual o agente pode exercer suas competências, desde sua investidura até o término de seu mandato ou cargo, por exemplo.

Além disso, a competência pode ser classificada em primária e secundária. A competência primária é aquela estabelecida diretamente pela lei ou pela Constituição, enquanto a secundária é determinada por órgãos hierarquicamente inferiores, sendo decorrente de delegações ou atribuições específicas (Alexandre; Deus, 2018).

A delegação de competência e a avocação são formas de modificar a atribuição de funções no ato administrativo, sendo permitidas desde que não haja exclusividade. A delegação ocorre quando um agente transfere a outro, geralmente de posição inferior, funções originalmente suas, podendo ser feita mesmo entre órgãos não hierarquicamente subordinados, como exemplificado pela autorização de uma secretaria de saúde estadual para que um órgão da secretaria de administração realize licitações, caso seja mais eficiente nesse processo (Justen Filho, 2018).

O artigo 12 da Lei nº 9.784/1999, permite a delegação de competência para outro órgão ou titular, mesmo que não estejam na hierarquia do delegante, desde que não haja proibição legal e a transferência seja conveniente. A delegação não retira a competência do delegante, que continua responsável pelas funções delegadas, embora o delegado tome decisões em seu nome. Os artigos 13 e 14 da mesma lei estabelecem restrições à delegação, proibindo-a para atos normativos, recursos administrativos e matérias exclusivas, e exigem que a delegação e sua revogação sejam publicadas oficialmente.

Quanto à avocação, refere-se à transferência de competência de um órgão de nível hierárquico mais baixo para um de nível superior, onde, em linhas gerais, como explica Medauar (2018), a pessoa em cargo hierarquicamente superior assume a responsabilidade por um tema que, habitualmente, estaria sob a competência do nível hierárquico inferior, devendo ser temporária e requerendo uma justificativa adequada para seu uso.

2.3.1.2. Finalidade

A finalidade no contexto do ato administrativo é o objetivo que a Administração Pública busca alcançar ao realizar determinada ação. Essa finalidade pode ser dividida em dois aspectos: a finalidade geral, que visa atender ao interesse público de maneira ampla, e a finalidade específica, que se refere ao propósito determinado pela norma jurídica em questão (Alexandre; Deus, 2018).

É relevante destacar a interligação entre a finalidade e a competência do agente público. A competência, definida pela lei, estabelece não apenas as atribuições do agente, mas também a finalidade a ser perseguida por ele ao realizar o ato administrativo. Esses elementos estão intrinsecamente ligados, sendo que a falta de consonância entre competência e finalidade pode invalidar o ato (Alexandre; Deus, 2018).

No âmbito da finalidade específica, é importante ressaltar que as ações dos agentes públicos devem estar voltadas para o interesse público de forma geral e não para beneficiar ou prejudicar indivíduos específicos. Qualquer desvio desse princípio compromete a legitimidade do ato administrativo (Alexandre; Deus, 2018).

2.3.1.3. Forma

O conceito abrangente de forma no contexto dos atos administrativos inclui não apenas a maneira como a Administração Pública comunica o ato, mas também o processo utilizado para sua elaboração e sua divulgação. Isso é crucial devido ao interesse público, garantindo que o ato seja conhecido e entendido por todos os envolvidos, incluindo cidadãos, outros órgãos administrativos e entidades de controle (Madauar, 2018).

A Lei 9.784/1999 estabelece que, em geral, os atos administrativos não estão vinculados a uma forma específica, exceto pela exigência de serem registrados por escrito, incluindo informações como data, local e a assinatura da autoridade competente. Essa abordagem reflete uma postura mais informal na administração, embora haja momentos em que a autenticação pode ser necessária para garantir a autenticidade do documento.

2.3.1.4. Motivo

Refere-se à condição jurídica e factual que motiva a realização do ato e dita sua elaboração. Engloba os aspectos práticos e o embasamento legal (a situação real e a norma legal aplicável). Todo ato válido necessita ter uma justificativa que reflita o interesse público, ou seja, o motivo sempre é essencial (Mello, 2015).

Em atos discricionários, a menção dos fundamentos factuais e legais (motivação) pode ser dispensada em certos casos. Quando a lei não especifica claramente os motivos que podem fundamentar a emissão do ato, deixando ao critério do administrador identificá-los, estamos diante de um ato discricionário. A seleção entre diferentes possíveis motivos reflete a liberdade concedida pela lei (Di Pietro, 2020).

A teoria dos motivos determinantes é aplicada quando um ato, mesmo discricionário, tem motivos específicos indicados e se torna vinculado a esses motivos. Assim, se um ato discricionário é fundamentado em certos motivos, ele está condicionado a esses motivos. Se esses motivos forem falsos ou inexistentes, o ato será invalidado. O ato discricionário, quando baseado em motivação, fica atrelado ao motivo que o sustenta, e se esse motivo for comprovadamente falso ou inexistente, o ato perde sua validade. A violação do motivo, por ser falso ou inexistente, leva à invalidação do ato e, em alguns casos, pode indicar conduta ilícita por parte do agente, como nos casos de improbidade administrativa (Di Pietro, 2020).

A motivação, como já destacado, faz parte da formalidade do ato e não deve ser confundida com a razão que leva à realização do ato (a causa determinante). O motivo vem antes ou acompanha a execução do ato, mas nunca pode surgir depois dele (Mello, 2015).

2.3.1.5. Objeto

O objeto do ato administrativo é o resultado legal pretendido pelo ato (como adquirir ou proteger direitos) e deve estar explicitamente previsto na lei para ser válido. É necessário que o objeto do ato seja lícito e moralmente aceitável. O que define o objeto é o conteúdo do ato administrativo (por exemplo, permitir o uso de um bem público). O efeito jurídico do ato deve ser claro, legal e moral. Se a lei especifica apenas um resultado possível, o ato será vinculado; no entanto, se a escolha do efeito jurídico depende da decisão do agente público (como geralmente ocorre em penalidades por infração disciplinar), o ato será discricionário (Di Pietro, 2018).

2.3.2. Elementos e Pressupostos do Ato Administrativo

Os requisitos do ato administrativo também são conhecidos como elementos e condições de validade. Segundo Mello (2015), ele se refere aos "pressupostos" e "elementos" do ato. Os elementos do ato são aspectos essenciais do próprio ato (como seu conteúdo e forma). Já os pressupostos referem-se à sua validade e existência, dependendo se são necessários para a existência ou para a legalidade do ato. Os pressupostos de existência incluem: a) o objeto; b) a relação ou imputação da ação ao Estado. Enquanto os pressupostos de validade são: a) subjetivo (envolvendo o agente); b) objetivos (motivação e requisitos procedimentais); c) teleológico (finalidade); d) lógico (fundamento); e) formal (forma).

Ao analisar o ato em si, seus componentes específicos ficarão evidentes, enquanto ao considerar o processo de sua criação e os resultados alcançados, identificamos os requisitos necessários para sua existência ou legalidade. Sendo assim, temos:

- a) elementos (presentes no próprio ato): como o conteúdo e a forma do ato;
- b) pressupostos, que serão:
 - i. de existência: objeto (o que o ato dispõe ou contém) e pertinência à função administrativa (deve ser imputável ao Estado, resultante do exercício de uma função administrativa);
 - ii. de validade: sujeito (pressuposto subjetivo, o produtor do ato); motivo (pressuposto objetivo, a situação fática a ser considerada); requisitos procedimentais (pressuposto objetivo, o comportamento administrativo que precede o ato final); a finalidade (pressuposto teleológico, o resultado desejado), a causa (pressuposto lógico, a pertinência entre o motivo e o conteúdo do ato) e a formalização (pressuposto formalístico, a maneira da prática do ato) (Mello, 2015).

A relevância da contribuição doutrinária de Mello (2015) é notável, destacando-se a importância da função administrativa como um elemento essencial para a existência de um ato imputável à Administração, apenas quando exercida no contexto de suas funções. Além disso, para que um ato produza efeitos jurídicos válidos, seu conteúdo deve estar em conformidade com o motivo que justifica sua realização, dando origem ao pressuposto lógico da causa, e assim por diante.

2.3.3. Atributos do Ato Administrativo

Cada ato administrativo possui características específicas que o distinguem: a presunção de legitimidade, legalidade e veracidade, pois presume-se que a atividade administrativa seja legal, devido à sua total aderência ao princípio da legalidade; a

autoexecutoriedade, que permite sua execução quando necessária e possível, mesmo sem o consentimento do destinatário; e a imperatividade, já que inevitavelmente será executado, pois sempre possui poder coercitivo para aqueles aos quais se destina (Carvalho Filho, 2015).

Os atributos dos atos administrativos permitem sua execução imediata, sem necessidade de intervenção judicial para efetivação, presumindo-se sua legalidade, salvo prova em contrário (presunção *juris tantum*). Essa presunção abrange a adequação à lei, ao interesse público e à veracidade dos motivos do ato. A fé pública reconhecida nos atos administrativos decorre dessa suposta adequação, mas isso não exime a Administração de seguir as formalidades exigidas ou o destinatário de contestar o ato se necessário. A inversão mencionada é mais sobre o ônus de impugnar o ato do que de provar sua ilegalidade, não sendo uma presunção absoluta ou *juris et de jure*.

A autoexecutoriedade do ato administrativo não está diretamente relacionada à capacidade automática de execução imediata pela Administração, mas sim à possibilidade intrínseca de a Administração criar uma obrigação exigível. Dependendo da lei ou das circunstâncias, além da exigibilidade, pode haver também a executoriedade, permitindo que a Administração execute diretamente o que foi determinado (Di Pietro, 2020).

A imperatividade é um atributo do ato administrativo que permite à administração impor obrigações aos particulares sem a necessidade de consentimento destes. É uma manifestação do poder extroverso do Estado, que autoriza a edição de medidas que afetam os direitos e deveres de terceiros unilateralmente. Esta característica diferencia os atos administrativos dos atos privados, pois estes últimos não têm a capacidade de impor obrigações a terceiros sem seu consentimento prévio. A imperatividade está presente apenas nos atos que geram obrigações para os administrados, não sendo aplicável aos atos que apenas informam ou concedem direitos aos administrados (Mello, 2015).

Di Pietro (2020) argumenta, ainda, sobre um quarto atributo dos atos administrativos, a tipicidade. Esta, refere-se à necessidade de que a manifestação de vontade da Administração esteja em conformidade com uma previsão legal prévia, sendo uma consequência direta do princípio da legalidade e proporcionando uma garantia aos administrados. No entanto, é importante notar que há situações em que o ato pode ser realizado mesmo sem uma correspondência direta com a lei, especialmente quando esta é omissa, o que concede ao administrador uma margem de liberdade, como ocorre nos atos discricionários.

2.3.4. Ato Administrativo Perfeito

O ato administrativo que possui eficácia e exequibilidade alcança sua perfeição. Embora esses elementos possam estar presentes ao mesmo tempo, eles não são idênticos. Um ato é eficaz quando cumpre todos os requisitos para sua validade; já é exequível quando pode produzir efeitos legais. A legislação não pode prejudicar um ato jurídico já perfeito (CF, art. 5º, XXXVI, e LINDB, art. 6º). Portanto, uma lei posterior não afetará automaticamente atos administrativos eficazes e exequíveis, mas terá impacto sobre aqueles que dependem de condições para sua execução (como ratificação, aprovação etc.), ou que não possuem eficácia e exequibilidade (Oliveira, J.,2013).

Isso implica que um ato administrativo é tido como concluído quando realizado, mesmo que não tenha validade ou eficácia. José Carlos de Oliveira (2013) esclarece que o ato pode ser:

- a) perfeito, válido e eficaz: porque concluído, obediente às normas legais e apto para a produção dos seus efeitos jurídicos;
- b) perfeito, válido e ineficaz: porque concluído, respeitante das normas legais, mas os seus efeitos somente serão produzidos se verificada uma condição suspensiva;
- c) perfeito, inválido e eficaz: porque concluído e apto à produção de efeitos jurídicos, porém inválido ante o não atendimento das normas legais;
- d) perfeito, inválido e ineficaz: porque concluído com violação das normas legais e, ainda, sujeito a uma condição suspensiva (Oliveira, J., 2013).

2.3.5. Atos de Governo

Os atos de governo, que resultam do uso de ampla discricionariedade conferida principalmente por normas constitucionais, seguem um regime jurídico diferenciado e, em geral, são atribuídos à Chefia do Poder ou a órgãos superiores da Administração Pública. Por não estarem sujeitos ao regime jurídico típico dos atos administrativos, são controlados de maneira diferente e podem implicar um sistema específico de responsabilização do agente público. A Constituição Federal, em seu artigo 102, III, c, menciona especificamente o chamado ato de governo, sujeitando-o ao controle do STF. Portanto, há uma distinção entre atos administrativos e atos de governo. Em resumo, as características dos atos políticos ou de governo incluem: 1) serem praticados pelo chefe do Poder Executivo (Presidente da República, governador, prefeito, ou em casos excepcionais, por outros agentes políticos como ministros e secretários); 2) envolverem o relacionamento entre os Poderes; 3) representarem uma decisão de grande importância para a entidade estatal, especialmente de natureza política

(União, Estado, Município); 4) definirem as políticas de atuação da Administração. Exemplos desses atos são: veto a projetos de lei, sanção, promulgação e publicação de leis, comuns aos chefes do Poder Executivo, e declaração de guerra, decretação de intervenção federal, exclusivos do Presidente da República. Controlar esses atos externamente é desafiador, pois geralmente envolvem ampla discricionariedade (especialmente em questões como sanção e veto), embora teoricamente estejam sujeitos a controle (Cretella Júnior, 1987).

2.3.6. Classificação Fundamental

Diverge a doutrina acerca da classificação dos atos administrativos. Relaciona-se aqui a classificação fundamental:

a) Quanto aos seus destinatários, os atos administrativos podem ser categorizados como atos gerais ou atos individuais, ou seja, se são direcionados a sujeitos específicos ou indeterminados. Quando o ato é dirigido a pessoas ou grupos indeterminados, é classificado como ato geral, também conhecido como normativo ou regulamentar. Esses atos possuem características de abstração, generalidade e impessoalidade, aplicando-se a qualquer pessoa ou situação que se enquadre em suas disposições. São, portanto, instrumentos normativos emitidos pela Administração Pública. Apesar dessas características, os atos gerais geralmente não têm o poder de criar novas regras legais, pois estão restritos pelas leis existentes. Em vez disso, eles executam fielmente as leis às quais estão subordinados, elaborando e/ou regulamentando um ato normativo superior (Meirelles; Burle Filho, 2016).

b) Quanto ao alcance de seus efeitos, ou aos seus efeitos, os atos podem ser internos e externos, conforme os produzam dentro ou fora da Administração. Ambos dependem de publicação para operar efeitos, podendo ser gerais ou individuais. Os atos de efeitos externos dependem de publicação externa (Di Pietro, 2020).

c) Quanto ao seu objeto, os atos podem ser atos de império, de gestão ou de expediente. Os atos de império representam a supremacia do interesse público, manifestando o poder coercitivo do Estado (são também chamados de "atos de autoridade", derivados da potestade estatal). Os atos de gestão envolvem a administração de bens e serviços públicos sem coação direta sobre os administrados, incluindo também aqueles de natureza negocial quando há convergência de interesses entre a Administração e o particular. Já os atos de expediente são de natureza interna e geralmente preparatórios de outros atos ou partes de um procedimento administrativo (Carvalho Filho, 2015).

d) Os atos administrativos podem ser categorizados em vinculados e discricionários, dependendo da margem de liberdade conferida pela lei ao administrador. Um

ato é vinculado quando a legislação determina de forma direta como deve ser realizado, enquanto é discricionário quando a lei permite ao administrador tomar decisões sobre sua realização, considerando a oportunidade e a conveniência. A discricionariedade pode surgir de opções explícitas na lei, do uso de termos jurídicos amplos ou da impossibilidade de prever todas as situações possíveis. Por exemplo, a nomeação para cargos de confiança é discricionária porque a lei deixa a decisão ao administrador, enquanto a aposentadoria compulsória é vinculada, pois a lei determina sua ocorrência. O uso de conceitos jurídicos amplos pode dar margem à liberdade de interpretação, mas em casos como a invalidez, a definição é estabelecida pela ciência médica e vincula a decisão administrativa (Meirelles; Burle Filho, 2016).

e) No tocante à manifestação de vontade da Administração, os atos administrativos são classificados em simples, complexos e compostos de acordo com a manifestação de vontade da Administração. Os atos simples resultam de uma única manifestação de vontade, seja por um órgão individual ou colegiado, desde que essa manifestação seja única. Os atos complexos envolvem a manifestação de vontade de diferentes agentes ou órgãos de forma autônoma, sendo que a última manifestação necessária é essencial para a formação e eficácia do ato. Já os atos compostos dependem de uma autorização para sua exequibilidade, sendo formados por uma manifestação principal que requer a aprovação ou homologação de um ato acessório, sem alterar seu conteúdo. Esses atos acessórios não possuem vontade própria, mas complementam e ratificam a vontade única do ato principal (Meirelles; Burle Filho, 2016).

2.3.7. Espécies de Atos Administrativos

Os atos administrativos podem ser classificados de acordo com sua natureza e forma de manifestação. De acordo com Mello (2015) e José dos Santos Carvalho Filho (2015), eles podem ser divididos com base em seu conteúdo o (admissão; concessão; permissão; autorização; aprovação; licença; homologação; parecer) ou como forma de manifestação de outros atos (decretos; portarias; alvarás; instruções; avisos; circulares; ordens de serviços; resoluções; pareceres; ofícios). No entanto, a maioria da doutrina os divide em cinco espécies principais: atos normativos, ordinatórios, negociais, enunciativos e punitivos.

2.3.7.1. Atos Normativos

Os atos normativos são disposições gerais e abstratas emanadas pelo Poder Executivo, cujo propósito é esclarecer e orientar o conteúdo de uma lei. Eles constituem leis em sua essência material, embora não sejam leis formais no sentido de que devem respeitar os limites estabelecidos na legislação formal. Portanto, não é permitido que introduzam novidades no sistema jurídico, função reservada à legislação conforme estabelecido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal. Sob essa ótica, os atos normativos possuem a mesma força normativa da lei e são equiparados a ela para fins de controle judicial. No entanto, ao analisá-los como normas, eles individualizam situações específicas e impõem obrigações particulares aos administrados. São considerados de efeito concreto e, caso violem um direito claro e certo, podem ser contestados por meio de ações judiciais comuns ou por mandado de segurança (Meirelles; Burle Filho, 2016). Tradicionalmente, esses atos são classificados como: decretos, regulamentos, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações.

2.3.7.2. Atos Ordinatórios

Os atos ordinatórios são comunicados internos emitidos pela autoridade administrativa de nível superior para seus subordinados. Eles não impõem obrigações aos particulares e têm como objetivo regular e organizar o funcionamento interno dos órgãos e de seus funcionários públicos. Estes devem seguir as diretrizes estabelecidas nos atos ordinatórios, sob pena de violação de suas responsabilidades funcionais. Além disso, esses atos não podem entrar em contradição com as disposições de atos normativos e derivam do poder hierárquico. Estes atos são instruções, circulares, avisos, portarias, ordens de serviço e provimentos, ofícios e despachos (Mazza, 2019).

2.3.7.3. Atos Enunciativos

Os atos enunciativos são aqueles que meramente afirmam, certificam ou declaram uma situação relevante para o particular ou para a própria Administração. Esses atos não possuem uma norma de ação, não determinam atividades administrativas internas e não estabelecem relações negociais entre o Poder Público e os particulares, ao contrário dos atos discutidos anteriormente (Rosa, 2011). Segundo Meirelles e Burle Filho (2016), os atos enunciativos apenas expressam uma situação já existente, sem qualquer intenção ou vontade da Administração, sendo considerados atos apenas em termos formais. Estes atos podem ser: certidões, atestados, pareceres, apostilas, etc.

2.3.7.4. Atos Negociais

Os atos negociais são expressões de acordo bilateral entre a Administração e um particular, indicando a intenção de realizar um negócio jurídico. Eles surgem a partir da iniciativa do particular e não envolvem imposição por parte da Administração. Exemplos comuns são a licença, autorização e permissão. A licença, a autorização (como alvarás) e a permissão são concedidas mediante solicitação do interessado, exigindo sempre consentimento mútuo. A licença é garantida desde que os requisitos sejam cumpridos, constituindo um direito individual claro e inequívoco, tornando sua revogação posterior indenizável. A autorização pode ser recusada e invalidada a qualquer momento. Já a permissão concede ao particular a possibilidade de usar um bem público de forma específica ou fornecer um serviço público. Exemplos incluem licenças para construção ou exercício de profissão, autorizações para porte de arma ou atividades de caça e pesca amadoras, e permissões para instalar bancas em espaços públicos, que devem seguir regras de licitação conforme a Constituição (Rosa, 2011).

2.3.7.5. Atos Punitivos

Os atos punitivos são aqueles que incluem uma punição aplicada a um particular ou agente público por violar disposições legais, regulamentares ou ordinatórias. Exemplos disso são as multas administrativas (sendo a única que requer a intervenção do Judiciário para sua execução), a interdição administrativa, a destruição de bens, e a suspensão temporária de cargo ou função pública. Todos esses atos são realizados através de um procedimento administrativo contraditório, garantindo o direito à ampla defesa, e são de iniciativa vinculada (Moreira Neto, 2014).

2.4. Delegação de competências

A crescente e cada vez mais abrangente carga de trabalho atribuída ao setor público, especialmente nos dias de hoje, onde sua atuação intervencionista é cada vez mais evidente, tornou necessário descentralizar atribuições, a fim de capacitar o Estado a alcançar seus objetivos dentro da dinâmica administrativa e de acordo com os princípios mais modernos da gestão técnica. No entanto, devido à grande quantidade de atividades que o próprio Estado assumiu, nem sempre é suficiente recorrer à descentralização para alcançar eficiência e rapidez na realização de seus objetivos, pois mesmo quando praticada em larga escala, há tarefas que se concentram em um determinado órgão ou autoridades específicas, tornando necessário recorrer à desconcentração. Essa desconcentração não possui apenas o propósito de

aliviar a carga de trabalho, mas também é utilizada para obter resultados mais eficientes, aproveitando as melhores condições técnicas de um órgão ou agente específico para o qual ocorreu a desconcentração (Duarte, 1973).

Ou seja, é crucial destacar a distinção entre descentralização e o conceito de desconcentração na administração pública. A descentralização envolve a transferência de serviços para uma entidade externa, enquanto a desconcentração, sendo um processo interno, refere-se apenas à substituição de um órgão por dois ou mais, visando aprimorar e agilizar a prestação de serviços (Carvalho Filho, 2015).

Um dos atos de desconcentração de destaque, devido à sua importância, é a delegação de competência, que ocorre quando funções do delegante são atribuídas a um delegado, que não teria essa competência sem a delegação e só pode acontecer por meio de autorização formal por lei, podendo ser de duas formas, dependendo da natureza das atribuições concedidas: a) entre os diferentes Poderes do Estado, e b) dentro do mesmo Poder, de uma autoridade ou órgão para outra de menor hierarquia. Quando ocorre a transferência de competência de um órgão ou autoridade (delegante) para outro de menor hierarquia (delegado), mas dentro da mesma esfera de atuação do Poder ao qual pertencem, essa situação pode ser classificada em duas categorias: 1) delegação administrativa e 2) delegação legislativa, dependendo da natureza material do ato objeto da delegação. Em outras palavras, a classificação é determinada pelo tipo de ato envolvido, se é um ato administrativo ou legislativo, respectivamente (Duarte, 1973).

Flaminio (1950, p 34) esclarece que: “o objetivo da delegação, de fato, não é tanto o de permitir que o delegante se alivie do exercício das próprias funções quanto o de que essas funções sejam exercidas, também, oportunamente e do melhor modo possível”. Vale ressaltar que existe a diferenciação entre a competência exclusiva, que não pode ser delegada (indelegável) e a competência privativa, que ao contrário, poderá ser delegada (Flaminio, 1950).

Neste sentido, a desconcentração de competências por meio da delegação de poderes está intrinsecamente ligada à forma como os atos administrativos são executados e gerenciados. Quando determinadas competências são desconcentradas e poderes são delegados, isso influencia diretamente na forma como os atos administrativos são constituídos, implementados e supervisionados. Essa desconcentração pode ocorrer em diferentes níveis da administração pública, seja descentralizando certas funções para órgãos subordinados ou delegando poderes a agentes específicos. Portanto, a eficácia e eficiência dos

atos administrativos podem ser impactadas pela maneira como a desconcentração de competências é realizada (Flaminio, 1950).

2.5. Considerações do Referencial teórico

Nesta pesquisa, faremos uma análise mais ampla e detalhada do modelo gerencial aplicado na Gestão Pública, com ênfase especial na importância da gestão orientada por processos. Nosso foco estará na eficiência dos atos administrativos de efeito concreto na Administração Municipal de Uberlândia/MG, explorando como a abordagem gerencial pode aprimorar a operacionalidade da confecção e tramitação destes atos em âmbito municipal.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os métodos e procedimentos utilizados para se atingir os objetivos propostos por esta pesquisa, estando dividido em: a) metodologia de pesquisa, e; b) explanação dos procedimentos de trabalho, com ênfase no modelo do *design research* e da ferramenta matriz de amarração.

3.1. Metodologia De Pesquisa

A metodologia de pesquisa visa detalhar as abordagens metodológicas utilizadas neste estudo. É fundamental esclarecer que as ciências sociais aplicadas, que englobam a pesquisa em Administração Pública, proporcionam uma ampla variedade de dados e informações. Esses dados precisam ser analisados cuidadosamente para gerar conhecimento que possa transformar a realidade (Gil, 2002).

Conforme Gil (1999), o conhecimento é classificado como científico somente quando incorpora operações mentais e técnicas que permitam sua verificação. Esse tipo de conhecimento é contingente, já que suas hipóteses são confirmadas ou refutadas por meio de experiências práticas, e não apenas pela razão (Lakatos; Marconi, 2001). Portanto, o conhecimento científico é logicamente organizado, constituindo um "sistema de ideias (teoria) em vez de informações dispersas e desconexas".

A pesquisa é definida como um processo estruturado e bem planejado, no qual o pesquisador coleta informações para obter uma melhor compreensão de um tema ou para verificar a validade de suas ideias (Lakatos; Marconi, 2001). De acordo com Gil (2002), a pesquisa é um procedimento racional e sistemático com o objetivo principal de encontrar respostas precisas para os problemas que o pesquisador formula em sua investigação.

Creswell (2007) afirma que, na pesquisa qualitativa, os pesquisadores buscam responder a uma questão central a partir das questões de pesquisa, gerando padrões que emergem da coleta e análise de dados. Vergara (2013) caracteriza o método qualitativo como um estudo não mensurável e de análise subjetiva. O objetivo principal, conforme Zanelli (2002, p. 83), é "entender o que as pessoas percebem sobre o que acontece em seus mundos".

Este trabalho científico está embasado em estudos como os de Albiach (2023), Bastos (2021) e Bortolaso (2009) sobre o processo de *Design Research* (DR), e utiliza critérios adaptados por Borinelli (2006), derivados de Kidder (1987), Andrade (2002), Gil (2002) e Mattar (1999), o que resulta em:

a) pesquisa qualitativa: é adotada pela abordagem do problema, que se concentra em estudar o mundo empírico em seu ambiente natural, onde o pesquisador desempenha um papel crucial na observação e compreensão do contexto (Godoy, 1995).

b) pesquisa descritiva: é adotada para descrever as características da regulamentação investigada e identificar as relações entre os dados encontrados (Gil, 1999).

c) método dedutivo: é aplicado na abordagem da pesquisa, partindo de teorias e legislações gerais e municipais, para chegar a conclusões específicas, como a criação de um fluxo de gestão adaptado às necessidades da Administração Pública de Uberlândia (Oliveira, 2002).

d) pesquisa de campo: é realizada para coletar dados diretamente no local onde ocorrem as situações, na Prefeitura Municipal de Uberlândia, incluindo o fluxo de tramitação dos atos administrativos (Martins, 2002).

Sustentado sobre essa perspectiva, o presente trabalho visa a propor uma intervenção no processo gerencial de fluxo de Atos Administrativos na Prefeitura Municipal de Uberlândia, sobretudo, aqueles atos denominados de “efeito concreto”, de modo a constituir maior eficiência na confecção e tramitação destes atos.

3.2. Procedimentos De Trabalho

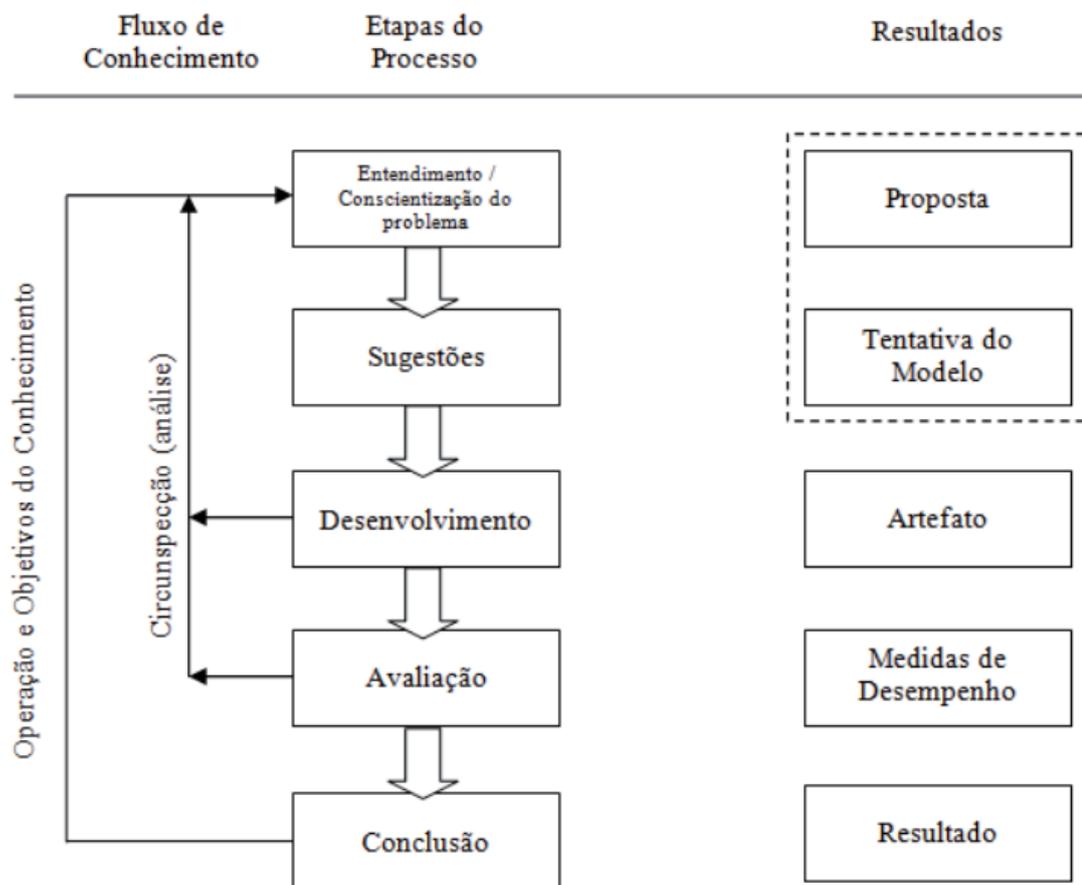
3.2.1. *Design Research*

A abordagem metodológica do *design research*, aplicada neste trabalho, destaca a obtenção de conhecimento por meio da criação e utilização de artefatos específicos para resolver problemas (Vaishnavi; Kuechler, 2004). De acordo com Järvinen (2007), essa metodologia engloba a geração, aplicação, teste e avaliação do conhecimento na prática, sendo uma perspectiva importante da pesquisa. O DR pode ser definida como "um processo de aplicação do conhecimento para desenvolver e criar artefatos úteis, seguido pela utilização de métodos rigorosos para analisar se um artefato específico é eficaz ou não. A compreensão obtida durante a análise contribui para expandir o corpo de conhecimentos da disciplina" (Manson, 2006, p. 161). Em outras palavras, no DR, a criação de artefatos é a principal forma de gerar novos conhecimentos com base em experiências práticas, não sendo o artefato em si necessariamente o resultado final mais importante.

As contribuições do *design research* são relevantes quando a pesquisa foca no desenvolvimento de conceitos e métodos (o artefato), na avaliação de sua utilidade, na integração entre teoria e prática, e na justificação das implicações do artefato desenvolvido

(March; Storey, 2008). A estrutura de pensamento proposta por Takeda *et al.* (1990) e adaptada por Vaishnavi e Kuechler (2004) possibilita a criação de artefatos, como modelos, métodos e instâncias, com interação com o ambiente externo. Manson (2006) ofereceu contribuições ao destacar os desfechos de cada fase do processo, que incluem: proposta, tentativa de modelos (modelos provisórios), artefato, medidas de desempenho e o resultado final, que é o produto final e refere-se a um tipo de artefato:

Figura 2 - Metodologia Geral da Estratégia de *Design Research*



Fonte: Junior; Machado; Zanela Klein; Sabino de Freitas (2015).

Esta pesquisa foi delineada utilizando-se do método *Design Research*, desenvolvido por Vaishnavi e Kuechler (2004). Este método é empregado para analisar a realidade e o contexto de uma situação, identificando demandas e, com base teórica, criando um artefato como solução proposta, que será validado pelos envolvidos (Vaishnavi; Kuechler, 2004). A seguir, analisaremos as cinco etapas que compõem o método, e como elas foram construídas ao longo desta pesquisa.

O início do processo de investigação, denominado conscientização do problema, ocorre quando o pesquisador identifica um problema ou uma oportunidade de pesquisa (Junior *et al.*, 2015). O objetivo principal é desenvolver um modelo de gestão para aprimorar a tramitação dos atos administrativos na gestão municipal de Uberlândia/MG, utilizando o método *design research*.

A fase seguinte à conscientização do problema é a da proposição de sugestões. Durante esta fase, são desenvolvidos um ou mais modelos preliminares para resolver o problema. Esses modelos estão vinculados a uma proposta formal que geralmente inclui um projeto experimental. Esta etapa é altamente criativa, e é aqui que diferentes pesquisadores podem chegar a modelos experimentais diversos (Junior *et al.*, 2015). É importante notar que as sugestões para resolver o problema se baseiam no conhecimento ou teoria existente sobre o assunto (Vaishnavi; Kuechler, 2004). Nesta pesquisa, a base teórica para a proposição de melhorias no fluxo de tramitação de atos administrativos na Administração Pública municipal de Uberlândia/MG, baseia-se no modelo gerencial aplicado na Gestão Pública, com ênfase especial na gestão orientada por processos, sustentada pela teoria da delegação de competências.

Na terceira etapa do processo, denominada desenvolvimento, o pesquisador cria e implementa efetivamente o artefato proposto (Junior *et al.*, 2015). Durante essa fase, o pesquisador constrói um ou mais artefatos utilizando diferentes técnicas conforme a natureza do objeto projetado, podendo ser: teorias de *design*, conceitos, modelos, sistemas ou processos, que impactarão diretamente no processo de implantação, e que podem variar dependendo do tipo de artefato a ser desenvolvido (Vaishnavi; Kuechler, 2004).

Após a criação, na fase seguinte, o artefato é avaliado conforme os critérios estabelecidos na proposta. Qualquer desvio em relação às expectativas deve ser relatado pelos pesquisadores. Antes e durante a construção, os pesquisadores formulam hipóteses sobre o comportamento do artefato. No *design research*, é incomum descartar completamente as hipóteses iniciais, mas os desvios esperados no comportamento do artefato muitas vezes levam os pesquisadores a ajustar e buscar novas sugestões (Junior *et al.*, 2015).

Por fim, na etapa final, denominada conclusão, os resultados da pesquisa são consolidados e documentados (Junior *et al.*, 2015), envolve a consolidação e explicação do que foi feito, resultando em conhecimento que terá impacto em várias áreas diferentes (Vaishnavi; Kuechler, 2004).

3.2.2. Business Process Management

Durante o desenvolvimento da DR, será integrada a metodologia BPM, uma vez que ela proporciona uma visão global dos processos aos colaboradores. A aplicação dessa integração no estudo visa resolver os problemas identificados na organização, com o objetivo de otimizar o tempo, reduzir falhas e identificar e eliminar gargalos nas atividades operacionais.

3.3. Matriz de amarração

De forma a sintetizar e clarificar a metodologia utilizada, a Matriz de Amarração de Mazon (2018) funciona como ferramenta de análise focada em torno do objetivo, modelo, hipóteses abordadas e técnicas utilizadas para análise dos dados. A sua utilização possibilita ao pesquisador uma visão sintética e concreta em torno da arquitetura do trabalho, evitando erros na definição, condução e exposição das análises realizadas (Telles, 2021).

No quadro abaixo, a matriz de amarração representa a estrutura seguida pelo trabalho com o intuito de atingir os objetivos previamente estabelecidos, por meio dos dados coletados e as técnicas de análise utilizadas.

Tabela 2 - Matriz de amarração

Problema de Pesquisa: como se dá o processo de gestão dos atos administrativos no Município de Uberlândia? Existe possibilidades de melhoras na eficiência da tramitação dos atos administrativos da prefeitura municipal de Uberlândia?			
Objetivo Geral: analisar o processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do município de Uberlândia, com vistas à proposição de ajustes para a melhoria da sua eficiência			
Objetivos Específicos	Fonte de Dados	Coleta de Dados	Análise de Dados
a) mapear o atual processo de tramitação de atos administrativos no Município de Uberlândia;	Legislação municipal: Leis e Decretos.	Sistema <i>folder</i> , portal leis municipais e sistema eDOCS.	Nesta etapa, serão coletados todos os atos de efeito concreto expedidos pelo Poder Executivo da Prefeitura de Uberlândia/MG, a fim de quantificar a totalidade de atos durante o período de Janeiro a Dezembro de 2023, por meio da BPM-BPMN.
b) avaliar as vulnerabilidades do processo atual;	Legislação municipal: Leis e Decretos.	Sistema <i>folder</i> , portal leis municipais e sistema eDOCS.	Nesta etapa, será analisada a tramitação de cada tipo de ato, por meio da BPM-BPMN, visando detectar quais os fatores motivadores da ineficiência do processo de gestão de atos administrativos de efeito concreto na Administração Municipal.

Problema de Pesquisa: como se dá o processo de gestão dos atos administrativos no Município de Uberlândia? Existe possibilidades de melhoras na eficiência da tramitação dos atos administrativos da prefeitura municipal de Uberlândia?

Objetivo Geral: analisar o processo de tramitação de atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do município de Uberlândia, com vistas à proposição de ajustes para a melhoria da sua eficiência

Objetivos Específicos	Fonte de Dados	Coleta de Dados	Análise de Dados
c) propor um novo processo ou ajuste no fluxo de tramitação de atos administrativos com vistas a maior eficiência.	Legislação municipal: Leis e Decretos.	Sistema <i>folder</i> , portal leis municipais e sistema eDOCS.	Nesta etapa, será realizado o estudo da legislação municipal, a fim de detectar a aplicabilidade de um novo modelo de fluxo dos atos administrativos de efeito concreto expedidos pela Administração Municipal. Com base no modelo gerencial aplicado na Gestão Pública, com ênfase na gestão orientada por processos, será proposto o produto tecnológico da pesquisa: um artefato orientado pela metodologia da BPM-BPMN e do <i>design research</i> , que aprimore a eficiência no fluxo de tramitação destes atos.

Fonte: Dados da pesquisa

4. ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta os procedimentos utilizados para tratamento e análise dos dados e os resultados obtidos por esta dissertação.

4.1. Estruturação e aplicação do *Business Process Management*

A coleta dos dados foi realizada através do sistema *folder*, cuja função é disponibilizar o acesso aos principais atos administrativos expedidos pela Prefeitura Municipal de Uberlândia (PRODAUB, Plataforma *Folder*).

Foram coletados 1797 (mil setecentos e noventa e sete) processos expedidos pela Administração Municipal no período compreendido entre janeiro a dezembro de 2023.

Estes processos foram classificados com base na motivação de cada um, o que resultou em 18 (dezoito) tipologias de processos, conforme apresentado na Tabela 3.

Após a classificação dos processos por tipologia, foi realizada a classificação por órgão responsável pela confecção. Ao todo foram identificados 3 (três) setores responsáveis pela confecção e tramitação destes processos na Administração Direta, sendo eles: a) SMA, 1329 processos; b) SMGC, 47 processos; e c) IPREMU, 421 processos.

Tabela 3 - Resumo dos processos por Tipologia/Setor Responsável.

Tipologia BPMN	SMA	SMGC	IPREMU	Total
Altera		01	12	13
Aposenta			409	409
Concede cessão	30			30
Declara estabilidade	12			12
Declara nulo	03			3
Declara vacância	27			27
Demite	07			7
Designa	49	29		78
Dispensa	63			63
Efetua transposição	09			9
Exclui	02			2
Exonera	432	07		439
Nomeia	504	10		514
Prorroga cessão	06			6
Reconduz	03			3
Reintegra	02			2
Revoga	16			16
Torna sem efeito	164			164
Total	1329	47	421	1797

Fonte: Dados da pesquisa

A coleta dos dados e classificação dos mesmos possibilitou a modelagem destes processos pela técnica do *Business Process Model and Notation*, somada ao *Design Research* para criação do artefato objeto desta dissertação.

4.2. Estruturação e aplicação do *Design Research* e *Business Process Model and Notation*

4.2.1. Etapa 1: Conscientização do problema

A identificação do problema e da oportunidade de pesquisa se deu a partir do envolvimento do autor nas atividades cotidianas do órgão analisado.

A Prefeitura Municipal de Uberlândia adaptou-se a um sistema eletrônico de tramitação de atos em 2020, elaborado pela empresa pública Processamento de Dados de Uberlândia (PRODAUB), visando à economicidade e práticas sustentáveis. Desde a sua implementação, medidas foram adotadas de modo a aprimorar a tramitação dos atos oficiais do órgão municipal (Prefeitura de Uberlândia, 2021).

Um dos pontos que ainda gera transtornos, mesmo com o uso da ferramenta, é a tramitação dos Decretos s/nº, expedidos pelo Prefeito, que tratam de assuntos de gerenciamento de pessoal da municipalidade, os denominados atos de efeito concreto.

Tais atos possuem uma gama extensa de gestores públicos vistantes e assinantes, por estarem vinculados à assinatura do Prefeito Municipal.

A presente dissertação visa, com base no mapeamento destes atos por meio da BPM-BPMN, compreender o fluxo destes processos no âmbito municipal e propor medidas viáveis para que a expedição desses atos seja executada de forma mais célere e menos burocrática à Administração Municipal de Uberlândia.

4.2.2. Etapa 2: Sugestão

Após identificar e compreender as problemáticas e suas causas, nesta fase, a proposta para solucionar os problemas consiste em mapear o fluxo dos Decretos de efeito concreto utilizando BPM-BPMN. Isso visa facilitar a compreensão dos processos e atividades, permitindo, ao mesmo tempo, a identificação e sugestão de oportunidades para melhorias e aumento da eficiência organizacional.

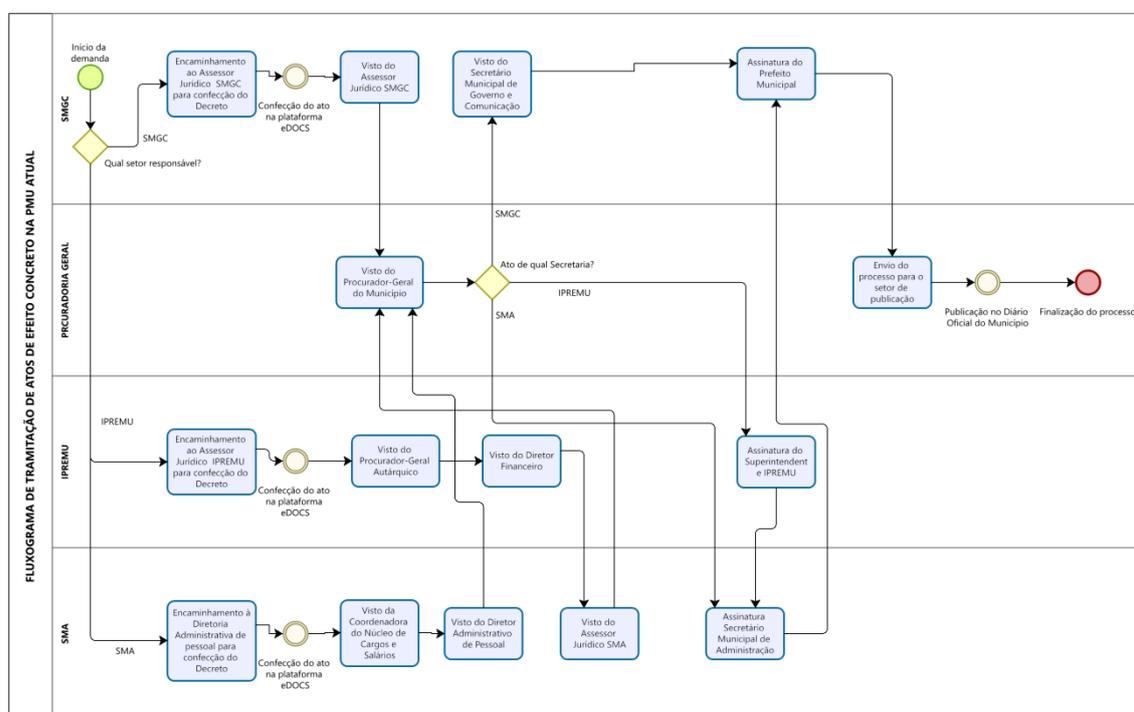
Através da coleta de dados e mapeamento destes processos foi possível constatar que no ano de 2023 foram expedidos 1797 (um mil setecentos e noventa e sete) Decretos de efeito concreto com confecção originada em três órgãos municipais: 1. Secretaria Municipal de

Governo e Comunicação (SMGC); 2. Secretaria Municipal de Administração (SMA), e; 3. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia (IPREMU).

A divisão dos processos entre estes órgãos se dá pela motivação de cada processo, onde: 1. a SMGC é responsável pelos processos em que figuram cargos de agentes políticos; 2. o IPREMU, pelos processos relacionados à concessão e manutenção de aposentadorias a servidores, e; 3. a SMA, responsável pelos processos residuais. Todos os Decretos municipais são de competência do Chefe do Poder Executivo.

Com base no mapeamento dos processos através do BPM-BPMN foi possível detectar o fluxo destes Decretos no fluxograma de tramitação atual, conforme se observa na figura 3:

Figura 3 - Fluxograma de processos atual



Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se, através do fluxo de processo destes Decretos, que eles transitam de um órgão para outro até serem efetivamente assinados pelo agente político responsável para, somente então, ser encaminhado para a assinatura do Prefeito Municipal.

Em consulta à Lei Orgânica do Município, em seu art. 45, VII, observa-se que:

“Art. 45 Compete privativamente ao Prefeito, além das atribuições dadas pela Constituição Federal:
 (...)”

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos” (grifo nosso)

Dada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal em expedir Decretos Municipais, o fluxo destes processos ocasiona num lapso temporal bastante extenso entre a confecção do ato e sua conclusão, isto pois, diversos gestores necessitam vistar e assinar um Decreto para que o mesmo possua validade.

Através da teoria da delegação de competências como técnica de descentralização e desconcentração da gestão pública e, embasado pelo art. 46 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe acerca da possibilidade de “o Prefeito poder delegar, por decreto, aos Secretários Municipais e ao Procurador Municipal, funções administrativas que não sejam de sua competência privativa” buscou-se analisar o arcabouço legislativo municipal afim de encontrar opções viáveis para que estes processos tramitassem sem que houvesse a necessidade do Chefe do Poder Executivo expedi-los.

Buscou-se analisar a estrutura orgânica da administração local a fim de encontrar dispositivos legais que sustentassem a aplicação da desconcentração de competência do Prefeito Municipal para expedição destes processos.

Foi possível identificar a partir da sanção e publicação da Lei complementar nº 751, de 15 de março de 2023, que “Estabelece a Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Uberlândia e dá outras providências”, que o Prefeito Municipal outorgou poderes à Secretaria Municipal de Administração para expedir atos administrativos relacionados a pessoal da administração direta, ouvido, previamente, o respectivo órgão de lotação (LC 751/2023, art. 16, XXII).

No tocante aos atos de concessão de aposentadorias, a LC 751/2023, em seu art. 39, inciso III, dispõe que compete ao IPREMU a competência em “efetuar a gestão relativamente à concessão, manutenção e cancelamento de benefícios previdenciários dos segurados”, de modo que todos os servidores da Administração Municipal poderiam ter suas concessões de aposentadorias oficializadas por Portarias do Instituto, assim como ocorre com os servidores lotados na Administração Indireta.

Não obstante, em consulta ao estatuto do servidor da Administração local, foi possível identificar quais atos de pessoal são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

O §7º, do art. 19, da Lei Complementar 040, de 6 de novembro de 1992, que “Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia, suas Autarquias, Fundações Públicas e Câmara Municipal”, regulamenta que é competência privativa do Prefeito, dar posse somente aos Agentes Públicos equiparados a Secretários Municipais:

§ 7º - São competentes para dar posse:

I - O Prefeito, aos Secretários Municipais e autoridades a este equiparadas;

II - O responsável pelo órgão de pessoal, nos demais casos.

Desta forma, a sugeriu-se que os processos relativos à concessão e manutenção de aposentadorias fossem executados por uma espécie de ato administrativo que não fosse de competência privativa do Prefeito Municipal. Ao invés destes processos serem executados por Decretos, passam a ser executados por Portarias, de competência do Superintendente do IPREMU.

De igual modo, os processos hoje executados pela SMA, passam a tramitar através de Portarias de competência do agente político responsável por este órgão.

Os únicos processos que continuariam a ser executados por Decretos são aqueles em que figuram agentes políticos, cuja competência para expedi-los é privativa do Chefe do Poder Executivo.

4.2.3. Etapa 3: Desenvolvimento

A fase de modelagem inicial resultou na elaboração dos macroprocessos da organização, o qual foi constituído por 11 atores (A1-A11): A1. Coordenador do Núcleo de Cargos e Salários; A2. Diretor Administrativo de Pessoal; A3. Assessor Jurídico SMA; A4. Secretário Municipal de Administração; A5. Procurador-Geral Autárquico IPREMU; A6. Diretor Financeiro IPREMU; A7. Superintendente IPREMU; A8. Assessor Jurídico SMGC; A9. Secretário Municipal de Governo e Comunicação; A10. Procurador-Geral do Município, e; A11. Prefeito Municipal, respectivamente, sendo atores diretamente ligados com os processos de tramitação de Decretos. Foram necessários 7 (sete) elementos de notação e estes elementos tiveram 16973 (dezesesseis mil novecentos e setenta e três) instâncias no total, conforme detalhado na Tabela 4:

Tabela 4 - Resumo dos elementos BPMN utilizados na elaboração dos macroprocessos

Elemento BPMN	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	MP
Atividades	1329	1329	421	1750	421	421	421	47	47	1797	1797	9780
Eventos intermediários	1329				421			47				1797
Gateways										1797		1797
Eventos de término												1797
Lanes												4
Eventos de início												1797
Pools												1
Total	2658	1329	421	1750	842	421	421	94	47	3594	1797	16973

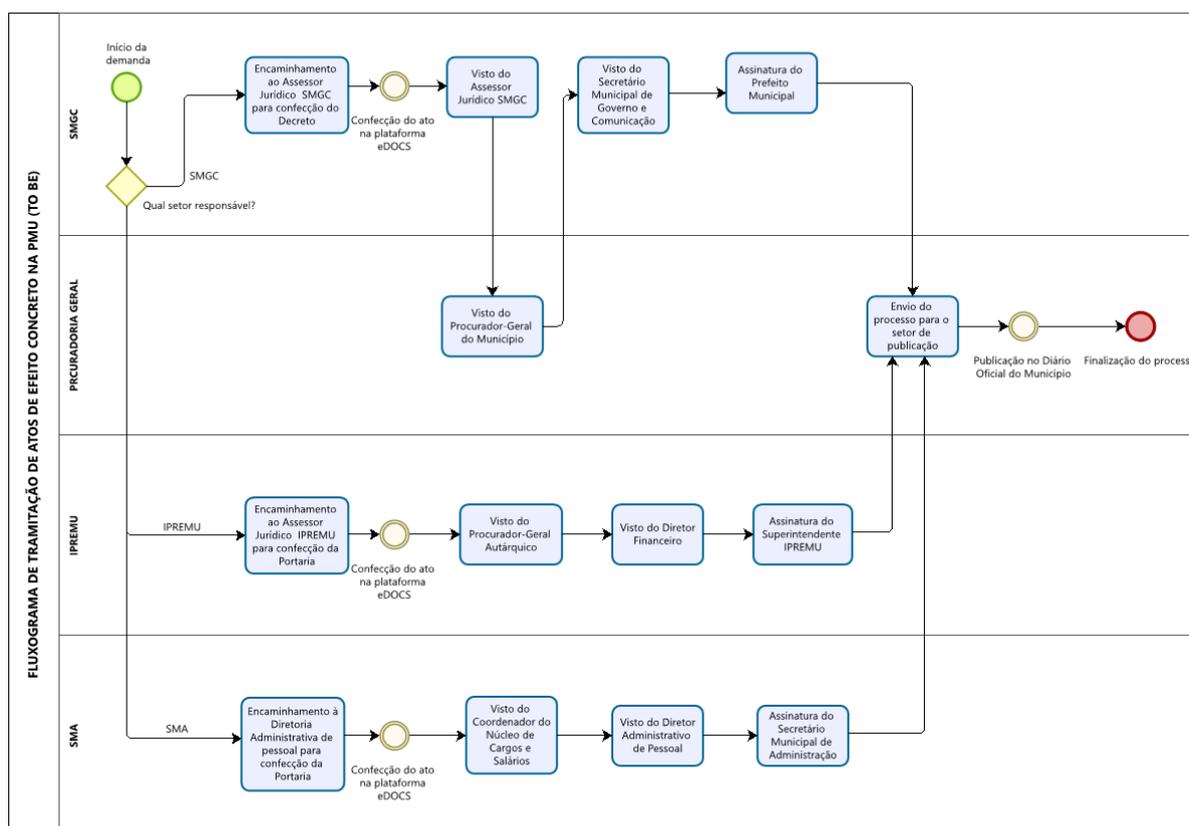
Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se com os dados obtidos que dos 1797 Decretos expedidos no ano de 2023: 1329 (mil trezentos e vinte e nove) são oriundos da SMA; 421 (quatrocentos e vinte e um) do IPREMU e; 47 (quarenta e sete) da SMGC, o que totalizou na somatória de 9780 (nove mil setecentos e oitenta) atividades de vistos e assinaturas para que estes processos fossem concluídos.

Nesta etapa, buscou-se a criação de um novo fluxo de tramitação destes processos, onde os processos originados na SMA e no IPREMU tramitariam por meio de Portarias. E somente os processos originados na SMGC tramitariam por meio de Decretos.

Desta forma foi proposto o seguinte fluxograma com os processos tendo início e término na Secretaria de origem.

Figura 4 - Fluxograma de processos a ser implementado (to be)



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Dados da pesquisa

4.2.4. Etapa 4: Avaliação

Considerando que a fase de avaliação envolve uma análise avaliativa do artefato, a alternativa escolhida para verificar o projeto foi a realização de uma simulação do fluxo de

todos os processos expedidos no ano de 2023 no artefato proposto, de modo a confirmar a hipótese de melhoria na tramitação destes processos.

Na tabela 5 é demonstrado o resumo dos elementos BPMN, valendo-se do uso do artefato proposto:

Tabela 5 - Resumo dos elementos BPMN simulados no artefato

Elemento BPMN	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	MP
Atividades	1329	1329		1329	421	421	421	47	47	47	47	5438
Eventos intermediários	1329				421			47				1797
Gateways												1797
Eventos de término												1797
Lanes												4
Eventos de início												1797
Pools												1
Total	2658	1329		1329	842	421	421	94	47	47	47	12631

Fonte: Dados da pesquisa

Primeiramente, destaca-se a evidente redução na somatória das atividades de vistos e assinaturas para que os processos fossem concluídos. No modelo proposto, ocorreria a redução de 4342 (quatro mil trezentos e quarenta e dois) atividades de vistos e assinaturas, o correspondente a 44,4% da totalidade do modelo utilizado atualmente.

Observa-se, também, que a participação do A3 foi excluída dos processos, de modo que o Secretário Municipal de Administração não participa mais dos processos relacionados ao IPREMU.

Outro ponto de destaque é que não há mais a ocorrência de *gateways* como anteriormente, uma vez que o Procurador-Geral do Município participa somente dos processos nos quais o Prefeito Municipal atua.

Destaca-se, também, a notável redução do número de processos nos quais há a participação do Prefeito Municipal. Dos 1797 (um mil setecentos e noventa e sete) processos tramitados no ano de 2023, valendo-se do uso do artefato, o Prefeito Municipal seria responsável pela assinatura de somente 47 (quarenta e sete).

Desta forma, esta etapa de avaliação se mostra favorável à hipótese de que o artefato proposto está hábil a aprimorar o fluxo da tramitação de processos referentes à confecção de atos de efeitos concretos na Administração Municipal.

4.2.5. Etapa 5: Conclusão

Levando em consideração o que foi proposto nas etapas anteriores, na última etapa da DR há a previsão de apresentação do artefato para os gestores responsáveis pelos processos de

tramitação de atos de efeito concreto da Prefeitura Municipal de Uberlândia, com o intuito de comunicar e apresentar o projeto elaborado, da forma mais clara possível, para a melhoria da gestão destes processos na organização.

O artefato desenvolvido – um modelo otimizado para a tramitação de atos de efeito concreto utilizando BPM-BPMN – busca atender às demandas identificadas pela pesquisa, com foco em reduzir atividades redundantes e a sobrecarga nos processos administrativos, garantindo maior celeridade e eficiência.

Embora o artefato proposto não tenha sido implementado no âmbito real da Administração Municipal durante a pesquisa, sua concepção foi pensada para ser facilmente adaptável. A continuidade do projeto depende da aprovação e da adesão dos gestores responsáveis, bem como de ajustes que poderão surgir após sua aplicação prática.

A conclusão reafirma o potencial do modelo proposto em transformar a gestão dos atos administrativos na Prefeitura Municipal de Uberlândia. Ainda que sua execução dependa de decisões administrativas futuras, os resultados da pesquisa já demonstram sua viabilidade e benefícios potenciais, marcando um passo significativo para a modernização e a eficiência da gestão pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar e propor soluções para o aprimoramento da tramitação dos atos administrativos de efeito concreto na Prefeitura Municipal de Uberlândia, utilizando-se de uma abordagem metodológica que envolveu as técnicas de *Business Process Management* (BPM) e *Business Process Model and Notation* (BPMN), aliadas ao *Design Research* (DR). A pesquisa foi motivada pela complexidade e burocracia observadas nos processos administrativos, especialmente aqueles relacionados à expedição de Decretos e outros atos administrativos que impactam diretamente a gestão de pessoal no município.

Inicialmente, o trabalho buscou compreender as dificuldades enfrentadas pela Administração Municipal no processo de tramitação de decretos, sobretudo os atos de efeito concreto que envolvem múltiplos gestores e etapas burocráticas. A partir da análise da realidade da Prefeitura Municipal de Uberlândia, foram identificados os gargalos existentes, com destaque para o elevado número de vistos e assinaturas que o processo exigia, comprometendo a celeridade e eficiência da gestão pública.

A coleta de dados realizada por meio do sistema *folder*, que possibilitou a identificação de 1797 processos expedidos em 2023, foi crucial para a construção do diagnóstico inicial. A classificação dos processos por tipologia e por setor responsável, seguida da modelagem desses processos com a técnica BPMN, permitiu evidenciar as ineficiências e pontos de estrangulamento na tramitação dos atos administrativos. A análise desses processos, classificados conforme os órgãos responsáveis (SMA, SMGC e IPREMU), trouxe à tona a necessidade de uma reestruturação do fluxo de trabalho.

Na etapa de sugestão, foi proposta uma reconfiguração do fluxo de tramitação desses atos, baseada em um modelo mais ágil, no qual os processos de concessão e manutenção de aposentadorias seriam realizados por Portarias, em vez de Decretos, sendo essa uma competência delegada ao IPREMU e à SMA, conforme a legislação municipal. Já os processos que envolvem cargos de agentes políticos continuariam a ser realizados por Decretos, dada a competência privativa do Prefeito Municipal. Essa proposta de descentralização e desconcentração de competências visou reduzir a sobrecarga de processos no Gabinete do Prefeito, permitindo uma tramitação mais rápida e eficiente.

Na fase de desenvolvimento, o mapeamento dos macroprocessos por meio da técnica BPMN foi crucial para representar de maneira visual os fluxos e identificar os atores envolvidos em cada etapa. A criação de um fluxograma inicial com 11 atores e 13.378

instâncias de atividades de vistas e assinaturas evidenciou o volume de trabalho que recai sobre os diferentes setores e o tempo dispendido para a conclusão dos processos. A reorganização dos fluxos, com a proposição de um novo modelo que excluía algumas etapas de vista e assinatura, foi uma das medidas mais impactantes para a melhoria do processo.

A etapa de avaliação foi fundamental para validar as hipóteses levantadas ao longo da pesquisa. A simulação do fluxo de processos proposto revelou uma significativa redução nas atividades de vistas e assinaturas, com uma diminuição de 44,4% em comparação ao modelo anterior. Este dado reforçou a eficácia da proposta de reestruturação, indicando que a solução proposta tem o potencial de promover ganhos significativos de eficiência e agilidade na administração pública local. A exclusão da participação de determinados atores, como o Secretário Municipal de Administração nos processos do IPREMU e a diminuição da atuação do Prefeito Municipal, reduziu consideravelmente o tempo de tramitação dos processos e simplificou a burocracia institucional.

A conclusão do trabalho se baseia na efetiva contribuição do artefato proposto para a melhoria dos processos administrativos da Prefeitura Municipal de Uberlândia. A implementação da proposta, conforme simulado na pesquisa, poderia representar uma significativa inovação na gestão pública municipal, tornando os processos mais rápidos, com menor interferência dos gestores e maior foco na eficiência. A redução do envolvimento do Prefeito Municipal nas fases intermediárias dos processos e a delegação de competências para os órgãos competentes são práticas alinhadas com as tendências de descentralização administrativa e governança pública.

Os objetivos da dissertação foram plenamente cumpridos, conforme demonstrado ao longo da pesquisa. Primeiramente, foi realizado um mapeamento detalhado do atual processo de tramitação dos atos administrativos de efeito concreto no âmbito do Poder Executivo do Município de Uberlândia, utilizando a técnica BPMN, o que possibilitou a visualização das etapas e dos atores envolvidos. Em seguida, as vulnerabilidades do processo atual foram identificadas, destacando os gargalos relacionados ao elevado número de vistas e assinaturas, que comprometeram a celeridade e a eficiência. Por fim, foi proposto, por meio de um produto tecnológico, uma reconfiguração do fluxo de tramitação desses atos, com o objetivo de promover maior eficiência, economicidade e celeridade, como evidenciado na simulação do novo modelo, que resultou em uma redução significativa das etapas burocráticas e do tempo de tramitação. Assim, a pesquisa alcançou seus objetivos de forma eficaz, oferecendo uma solução inovadora para aprimorar a gestão pública municipal.

É importante ressaltar que, embora os resultados da pesquisa sejam promissores, a implementação do novo modelo depende de uma série de fatores, como a adaptação cultural dos servidores públicos, o treinamento adequado das equipes e a revisão constante do sistema de tramitação. Para que as mudanças propostas se consolidem, é fundamental que haja o comprometimento dos gestores públicos e o acompanhamento de perto da execução do novo fluxo de trabalho.

A adoção de práticas do modelo de gestão pública patrimonialista, que centralizam o poder e mantêm processos burocráticos rígidos, podem dificultar a implementação do projeto proposto na dissertação. A resistência à descentralização e a manutenção de práticas tradicionais criam barreiras culturais e operacionais, prejudicando a agilidade e a eficiência desejadas. A gestão patrimonialista, ao concentrar o poder decisório nas figuras de alto escalão, como o Prefeito Municipal, e exigir múltiplas etapas de visto e assinatura, tende a aumentar a complexidade e o tempo de tramitação dos processos administrativos, dificultando a agilidade e a eficiência.

No caso do projeto de reestruturação da tramitação dos atos administrativos de efeito concreto, a resistência à descentralização de competências e a manutenção de práticas tradicionais de gestão podem criar barreiras culturais e operacionais, impedindo a adoção de um modelo mais ágil e eficaz, como o proposto pela pesquisa. Assim, a persistência de práticas patrimonialistas pode dificultar a implementação de inovações necessárias para a melhoria dos processos administrativos, comprometendo os avanços esperados em termos de transparência e eficiência na gestão pública.

Além disso, as limitações da pesquisa, como a concentração dos dados no ano de 2023 e a análise da tramitação destes atos administrativos somente na Prefeitura Municipal de Uberlândia, indicam que novos estudos podem ser realizados para expandir a análise para outros tipos de processos administrativos e para outras esferas da administração pública. O aprofundamento na análise da adaptação dos servidores à nova proposta e o monitoramento do impacto nas áreas de gestão de pessoas e de recursos financeiros também seriam pontos interessantes para futuras pesquisas.

Embora tenha sido possível avaliar a redução das atividades de vistos e assinaturas, fatores como a mensuração precisa da diminuição de custos operacionais e do tempo total de tramitação exigiriam uma coleta de dados mais extensa e a implementação prática do novo modelo. Para trabalhos posteriores, seria interessante realizar um acompanhamento mais aprofundado da implementação do modelo proposto, com a coleta de dados contínuos sobre a

duração dos processos e os custos envolvidos, permitindo uma avaliação mais robusta do impacto das mudanças sugeridas.

Em termos de implicações práticas, a aplicação do BPMN e do *Design Research* no contexto da gestão pública mostrou-se uma abordagem eficaz para otimizar os processos administrativos, proporcionando uma gestão mais eficiente, transparente e voltada para resultados. A dissertação, portanto, não só contribui para a literatura acadêmica sobre gestão pública e modelagem de processos, mas também oferece um instrumento de melhoria para a gestão pública local, com o potencial de gerar benefícios tangíveis para a Administração Municipal de Uberlândia e, por extensão, para os cidadãos que dependem dos serviços públicos oferecidos pela Prefeitura.

Em suma, a pesquisa contribui para o aprimoramento da gestão pública por meio de práticas inovadoras e eficientes, proporcionando um modelo de gestão mais ágil e eficiente para o trato com atos administrativos de efeito concreto. A solução proposta oferece um caminho para a modernização da gestão pública local, alinhando-se aos princípios da governança pública e da boa gestão, com foco na transparência, na eficiência e no atendimento célere às demandas da municipalidade.

REFERÊNCIAS

ABPMP. ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. Guia para gerenciamento de processos de negócios de corpo comum de conhecimento (BPM CBOK). Brasil: ABPMP Brazil, 2013.

AMARILLA, Rosemara Santos Deniz; NETO, Alfredo Iarozinski. Análise comparativa dos principais processos de negócio de empresas do subsetor de edificações da construção civil. *Revista Gest. Prod.* 25 (2). Apr-Jun. São Carlos, 2018. Acesso em: 23 out 24. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-530x2406-16>>.

AMORIM, Marcos Bandeira; DA COSTA, Lindamir Bezerra; PINTO JÚNIOR, José Roberto Lira; FARIAS, Rafael Lage; APARÍCIO, Mauro Cezar. Proposta de melhoria através da padronização de procedimento no setor de RH de um hospital público. *Anais do V Simpósio de Engenharia de Produção - SIMEP 2017 - ISSN: 2318-9258*. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/31722>>. Acesso em: 17 jul 24.

ALBIACH, Daniela Leticia. Proposta de Desenho de Processo de Execução Fiscal da Dívida Ativa no Município de Uberlândia. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia: 2023. Acesso em 27 mai 24. Disponível em: <<http://orcid.org/0009-0004-6622-3204>>.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito Administrativo*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO VALE DO PARANAÍBA. Uberlândia possui, pela segunda vez, a melhor gestão municipal do Brasil entre as cidades com mais de 500 mil habitantes. 2024. Disponível em: <<https://www.amvapmg.org.br/1/uberlandia-possui-pela-segunda-vez-a-melhor-gestao-municipal-do-brasil-entre-as-cidades-com-mais-de-500-mil-habitantes/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

ANDRADE, Maria Margarida de. *de. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BALDAM, Roquemar; VALLE, Rogerio; PEREIRA, Humberto; HILST, Sérgio; ABREU, Maurício; SOBRAL, Valmir.. *Gerenciamento de Processos de Negócio: BPM – Business Process Management*. Editora Érica Ltda, São Paulo. 2010

BASTOS, Thalita Emanuelle Farias. Proposta de ferramenta de gestão de custos para a bananicultura norte- mineira. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia: 2021. Acesso em 17 mai 24. Disponível em: <<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5570>>.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul, RS:EDUCS . 2011. Disponível em: <https://gabrielaslotta.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/02/1352126757texto_1_-_fundamentos_conceituais_em_gestc3a3o_no_setor_pc3bablico.pdf> Acesso em: 20 abr 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 mai 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 06 mai 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em 06 mai 2024.

BRASIL, Lei Federal nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 01 abr 24.

BRASIL. Presidência da República. 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 (MARE), 1995. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 18 abr 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública: Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. Editora 34, p. 269-294. São Paulo. 1996. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf>>. Acesso em: 15 abr 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública (RAP), v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: < <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289/4880>>. Acesso em: 23 abr 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, 1996. Disponível em: < <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>>. Acesso em: 15 abr 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Brasília: ENAP, 1995. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/523/1/4texto.pdf>>. Acesso em 20 abr 2024.

BORINELLI, Márcio Luiz. Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2006. 352 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006

BORTOLASO, Ingridi Vargas. Proposta de construção de um modelo de referência para a avaliação de redes de cooperação empresariais. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. Acesso em: 30 mai 24. Disponível em: < <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2349>>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002, p. 05-27. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278/284>>. Acesso em 01 abr 24.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>>. Acesso em 23 abr 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/61549686/Manual_de_Direito_Administrativo_33a_edi%C3%A7%C3%A3o_Jos%C3%A9_dos_Santos_Carvalho_Filho_2019> Acesso em 01 abr 2024.

CORREA, Henrique L; CORREA, Carlos A. *Administração de Produção e Operações: Manufatura e Serviços, uma abordagem estratégica*. 2º Ed. São Paulo, Atlas, 2017. Disponível em: <<https://pdfcoffee.com/qdownload/administracao-de-producao-e-operacoes-henrique-l-correa-carlos-a-correa-2-ed-pdf-free.html>>. Acesso em 28 abr 2024.

COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. DE SOUZA, Selma Chorro; MELLO, Mônica Seixas de Oliveira. *A Evolução Históricado Serviço Público e a Necessidade da Transformação do Servidor Público*. IX Congresso Virtual Brasileiro – Administração. 2013. Disponível em: <<https://convibra.org/publicacao/6812/>>. Acesso em: 25 abr 2024.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2a ed. São Paulo: Artmed, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. Teoria do ato de governo. *Revista de informação legislativa*, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em 06 mai 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33ª. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/45013125/Direito_Administrativo_Maria_Sylvia_Zanella_Di_Pietro_33a_edic_a_o>. Acesso em 01 abr 2024.

DUARTE, Clénício da Silva. *Delegação de Competência*. *Revista Do Serviço Público*, 108(1): Janeiro / Abril, 1973, p. 53-64. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v0i1.2417>>. Acesso em 01 abr 2024.

FLAMINIO, Franchini, *La Delegazione Amministrativa*. Milão, 1950, p 34.

GUERRERO, Omar. *La Administración Pública del Estado capitalista*. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

FRANCISCO, Rodrigo Elias; GARCIA, Aryel Evelin Vieira. *Gestão de Processos: Alinhamento Estratégico entre TI e Negócio com BPMN*. Tecnologia em Sistemas para Internet. Instituto Federal Goiano –Campus Morrinhos, 2017.

G1. Censo do IBGE: Com crescimento de quase 20%, Uberlândia é a cidade com maior aumento populacional em MG. 28 jun. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2023/06/28/censo-do-ibge-com-crescimento-de-quase-20percent-uberlandia-e-a-cidade-com-maior-aumento-populacional-em-mg.ghtml>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p 57-63, 1995. < <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>>.

IBGE. Uberlândia (MG): Dados gerais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/uberlandia.html>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

JÄRVINEN, Pertti. Action Research is Similar to Design Science. Quality & Quantity, [s.l.], v. 41, n. 1, p. 37-54, 2007. Acesso em: 30 mai 24. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11135-005-5427-1>>.

JUNIOR, José Carlos da Silva Freitas; MACHADO, Lisiane; ZANELA KLEIN, Amarolinda; SABINO DE FREITA, Angilberto. Design Research: Aplicações Práticas e Lições Aprendidas. Revista de Administração FACES Journal, vol. 14, núm. 1, enero-marzo, 2015, pp. 96-116. Acesso em: 01 jun 24. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1940/194038300006.pdf>>

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KIDDER, Louise H.. Métodos de pesquisa nas relações sociais: volume 1 - delineamentos da pesquisa. 2 ed. São Paulo: EPU, 1987.

KLEIN, Leander Luiz. SCHWANTZ, Patricia Inês. DORION, Eric Charles Henri. Eficácia da gestão baseada em processos em uma IES pública: percepções quantitativas de um projeto-piloto. Fortaleza: Revista Ciências Administrativas, 2024. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/75919/eficacia-da-gestao-baseada-em-processos-em-uma-ies-publica--percepcoes-quantitativas-de-um-projeto-piloto/i/pt-br>>. Acesso em 27 jun 24.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do trabalho científico. Procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública (RAP).Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, 2008. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>>. Acesso em: 20 abr 2024.

MANSON, Neil J. Is operations research really research? Orion, v. 22, n. 2, p. 155-180, 2006. Acesso em: 01 jun 24; Disponível em: <<https://doi.org/10.5784/22-2-40>>.

MARCH, S.T.; STOREY, V.C. Design Science in the Information Systems Discipline: An Introduction to the Special Issue on Design Science Research. MIS Quarterly, v. 32, n. 4, p. 725-730, 2008. <<https://doi.org/10.2307/25148869>>.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40/35>>. Acesso em: 24 abr 2024.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATTAR, Fauze Najib. Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento. 5 ed. vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 1, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>>. Acesso em: 24 abr 2024.

MATIAS PEREIRA, José. Curso de administração pública: Foco nas instituições e Ações Governamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/44386985/P%C3%9ABLICA_FOCO_NAS_INSTITUI%C3%87%C3%95ES_E_A%C3%87%C3%95ES_GOVERNAMENTAIS_4_a_EDI%C3%87%C3%83O_REVISTA_E_ATUALIZADA>. Acesso em: 24 abr 2024.

MAZZON, Jose Afonso Mazzon. (2018). Using the Methodological Association Matrix in Marketing Studies. Revista Brasileira de Marketing – ReMark [Brazilian Journal of Marketing – BJM], 17(5), 747-770. Acesso em: 30 mai 24. Disponível em: <[doi: 10.5585/bjm.v17i5.4175](https://doi.org/10.5585/bjm.v17i5.4175)>.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42. Ed. Atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/42354849/HELLOPE_MEIRELLES_Direito_Administrativo_Brasileiro_42_Ed_2016>. Acesso em 01 abr 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MERCADO COMUM. Uberlândia é a 4ª melhor cidade do Brasil e 1ª de Minas Gerais para se viver. 2024. Disponível em: <<https://mercadocomum.com/uberlandia-e-a-4a-melhor-cidade-do-brasil-e-1a-de-minas-gerais-para-se-viver/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

MICHEL, Maria Helena. Metodologia e Pesquisa Científica: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, José Carlos de. Atos Administrativos. Franca: UNESP, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65595/3/a2_m01_s02_103_Print.pdf>. Acesso em 06 mai 2024.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Editora UFJF, 2013. p. (9-34). Disponível em: <https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao_publica_contemporanea.pdf>. Acesso em 24 abr 2024.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Tratado de Metodologia Científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=KGt09LGkvrIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_vpt_read#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 25 abr 2024.

PEREIRA, Adolfo Plínio. Liderança humana e de resultados. São Paulo: Scortecci, 2014. Disponível em: <<https://convibra.org/publicacao/26516/>>. Acesso em 29 abr 2024.

PEREZ JUNIOR, José Hernandez; PESTANA, Armando Oliveira; FRANCO, Sergio Paulo Cintra. Controladoria de gestão: teoria e prática. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Prefeitura investe na modernização para atender municípios. 2021. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/2021/03/04/prefeitura-investe-na-modernizacao-para-atender-municipes/>>. Acesso em: nov 2023.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Uberlândia é a 6ª do Brasil e a 1ª de Minas em ranking de governança entre os municípios com população acima de 100 mil habitantes. 2024. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/2024/10/08/uberlandia-e-a-6a-do-brasil-e-a-1a-de-minas-em-ranking-de-governanca-entre-os-municipios-com-populacao-acima-de-100-mil-habitantes/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Uberlândia é reconhecida em mais de 30 prêmios e rankings ao longo de quase 8 anos de gestão do prefeito Odelmo Leão. 2024. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/2024/11/12/uberlandia-e-reconhecida-em-mais-de-30-premios-e-rankings-ao-longo-de-quase-8-anos-de-gestao-do-prefeito-odelmo-leao/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PRODAUB. Plataforma *Folder*. Disponível em <http://folder.prodaub.com.br/prefeitura/>.

REBELO, V. D. L. V.; SOUZA MENEZES, G. M.; NELO, V. A. W.; SANTOS FREITAS, J. M.; MARINHO, D. F. S. Mapeamento de processos com base na metodologia BPMN: um estudo de caso em uma companhia de gás. Caderno de Graduação - Ciências Exatas e Tecnológicas - UNIT-ALAGOAS, v. 6, n. 2, p. 19-30, 2020.

ROSA, Marcio Fernando Elias. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Arislana Porto; SILVA, Alessandra Amorim, SOUZA, Anderson Salomão de; SOUZA, Sandra Maria de; MARQUES, Ricardo. Gerenciamento de Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Micro Empresas em Ipameri – GO. Goiás: IFTG, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ifgoiano.edu.br/handle/prefix/492>. Acesso em 28 abr 2024.

SANTOS, Diego da; SANTOS, Flávio Henrique Reis; FINGER, Andrew Beheregarai. Guia Estratégias de operações de serviço no setor público: um exame a partir da produção científica brasileira no período de 2004-2014. Revista Brasileira de Administração Científica. Jan, Fev, Mar 2016 - v.7 - n.1. Disponível em: < <https://doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2016.001.0011>>. Acesso em 29 abr 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In*: Revista de administração pública, Rio de Janeiro: RAP, 2009. Disponível em < <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>. Acesso em 01 abr 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23 abr 2024.

SOARES, Bruno; PASSOS, Clotilde. O Impacto da COVID19 na Gestao de Operações de Unidades de Saúde: Um Estudo Qualitativo. Revista Gestão e Desenvolvimento. Ed. nº 30 (2022). Disponível em: < <https://revistas.ucp.pt/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/11327>>. Acesso em 28 abr 2024.

SONALY DA SILVA, Kaline. BERENGUER DE VASCONCELOS, Renata Braga. Gestão Pública e Desempenho Socioeconômico: uma Análise Municipal Administração Pública e Gestão Social. Viçosa: Administração Pública e Gestão Social, vol. 16, núm. 2, 2024. Disponível em: < <https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.15339>>. Acesso em 27 jun 2024.

TAKEDA, Hideaki; VEERKAMP, Paul; TOMIYAMA, Tetsuo. YOSHIKAWA, Hiroyuki. Modeling Design Processes. Artificial Intelligence Magazine, v. 11, n. 4, p. 37-48, 1990.

TELLES, Renato. A efetividade da matriz de amarração de Mazzon nas pesquisas em Administração. RAUSP Management Journal, v. 36, n. 4, p. 64-72, 2001.

UBERLÂNDIA, Portal do Diário Oficial do Município. Disponível em <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/procuradoria-geral-do-municipio/diario-oficial-uberlandia/>.

UBERLÂNDIA. Decreto Municipal nº 20.271, de 1º de abril de 2023. DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2023/2027/20271/decreto-n-20271-2023-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-procuradoria-geral-do-municipio>. Acesso em 01 abr 24.

UBERLÂNDIA. Lei nº 12.068, de 23 de dezembro de 2014. DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, REVOGA A LEI DELEGADA Nº 041, DE 5 DE JUNHO DE 2009, O ART. 1º, DA LEI Nº 11.303, DE 31 DE JANEIRO DE 2013 E A LEI Nº 11.844, DE 20 DE JUNHO DE 2014 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2014/1207/12068/lei-ordinaria-n-12068-2014-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-procuradoria-geral-do-municipio-revoga-a-lei-delegada-n-041-de-5-de-junho-de-2009-o-art-1-da-lei-n-11303-de-31-de-janeiro-de-2013-e-a-lei-n-11844-de-20-de-junho-de-2014-e-da-outras-providencias#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ESTRUTURA%20ADMINISTRATIVA,2014%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS>. Acesso em 01 abr 24.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar nº 040, de 6 de novembro de 1992.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar nº 751, de 15 de março de 2023.

UBERLÂNDIA. Lei Orgânica do Município, de 5 de junho de 1990.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Resolução nº 11/2015 do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação. Dispõe sobre alteração e republica o Regulamento do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, com alterações de artigos e inserção de anexo único (grade curricular). Uberlândia, 2015. Disponível em: <http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONPEP-2015-11.pdf> Acesso em: 01 abr 2024.

VAISHNAVI, Vijay; KUECHLER, W.; PETTER, S. (Eds.). Design Science Research in Information Systems. January 20, 2004 (created in 2004 and updated until 2015 by Vaishnavi, V. and Kuechler, W.); last updated (by Vaishnavi, V. and Petter, S.), June 30, 2019. Acesso em: 30 mai 24. Disponível em: <http://www.desrist.org/design-research-in-information-systems/>.

WHITE, S. A. Introduction to BPMN. IBM Cooperation, 2004.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 6ª edição. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018. (obra originalmente publicada em inglês sob o título, Case study research: design and methods, 1989).