



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP UFSJ

VERA LUCIA DE OLIVEIRA MENEGHINI

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS DE SERVIÇOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO
DE OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI**

São João del-Rei - MG
2024

VERA LUCIA DE OLIVEIRA MENEGHINI

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS DE SERVIÇOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO
DE OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, da Universidade Federal de São João del-Rei, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim
Barra

São João del-Rei MG
2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte de toda sabedoria e inspiração, por me guiar neste caminho de aprendizado e crescimento pessoal, me sustentando com saúde e coragem mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, irmãs, nora, genro e meu companheiro que sempre estiveram ao meu lado, oferecendo apoio e incentivo durante todos os momentos desta jornada. Suas Palavras de encorajamento foram luzes no meu caminho.

Minha gratidão especial aos meus amados filhos, Larissa e Vitor, que durante este período desafiador de estudo, foram minha fonte de alegria, inspiração e motivação. Vocês me tornam uma pessoa melhor a cada dia.

Ao meu orientador, Prof. Geraldo Magela Jardim Barra, expressei minha profunda gratidão pela disponibilidade, dedicação, presteza e conhecimento compartilhado que foram essenciais na realização e qualidade deste trabalho.

A todos os professores e professoras do Programa de Mestrado Profissional de Administração Pública da UFSJ pela dedicação e zelo com o serviço público.

Aos professores membros da banca examinadora, por suas valiosas contribuições e sugestões construtivas durante as etapas de desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus amigos, amigas e colegas de trabalho que torceram por mim me fazendo acreditar que eu era capaz de chegar até aqui e a todos que de alguma forma contribuíram nesse período.

Aos servidores participantes da pesquisa que se disponibilizaram a contribuir para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de curso pelo companheirismo e por todo conhecimento compartilhado.

À Universidade Federal de São João del Rei, pela benevolência ao permitir a redução da minha jornada de trabalho, facilitando a realização desta pós-graduação em nível de mestrado.

Que a sabedoria divina continue a nos guiar em nossos projetos futuros.

RESUMO

A governança das contratações públicas é uma área de estudo essencial para assegurar a eficiência, a transparência e a qualidade dos processos de contratação no setor público. O regime de dedicação exclusiva de mão de obra, por sua vez, apresenta particularidades que exigem uma abordagem específica em termos de governança. Diante deste cenário, esta dissertação teve como objetivo analisar os desafios enfrentados na implementação da governança das contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e propor estratégias para superar tais desafios. A pesquisa examinou como a governança é conceituada, planejada e executada nas contratações públicas da referida universidade, destacando as definições do Tribunal de Contas da União sobre os três mecanismos-base: liderança, estratégia e controle. Estes mecanismos associados a um conjunto de práticas garantem as condições básicas para uma boa governança no setor público, com riscos aceitáveis. O estudo foi conduzido por meio de uma pesquisa qualitativa, com pesquisa bibliográfica, análise de documentos e normativos institucionais, entrevistas com gestores e servidores envolvidos no processo de contratação e observação direta das possíveis práticas adotadas na UFSJ. Com base nas inferências realizadas no diagnóstico feito na UFSJ, foi possível identificar que há práticas positivas presentes, bem como há evidências de condutas que se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes. Os resultados demonstram que a falta de uma estrutura de governança mais robusta e a ausência de uma política de governança e gestão de riscos afetam a atuação dos gestores e fiscais de contratos, gerando fragilidade nos processos com informações desarticuladas o que compromete um melhor desempenho dos envolvidos. Percebeu-se, também, que a falta de pessoal suficiente foi um aspecto reiterado perante os entrevistados, poucos servidores destinados a múltiplas funções, sendo necessário um levantamento de pessoal e realocação para tentar minimizar o problema. Além disso, foi diagnosticado que há uma desconexão entre os instrumentos e os poucos aspectos de governança institucionalizados, sendo que as ações de governança em si ficam implícitas e os gestores se pautam nos atendimentos jurisprudenciais que, muitas vezes, não correspondem ao interesse público. De maneira geral, pode-se inferir que o nível de governança aplicado aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ ainda é incipiente e o desenvolvimento das práticas, tanto para atendimento legal quanto gerencial, se fazem necessárias para o alcance da eficiência, efetividade e eficácia nas contratações visando sempre atendimento do interesse público.

Palavras-chave: Governança das contratações públicas. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Desafios. UFSJ.

ABSTRACT

The governance of public procurement is an essential area of study for ensuring the efficiency, transparency and quality of procurement processes in the public sector. The exclusive labor dedication regime, in turn, has particularities that require a specific approach in terms of governance. Against this backdrop, the aim of this dissertation was to analyze the challenges faced in implementing the governance of public procurement of services under the exclusive labor dedication regime at the Federal University of São João del-Rei (UFSJ) and to propose strategies for overcoming these challenges. The research examined how governance is conceptualized, planned and implemented in public procurement at this university, highlighting the Federal Court of Accounts' definitions of the three basic mechanisms: leadership, strategy and control. These mechanisms, combined with a set of practices, guarantee the basic conditions for good governance in the public sector, with acceptable risks. The study was conducted through qualitative research, with bibliographical research, analysis of institutional documents and regulations, interviews with managers and civil servants involved in the contracting process and direct observation of the possible practices adopted at UFSJ. Based on the inferences made in the diagnosis made at UFSJ, it was possible to identify that there are positive practices present, as well as evidence of conduct that proved to be absent, fragile or incipient. The results show that the lack of a more robust governance structure and the absence of a governance and risk management policy affect the performance of contract managers and inspectors, generating fragility in the processes with disjointed information which compromises the best performance of those involved. It was also noted that the lack of sufficient staff was an aspect reiterated by the interviewees, with too few employees assigned to multiple functions, requiring a staff survey and reallocation to try to minimize the problem. In addition, it was diagnosed that there is a disconnection between the instruments and the few institutionalized aspects of governance, with governance actions themselves remaining implicit and managers being guided by case law, which often does not correspond to the public interest. In general, it can be inferred that the level of governance applied to service contracts with exclusive dedication of labor at UFSJ is still incipient and the development of practices, both for legal and managerial compliance, are necessary to achieve efficiency, effectiveness and efficacy in contracting, always aiming to meet the public interest.

Keywords: Governance of public procurement. Services with exclusive dedication of labor. Challenges. UFSJ.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação principal - agente no setor público	21
Figura 2 - Modelo de governança e gestão	32
Figura 3 - Relação entre governança e gestão	33
Figura 4 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	34
Figura 5 - Resultados IGestContrat TCU 2021 referente à 378 entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados	81
Figura 6 - Resultados IGovContrat TCU 2021 referente à 378 entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados	82
Figura 7 - Ferramenta 5W2H.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Problemas de agência ao principal, decorrentes de comportamento dos agentes ..	22
Quadro 2 - Definição de governança das aquisições, pelo TCU, à luz dos objetivos específicos propostos	31
Quadro 3 - Servidores entrevistados envolvidos nos processos de governança aplicada à serviços terceirizados lotados na Sede da UFSJ	47
Quadro 4 - Dados referente aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ em 2022	54
Quadro 5 - Síntese da análise das práticas de governança aplicadas aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ: pontos positivos x desafios	73
Quadro 6 - Índices gerais relativos ao Contexto: Governança e Gestão de Contratações	78
Quadro 7 - Índices detalhados relativos ao Contexto: Governança e Gestão de Contratações da UFSJ	80
Quadro 8 - Índices de Governança e Gestão das contratações UFSJ	83
Quadro 9 - Comparativo de Desafios	84
Quadro 10 - Plano de Ações integradas	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASGOV	Assessoria em Governança e Gestão
CAP	Campus Alto Paraopeba
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CCO	Campus Cento-Oeste
CDB	Campus Dom Bosco
CEPSJ	Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFSJ
CSA	Campus Santo Antônio
CSL	Campus Sete Lagoas
CTAn	Campus Tancredo Neves
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FUNREI	Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei
GovernancaContrat	Índice de Governança das Contratações
GT	Grupo de trabalho
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accountants
iGestContrat	Índice de gestão de contratações
IGG	Índice de Governança e Gestão
iGovContrat	Índice de Governança e Gestão de Contratações
IMR	Instrumento de medição de resultado
IN	Instrução Normativa
NGP	Nova Gestão Pública
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
PAC	Planejamento Anual de Contratações
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PGC	Sistema de Planejamento de Contratações
PPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
RFB	Referencial Básico de Governança
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEPLO	Setor de Planejamento Orçamentário
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Objetivo geral	15
1.1.1	<i>Objetivos específicos</i>	<i>15</i>
1.2	Justificativa	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Governança Corporativa e Teoria da Agência	18
2.2	Governança pública no Brasil	23
2.2.1	<i>Governança pública no Brasil sob à ótica da NGP</i>	<i>28</i>
2.3	Governança em contratações públicas	30
2.4	Mecanismos e práticas de governança nas contratações	34
2.4.1	<i>Mecanismo da Liderança nas contratações</i>	<i>35</i>
2.4.2	<i>Mecanismo da Estratégia nas contratações</i>	<i>36</i>
2.4.3	<i>Mecanismo do Controle nas contratações</i>	<i>37</i>
2.5	Contratos de terceirização	39
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
3.1	Caracterização do ambiente de estudo	44
3.2	Natureza da Pesquisa	45
3.3	Instrumento de Coleta de Informações	45
3.4	Técnica de Análise de Informações	49
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	52
4.1	Diagnósticos das práticas de governança das contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)	52
4.1.1	<i>Dados dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ</i>	<i>53</i>
4.1.2	<i>Mecanismos de liderança analisados e diagnosticados</i>	<i>55</i>
4.1.3	<i>Mecanismos de estratégia analisados e diagnosticados</i>	<i>59</i>
4.1.4	<i>Mecanismos de controle analisados e diagnosticados</i>	<i>64</i>
5	PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS PARA AUXILIAR A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UFSJ	88

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICE A - Protocolo de Pesquisa Documental	108
	APÊNDICE B - Protocolo de Entrevista	109
	APÊNDICE C - Relatório Técnico Conclusivo	111

1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), como parte da administração pública federal, é cobrada pela sociedade e pelos órgãos de controle, a contribuir para uma maior eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas visando sempre atendimento do interesse público, intrinsecamente ligada à atividade fim que exerce. Para tanto, o estabelecimento de mecanismos de governança e gestão nas contratações, vem ao encontro à estes anseios, com vistas a atender seus objetivos de forma eficaz e eficiente. Assim, fazendo valer as ações preceituadas de governança, definidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório do Acórdão nº 2.622/2015 (Brasil, 2015b), quais sejam:

governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. (Brasil, 2015b, p. 4).

A determinação da aplicação destes mecanismos de governança está disposta na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), nº 14.133, de 1º de abril de 2021, quando estabelece em seu parágrafo único do Art. 11 que:

[...] a alta administração do órgão é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Brasil, 2021a, *online*).

Nesse sentido, Amorim (2021) ainda afirma que , no contexto da NLLC, a gestão das contratações se torna crucial, requerendo a participação ativa da alta cúpula administrativa. É a alta administração do órgão quem deve fornecer uma visão estratégica e direcionada para a organização dos procedimentos de aquisição dentro do órgão ou entidade, considerando a administração de riscos (tanto organizacionais quanto relacionados aos processos de contratação) e a gestão de competências dos agentes públicos envolvidos.

Desta forma, analisando à luz de questões legais, normativas ou gerenciais, a governança das contratações públicas possui uma importância significativa na gestão pública contemporânea. A implementação eficaz de práticas de governança nesse âmbito é

fundamental para garantir a transparência, eficiência e qualidade dos processos de contratação, o que, por sua vez, assegura o cumprimento dos objetivos institucionais e a utilização adequada dos recursos públicos. Esse cenário é especialmente relevante para as contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, que possuem particularidades exigindo uma abordagem específica em termos de governança.

De acordo com a *International Federation of Accountants* IFAC (2001), o setor público é complexo e não possui uma estrutura comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão. Esse órgão, ressalta ainda que é importante reconhecer essa diversidade e que há diferentes modelos de governança aplicáveis em diferentes países e em diferentes setores, cada um com características únicas requerendo e, portanto, demandam especial e atenção específica e impõem responsabilidades diversas. Considerando tal estudo, justifica-se a necessidade da ampliação das discussões e estudos acerca da implementação da governança em contratações públicas em Universidades Federais de Ensino, por se tratar de um ente organizacional específico dentro do cenário público no Brasil.

O setor público é de natureza complexa, e as organizações as quais fazem parte dele não seguem um padrão legislativo único, nem possuem uma estrutura organizacional uniforme em termos de forma e tamanho. É fundamental, assim, reconhecer a variabilidade presente no setor público, com distintos modelos de governança em vigor em diversos países e setores. Cada um desses modelos apresenta características singulares o qual demandam atenção específica e impõem responsabilidades diversas.

Neste cenário, é que a UFSJ está inserida como instituição pública de ensino, pesquisa e extensão e tem uma expressiva demanda por contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Entretanto, é importante reconhecer que a efetiva implementação da governança nesse tipo de contratação enfrenta diversos desafios que podem comprometer a eficácia e eficiência dos procedimentos.

Segundo documento do TCU (Brasil, 2014), com vistas a melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e apresentar mais segurança para proprietários no setor corporativo, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança. O referencial básico do TCU (Brasil, 2014, *online*) baseou nas práticas corporativas e definiu-se a governança no setor público “[...] como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Esse conceito, principalmente originado no campo da governança corporativa, foi elaborado e adotado pelo TCU com o intuito de promover o aprimoramento do desempenho das entidades públicas sob sua jurisdição. A finalidade subjacente à governança não consiste e nem deveria consistir na introdução de mais mecanismos de controle e burocracia. Pelo contrário, a governança oferece abordagens para identificar oportunidades de eliminação de controles desnecessários, os quais acabam prejudicando a eficácia na obtenção de resultados. Devido o seu propósito central que é aperfeiçoar o desempenho da organização com vistas a criar valor (Brasil, 2020).

Nessa perspectiva, toda e qualquer organização pública deve existir somente em decorrência da necessidade dos seus serviços ou das políticas públicas que implementa. Estruturas de Estado dissociadas dessa realidade, apresentando-se pesadas, caras, lentas e pouco gerenciais não coadunam com os objetivos os quais se propõem, nem com os resultados que delas se esperam. A governança pública serve exatamente para isso: aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm (Brasil, 2020).

Em complemento à Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021 (Brasil, 2021b), regulamenta e contribui com fundamentos, diretrizes, e metodologias práticas sobre a governança na contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e apresenta em seu inciso III, Art.2º, a definição de governança das contratações públicas como:

[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis. (Brasil, 2021b, *online*)

Nesse sentido, Fenili (2018) também aborda o mesmo conceito, afirmando que a governança em aquisições públicas adota a função direcionadora, enquanto a gestão, a função realizadora. A governança das aquisições almeja avaliar, monitorar e direcionar, por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Desta forma, adotando o conceito colocado, o TCU realiza levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. A partir de 2017, o TCU unificou quatro levantamentos de governança (pessoas, TI, contratações e governança pública) realizados com foco nas organizações públicas, além de tornar o levantamento anual público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais (Brasil, 2021a). Como resultado, está

disponível em ambiente virtual público relatórios individuais da autoavaliação da UFSJ de 2017, 2018 e 2021 e apontam indicadores que vão nortear esta pesquisa.

O TCU, em referência ao IFAC, entende que a boa governança no setor público permite: “[...] garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; dialogar com e prestar contas à sociedade” (Brasil, 2014, *online*).

Quanto ao envolvimento das estruturas de execução, cabe destacar também, o que dispõe o § 3º, do Art. 8º da Lei nº 14.133/2021, da Nova Lei de Licitações e Contratos NLLC:

[...]

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (Brasil, 2021a, *online*).

Visto isso, o planejamento das contratações ganha destaque como uma das diretrizes de governança, sendo fundamental a edição de regulamento interno ao órgão que compreenda: a) a delimitação do setor demandante e do setor técnico; b) o estabelecimento dos responsáveis pela elaboração dos artefatos de planejamento (estudo técnico preliminar, termo de referência, projeto básico e pesquisa de preços); c) a delimitação do papel e abrangência de atuação do agente de contratação; e d) procedimentos de suporte do setor técnico, da assessoria jurídica e do controle interno aos agentes públicos (Amorim, 2021). A governança representa, portanto, um avanço fundamental que contribui para diminuir a separação entre a sociedade e o Estado. No entanto, para efetivamente responder às necessidades da sociedade, é necessário fortalecer os seus mecanismos. Esse fortalecimento somente se concretiza quando a sociedade começa a demonstrar interesse pelos desfechos das atividades estatais. Isso implica na avaliação, orientação e monitoramento das ações do Estado, exercendo, assim, o papel de principal, como mencionado pelo TCU (Brasil, 2014).

Outro ponto relevante a ser considerado neste estudo é o fato de que os recursos destinados à esta finalidade são muito expressivos no âmbito da UFSJ destacando o exercício de 2022. Os recursos de custeio despendidos aos contratos de terceirização (serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elemento de despesa 339037 - Locação de Mão Obra, que representa os serviços de: apoio Administrativo e Técnico; Limpeza, conservação e manutenção/Vigilância) representou 46,61% de todo orçamento de custeio

anual que é atribuído à instituição, o que nos dá a dimensão da complexidade do problema e a importância do presente estudo.

Isso posto, o problema de pesquisa desta dissertação buscou responder à seguinte questão: Quais são os desafios enfrentados na implementação da governança das contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ? Nesse contexto, pressupõe-se que desafios podem envolver uma série de questões complexas, como a falta de capacitação dos servidores envolvidos, a sobrecarga de rotinas, a carência de transparência no processo, a dificuldade de gerenciamento de contratos, a fiscalização e controle deficientes, a seleção de fornecedores e a avaliação de desempenho.

Para isso, este trabalho organizou-se da seguinte forma: o primeiro capítulo apresentou a introdução, com as questões iniciais do trabalho, sua contextualização, o problema de pesquisa, a caracterização do ambiente de estudo, bem como os objetivos do trabalho e a justificativa.

O segundo capítulo foi constituído pelo Referencial Teórico, o qual divide-se em quatro partes: Governança Corporativa; Governança Pública no Brasil; Governança em Contratações públicas, com destaque ao suporte à gestão e uma breve abordagem sobre os contratos de terceirização.

A primeira parte do segundo capítulo tratou dos conceitos e origens do termo governança corporativa e sua evolução e similaridades com governança nas organizações públicas. A segunda parte abordou a Governança Pública no Brasil e apontou a importância da utilização das boas práticas na atuação dos gestores públicos, bem como os normativos e legislação que abarcam o tema com definições e diretrizes a serem adotadas, principalmente, as orientações publicadas pelo TCU. Dentro deste item, foi desenvolvido um subitem sobre a Governança pública no Brasil sob a ótica da Nova Gestão Pública (NGP) no qual apresentou um breve histórico, a motivação da implantação dos aspectos gerenciais no setor público no Brasil e a busca por uma gestão eficiente, transparente e orientada para resultados na agenda governamental. Já a terceira parte, Governança em Contratações públicas, detalhou os mecanismos e práticas de governança nas contratações e os desafios de suas implementações, alinhando a afirmação de que a governança é que dá suporte à gestão e são atreladas pela finalidade comum. A quarta parte discorreu breves conceitos sobre os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra - terceirização, legislações aplicáveis e breve exposição sobre gestão de contratos desta natureza e a adoção de práticas de governança.

No terceiro capítulo, constam os procedimentos metodológicos utilizados, como a natureza da pesquisa, o instrumento de coleta de informações e a técnica de análise. O quarto

capítulo foi desenvolvido a análise e a discussão dos resultados, sob o prisma da literatura acadêmica pesquisada e pela ótica da legislação envolvida, considerando as pesquisas documentais e as entrevistas. Em conclusão, foi elaborado um produto técnico, fruto desta dissertação, com sugestões elencadas em um plano de ação que possa auxiliar a implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.

1.1 Objetivo geral

Assim sendo, o objetivo geral do estudo é compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra e propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação destes mecanismos. O estudo será direcionado para o contexto atual da Universidade Federal de São João del-Rei.

1.1.1 Objetivos específicos

- a) Diagnosticar e analisar práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ;
- b) analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações (IGG) do TCU;
- c) propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.

1.2 Justificativa

Justifica-se a presente pesquisa pela sua relevância quanto à sua contribuição gerencial e à contribuição social do estudo, que transcende a contribuição organizacional, pois favorece eficiência de uma autarquia pública, impactando seus beneficiários e o cidadão/contribuinte. Nessa perspectiva, o gestor público é pautado também pela cobrança por eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas resultado da aplicação de ações gerenciais coordenadas à luz das teorias as quais norteiam as ações de governança aplicável ao tema.

Ainda segundo Castro, Barbosa e Cunha (2022, *online*), de forma geral, há uma percepção de que “[...] os entes públicos estão preocupados com o atendimento de aspectos legais e, a estes, falta conhecimento acerca dos conceitos de governança pública.”.

Fenili (2018, p. 2) ainda afirma que “[...] a falta de visão sistêmica sobre governança [...]” por parte dos gestores apresentam duas implicações, uma pela incompreensão das ações que envolvem a governança, aprimoram práticas operacionais, com resultados desconectados e restritos ao rito das compras. A outra inferência refere-se à “[...] adoção de uma postura reativa em prol do atendimento às recomendações do TCU”. Em que pese o valor destas ações, há uma desconexão entre os instrumentos e os aspectos de governança institucionalizados, sendo que as ações de governança em si ficam implícitas e os gestores se pautam nos atendimentos jurisprudenciais que, muitas vezes, não correspondem ao interesse público.

Nessa linha de raciocínio, a relevância deste estudo em termos institucional gerencial, se revela pela possibilidade de identificar e criar um produto aplicável o qual envolva práticas de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ. Dessa forma, buscar atender, não somente às legislações vigentes e ao monitoramento dos órgãos de controle, mas de implementar mecanismos de governança nas contratações capazes de impactar no atingimento das metas institucionais com melhor desempenho, resultando em um gasto público mais eficiente.

Nesse sentido, o Relatório do Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, o qual apresenta a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, expressou que: “[...] quanto menor a capacidade de governar de uma organização pública, maior o risco de que ela não converta os recursos públicos em benefício real para a sociedade, atentando contra os princípios da eficiência e da legitimidade” (Brasil, 2015b, p. 53).

Cumprindo ainda ressaltar que a justificativa pelo presente estudo se reforça em função das constatações contidas no Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário (Brasil, 2021c). O TCU apreciou o processo TC 011.574/2021-6 (Brasil, 2021d), que tratou do acompanhamento do perfil de governança organizacional e gestão públicas de organizações jurisdicionadas ao TCU - Ciclo 2021 (IGG 2021) e, conforme índice integrado de governança extraído do relatório individual da autoavaliação, a UFJS se encontra em estágio intermediário (40% a 69,9%) quanto ao Índice de gestão de contratações (iGestContrat) perante os 378 órgãos e entidades da Administração Pública Federal avaliados (Brasil, 2021c; Brasil, 2021e).

Ademais, o presente trabalho cumpre a relevância a partir da proposta apresentada, uma vez que poderá servir de guia para o encaminhamento de ações alusivas à governança

aplicada às contratações de serviços terceirizados na UFSJ. Assim, a proposição da entrega de um plano de ação que possa auxiliar a implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, pretende resultar em um gasto público mais eficiente nas suas contratações, refletindo em uma melhor prestação de serviço educacional à sociedade, cumprindo melhor sua missão quanto à atividade fim que lhe compete.

Outra questão relevante da proposta deste trabalho pode-se dar pela possibilidade de poder ser replicada a outras instituições públicas. Além do aprofundamento e esclarecimentos que a pesquisa pretende apresentar, o produto técnico constante a ser entregue, poderá ser usado em outras instituições públicas, para a resolução de classes de problemas similares àqueles a serem identificados no diagnóstico deste trabalho. Dessa forma, uma vez feitas possíveis adaptações, outros órgãos poderão observar a proposta deste trabalho como um modelo para a readequação da governança em contratações, considerando a realidade e contexto institucional de cada ente público.

Por fim, cabe destacar a dimensão da importância do presente estudo no sentido de criar mecanismos os quais resultem em melhoria no desempenho dos contratos de terceirização e consequente aperfeiçoamento nos gastos públicos na busca por maior eficiência. Este produto a ser criado converge com um dos objetivos específicos do presente estudo o qual é o de propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.

2 REFERENCIAL TEÓRICO NORMATIVO

2.1 Governança Corporativa e Teoria da Agência

Em um contexto histórico, o termo governança corporativa existe há muito tempo, mas somente foi observado após os escândalos contábeis ocorridos nos Estados Unidos da América (EUA), dando-se mais destaque à “[...] necessidade de as organizações desenvolverem uma administração mais transparente com relação aos processos de tomada de decisão e dos atos praticados pelos seus administradores”, Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008, p. 3). Nos EUA, o movimento pela governança corporativa ganhou forças em meados da década de 1980, chegando à Inglaterra, inicialmente, e depois se estendendo pelo restante da Europa, sendo no Brasil a chegada foi percebida na década de 1990 (Borges; Serrão, 2005).

Embora o tema tenha sido discutido nos anos 80, a discussão remonta aos estudos difundidos por Jensen e Meckling (1976) sobre a Teoria da Agência nos anos 1970. A relação entre cidadãos e gestores públicos é um claro exemplo organizacional de separação entre controle e propriedade, o que pode resultar em uma situação de conflito de interesse, (Jensen e Meckling, 1976). Para estes autores, uma relação de agência é identificada quando o detentor de um recurso (principal) firma um contrato com outrem (agente), delegando a esse o poder de decisão e gestão. Uma das características nessa relação de agência é o comportamento de alto valor de utilidade, pois acredita-se que, tanto o principal quanto o agente, tomam decisões as quais maximizam os benefícios próprios, podendo ocorrer, portanto, que condutas do agente nem sempre estejam alinhadas aos interesses do principal (Jensen; Meckling, 1976).

No Brasil, o primeiro código sobre Governança Corporativa, foi elaborado em 1999 pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Em sua quinta edição, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2015) adota uma abordagem o qual estimula o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, focando a essência das boas práticas, amplia o olhar sobre as diversas partes interessadas da empresa, reforça a fundamentação das boas práticas de governança e evidencia a importância da ética nos negócios.

A sexta edição do IBGC (2023), recém lançada, apresenta um novo enfoque sobre o tema e sublinha a importância da ética e do propósito como alicerces da governança corporativa, apresentando uma nova conceituação de governança e aprimorando seus princípios, que agora compreendem integridade (um princípio recém-adicionado),

transparência, equidade, responsabilização (anteriormente denominada prestação de contas) e sustentabilidade (anteriormente referida como responsabilidade corporativa).

Conceitualmente, Saito e Silveira (2008) descrevem que a governança corporativa pode ser considerada um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, o qual visa minimizar os custos decorrentes do conflito de agência. Para Fenili (2018), o conflito de agência tem a abordagem fundamentada na Teoria da Agência, ou Teoria do Agente-Principal, a qual esclarece a forma que se dá a transferência de riqueza entre acionistas / proprietários e administradores, em uma perspectiva de transferência de poderes e de autoridade. Este mesmo autor, ainda acrescenta que o problema de agência pode inferir em desvios morais, ocultando ineficiências a fim de evitar a perda de recompensas, visando o bem estar próprio.

Nessa linha de raciocínio, Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008) estabelecem que a governança corporativa surgiu para superar o ‘conflito’ decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial, no qual o proprietário ou acionista, incumbe a um agente ou executivo o poder de decisão. No entanto, os interesses do profissional gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário ou acionista, resultando em um ‘conflito de agência’ ou ‘conflito agente-principal’. Com isso, a governança corporativa objetiva criar um conjunto de mecanismos em busca da eficiência, tanto no sentido dos incentivos quanto de monitoramento, a fim de garantir que o comportamento dos executivos atenda aos interesses dos acionistas.

Uma outra abordagem conceitual definida pelo IFAC (2001), trata de forma geral que a governança corporativa se refere aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e responsabilizadas e se fundamenta pelos princípios de abertura, integridade e responsabilidade. Essa instituição, ainda assevera que a governança está atrelada a estruturas e processos de tomada de decisão, prestação de contas, controle e comportamento do alto escalão das organizações. Ressalta, também, que o termo “governança corporativa” é comumente referido no setor privado.

Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008) tratam a Governança Corporativa como uma resposta à antiga administração centralizadora e autoritária, a qual agradava a um controlador majoritário, em detrimento dos colaboradores da instituição, dos sócios, dos acionistas minoritários e da sociedade.

Em relação à busca pela otimização do desempenho organizacional, minimização de conflitos e eficiência na consecução dos objetivos, Amorim (2021) afirma que governança engloba uma série de processos e estruturas interligadas que visam garantir a harmonia e

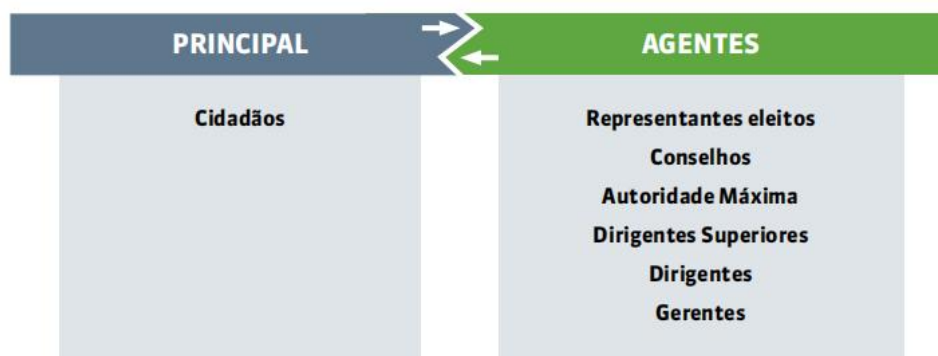
coesão entre ações e participantes, minimizando conflitos de papéis e interesses. Isso visa promover eficiência nas atividades e comportamentos, com o objetivo de alcançar metas predefinidas e melhorar o desempenho organizacional.

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta similaridades significativas, porém, com focos específicos, Matias-Pereira (2010). Nesse contexto, o mesmo autor aponta que há questões comuns como: o que envolve a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Observa-se, de forma geral, que os princípios básicos os quais norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são iguais: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (Matias-Pereira, 2010).

Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008) destacam que as organizações públicas e as corporações têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, ou seja, elas enfrentam os mesmos ‘conflitos de agência’. Esta fundamental conformidade faz com que os princípios da governança corporativa possam ser aplicados ao setor público. Já Jensen e Meckling (1976) ressaltam que o conflito de agência e a tentativa de induzir o agente a se comportar de modo a maximizar o interesse do principal se fazem presentes em diversos ambientes, tais como, Universidades, órgãos públicos, cooperativas e até sindicatos.

Ao estender essa relação para a administração pública, Brasil (2020) salienta que todo cidadão que possui um papel institucional e implementa a estrutura do Estado brasileiro são ‘agentes’, ou agentes públicos, os quais estão necessariamente a serviço do povo/cidadãos (Figura 1). Ou seja, aqueles a quem foi delegada a autoridade para gerir os ativos e recursos públicos, quais sejam: servidores públicos, administradores, políticos e colaboradores, assumem o papel de agente. Da mesma forma, o cidadão, ‘proprietário’ de todos os recursos, ao prover os meios necessários ao funcionamento da máquina pública e eleger, direta ou indiretamente, os representantes os quais tomarão as decisões em seu nome, passa a ser o principal (Cavalcante; De Luca, 2013).

Figura 1 - Relação principal - agente no setor público



Fonte: Brasil (2020, p. 38).

Nesse sentido, o setor público é considerado complexo e as entidades do setor público não operam dentro de uma estrutura legislativa comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e em diferentes setores, cada um com características únicas os quais requerem atenção especial e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001, p. 2).

Para Fenili (2018), a aplicação da Teoria da Agência no âmbito do setor público requer uma precisa identificação de seus principais atores. Ainda conforme este autor, quando um indivíduo estabelece uma conexão entre a relação de agência e os agentes de aquisições, ele se depara com o desafio que surge em relação ao comportamento desses agentes. Isso leva à adoção de ações as quais não estejam alinhadas com as responsabilidades estabelecidas antecipadamente. Essas questões podem se manifestar na forma de ‘risco moral’, em que os agentes podem agir de forma oportunista, ou como ‘seleção adversa’, na qual a escolha inadequada de agentes pode ocorrer devido à falta de informações completas.

O Quadro 1 apresenta as características de acordo com os problemas citados por Fenili (2018).

Quadro 1 - Problemas de agência ao principal, decorrentes de comportamento dos agentes

PROBLEMA	CARACTERÍSTICAS
Comportamento não observável, devido à complexidade (risco moral)	Em face da complexidade do trabalho do agente, o principal não consegue detectar o que está, de fato, sendo realizado.
Comportamento não observável, por desvio de finalidade (risco moral)	Valendo-se da falta de mecanismos de prestação de contas e de transparência, o agente atua em desacordo com os interesses dos principais, passando a privilegiar seus próprios objetivos. Visa-se, com tal conduta, à obtenção de benefícios econômicos indevidos ou à troca de favores.
Seleção adversa	Refere-se à falta de competências no agente. Quando não é possível que o principal verifique completamente, no momento da contratação, se o agente possui as competências necessárias ao exercício de suas atribuições.

Fonte: Fenili (2018, p.14), adaptado pela autora.

Neste contexto, ao escolher utilizar a teoria da agência como base proeminente na análise da governança, a ‘definição constitutiva’ proposta e aplicada por Fenili (2018) faz uso dos seus elementos principais e destaca um conceito considerando esta hipótese.

Governança é o conjunto de ações de monitoramento e de incentivos que visam assegurar, de forma institucionalizada e em uma relação de agência, que os interesses do principal estão sendo preservados pelo agente. (Fenili, 2018, p.19).

Considerando a Teoria da Agência, na relação entre o agente e o principal, temos que o conceito de **seleção adversa** está ligado à limitada capacidade do agente. O ponto central desta ideia é que, ao ser contratado, o agente pode alegar possuir determinadas habilidades ou competências. A questão da seleção adversa emerge devido à impossibilidade do principal em verificar de maneira completa tais competências ou habilidades, tanto no momento da contratação quanto durante o período em que o agente está desempenhando suas funções (Eisenhardt, 2015).

Ainda no relacionamento entre o agente e o principal, a concepção de **risco moral** ou seleção adversa, está associado à ausência de empenho por parte do agente. A ideia central aqui é que o agente pode simplesmente não ter se dedicado conforme acordado, ou seja, o agente está evitando cumprir suas responsabilidades (Eisenhardt, 2015).

A Teoria da Agência tem contribuído significativamente para a compreensão mais aprofundada da dinâmica entre principais e agentes, bem como para a identificação e análise

dos conflitos e custos os quais frequentemente surgem nessa relação. Esses conflitos emergem principalmente devido à presença de **assimetria de informações** que, em termos gerais, consiste na situação do qual o agente possui um nível de conhecimento superior ao do principal. Além disso, tanto o principal quanto o agente têm o desejo de otimizar suas próprias vantagens e bem-estar próprio, conforme discutido por Fenili (2018). Assim, a premissa fundamental subjacente a essa teoria é que as partes envolvidas possuem interesses diversos e estão orientadas a maximizar seus objetivos individuais.

Em contraponto aos problemas destacados entre o agente e o principal, deve-se salientar o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) acerca do dever de edição, no âmbito de cada órgão e entidade, de um regulamento orgânico para uma clara e adequada definição dos papéis (matriz de competências) e dos fluxos operacionais internos, como prática de governança, para a busca da eficiência e resultados. Assim, nota-se que a governança, apesar de se tratar de um mecanismo capaz de reduzir o conflito de agência, está voltada para a eficiência e resultados.

2.2 Governança pública no Brasil

A governança em contratações públicas é um aspecto fundamental para promover a transparência, a eficiência e a integridade nas aquisições realizadas pelo setor público. A IFAC publicou um estudo intitulado *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* em 2001, o qual aborda os princípios e diretrizes essenciais para a governança efetiva nesse contexto.

Ainda de acordo com o estudo da IFAC (2001), a governança em contratações públicas deve seguir algumas diretrizes-chave. A primeira delas é a clareza dos objetivos e papéis, que abrange estabelecer uma estrutura de governança clara e bem definida para o processo de contratação. Isso resulta na definição dos responsáveis pela tomada de decisões, a criação de comitês ou órgãos responsáveis pela supervisão do processo e a definição dos papéis e responsabilidades dos envolvidos.

Em segundo lugar, a IFAC (2001), destaca a importância da transparência e da prestação de contas. Isso significa que os processos de contratação pública devem ser conduzidos de forma transparente, permitindo que os cidadãos e outras partes interessadas acompanhem e compreendam as decisões tomadas. Além disso, é fundamental estabelecer mecanismos efetivos de prestação de contas para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada.

O terceiro aspecto-chave mencionado no estudo da IFAC (2001) é a gestão de riscos. A governança em contratações públicas requer a identificação e a avaliação dos riscos associados ao processo de aquisição. Isso envolve a implementação de controles internos eficazes, a adoção de práticas de gestão de riscos e a realização de auditorias regulares para mitigar os riscos e garantir o cumprimento das normas e regulamentos aplicáveis.

Com a contribuição deste estudo da IFAC, estabeleceu-se parâmetros para as instituições públicas adotarem o aprimoramento dos processos de compras e contratações de forma a contribuir para uma maior efetividade de resultados visando sempre o atendimento do interesse público. Busca-se, com isso, atender anseios e expectativas da sociedade em relação ao cumprimento do papel desses órgãos que compõem o Estado brasileiro (Gonçalves, 2021). Assim, a partir da década de 1980, novas formas institucionais começam a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos no Brasil (ABBUD; RODRIGUES; De Benedicto, 2008).

Em vista disso, a ação do Estado por meio das compras públicas extrapola a função administrativa que, em geral, busca economicidade mediante a obtenção de preços mais baixos ou de processos de compras menos onerosos. Este também utiliza as compras como instrumento de políticas públicas, visando ampliar o bem-estar social e benefícios para sociedade. Desta forma, a vantagem é avaliada segundo a relação entre custo e benefício (Costa; Terra, 2019)

Segundo o entendimento do ex-presidente do Tribunal de Contas da União João Augusto Ribeiro Nardes:

Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios. (Brasil, 2014, p. 5).

Nesse viés, Vieira e Barreto (2019) ressaltam o papel da nova governança pública a qual está modificando a forma de agir do governo, demandando do setor público maior assertividade e habilidade nas ações de coordenação social, com interação entre as diversas instâncias do Estado, favorecendo a obtenção de objetivos comuns de desenvolvimento. Nessa perspectiva de atendimentos legais, jurisdicionais e de gerenciamento, a governança pública surgiu para suprir estas demandas e aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm.

O tema governança pública no Brasil, perpassa por vasta legislação, jurisprudências e normativos, mas teve a evolução da estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público, motivada por atuação do TCU, mediante a publicação da 1ª edição do Referencial Básico de Governança (Brasil, 2013), aplicável à Órgãos e Entidades da Administração Pública, com a continuidade nas versões 2.0 (Brasil, 2014) e 3.0 (Brasil, 2020) as quais esclarecem e incentivam os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, baseados em estudos como os do IFAC (2001).

Na 3ª edição atualizada em 2020, foram utilizados diagnósticos de governança de mais de quinhentas organizações jurisdicionadas ao TCU, realizados por meio de questionários eletrônicos. Os indicadores resultantes serviram para identificação de vulnerabilidades na governança dessas organizações e como subsídio para definição de objetivos e estruturação de ações de melhoria, bem como na identificação de boas práticas a serem seguidas (Brasil, 2020).

Ainda tratando dos normativos que norteiam a governança pública no Brasil, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017a, *online*), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, considera a “[...] governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Este mesmo decreto, estabelece quais são os princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Assim define onze diretrizes da governança pública, como direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade; promover a simplificação administrativa; monitorar o desempenho e avaliar a concepção, dentre outras.

Este normativo ainda estabelece quais são os mecanismos para o exercício da governança pública, quais sejam: **liderança**, cujas práticas envolvem integridade, competência, responsabilidade e motivação; **estratégia**, o qual compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, para o alcance dos resultados pretendidos; e **controle**, o qual compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (Brasil, 2017).

Continuando com a exposição das normas legais em torno da governança pública no Brasil, em 2021, foi publicada a Lei nº 14.133, de 1º de abril, que é a nova lei de licitações e contratos administrativos e, em seu parágrafo único do Art. 11, estabeleceu:

[...]

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Brasil, 2021a, p. 9).

Esse normativo acima, transferiu à alta administração do órgão ou entidade, a responsabilidade por promover a governança das contratações e implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, a exemplo de gestão de riscos e controles internos. Nesse entendimento, ao percorrer esse caminho pretende-se ampliar o alcance dos objetivos do processo licitatório (seleção da proposta mais vantajosa, tratamento isonômico, justa competição, incentivo à inovação e desenvolvimento nacional sustentável), além de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações (Brasil, 2021c).

Em seguida à promulgação dessa Lei, foi publicada a Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021 (Brasil, 2021b), a qual vem regulamentar especificamente, os conceitos, fundamentos e diretrizes da governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O § 1º, do Art. 1º desta Portaria, estabelece a obrigação de implementação e a manutenção de instâncias, mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em suas estruturas administrativas, na busca por melhores resultados no trato com os recursos públicos.

[...]

§ 1ª A alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto na Portaria (Brasil, 2021b, p. 1).

Nessa conjuntura, a Governança Pública se mostra como uma ferramenta de colaboração para fazer valer o novo papel do Estado participativo, alinhado ao seu

desenvolvimento em termos de oferecimento de políticas sociais e de ação governamental (Teixeira; Gomes, 2019). No mesmo sentido, Costa e Terra (2019) afirmam que a governança, representa, portanto como um dos aspectos importantes para solucionar os problemas das compras e contratações públicas, que não estão somente na área operacional, mas gerencial. O sistema de governança então se relaciona com a forma com que a organização e seus *stakeholders* (partes interessadas) interagem para garantir os resultados previstos. Para tanto, envolve as estruturas administrativas, processos de trabalho, o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (Brasil, 2014; Terra, 2016).

Segundo o Relatório do Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário (Brasil, 2015b), a finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Com base nessa premissa, a IFAC entende que governança compreende a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal entre outras, posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).

Nesse contexto, o processo de Governança Pública é fundamental para que haja uma boa gestão e se alcance eficiência nas compras públicas (Costa; Terra, 2019). Estes autores, apontam ainda, que a governança influencia na tomada de decisão, nas diretrizes, na estrutura organizacional, nos processos de trabalho e nos mecanismos de controle. Sem governança, as compras públicas não ficam alinhadas às necessidades da organização e não contribuem para o alcance das metas, resultados institucionais, políticas públicas e para o desenvolvimento sustentável.

Pelo exposto, pode-se inferir a importância da Governança Pública como um conjunto de ações capazes de patrocinar mudanças, podendo contribuir com um novo modo de fazer as aquisições e contratações públicas e, conseqüentemente, prestar um melhor serviço à sociedade. Vale destacar, novamente, o papel indutor promovido pelo TCU com o Acórdão nº 1.273/2015, resultado de um levantamento sobre a Governança Pública em âmbito nacional, o qual estabeleceu orientações aos órgãos auditados para elaboração de modelos de governança em suas estruturas institucionais (Brasil, 2015b).

Em consonância a isto, percebe-se uma mudança no direcionamento dos normativos sobre contratações públicas publicados nos últimos anos, deixando de privilegiar aspectos formalísticos, para dar corpo ao planejamento das aquisições. Como exemplo, a Instrução Normativa (IN) nº 58/2022 – SEGES/ME, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, que trata

de um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e visa a busca da melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (Brasil, 2022a).

2.2.1 Governança pública no Brasil sob à ótica da NGP

De forma sucinta, Matias Pereira (2018) descreve que a partir da evolução histórica da administração pública, pode-se inferir três modelos básicos de gestão pública no Brasil: patrimonialista, burocrático e gerencial. Considerando a hegemonia do período patrimonialista entre 1530 a 1930; de 1930 a 1985, predomina o modelo burocrático (incluindo o Estado autoritário dos governos militares); e, a partir daquela data, a preeminência é do modelo gerencial, porém, traços de todas as orientações coexistem a partir de 1985. Enquanto o modelo patrimonialista remonta ao período monárquico, com predominância da confusão patrimonial e distribuição de benesses aos ‘amigos do rei’, o modelo burocrático significou uma ruptura com esse antigo modo de se fazer gestão, incorporando-se controles para combater os excessos. Tais controles acabaram por trazer, a reboque, o formalismo um tanto quanto exagerado, o que provocou críticas à burocracia disfuncional. Eis que surge o modelo gerencial, propondo uma mudança estrutural no modelo burocrático, visando a dar um rumo em direção a uma maior eficiência na gestão.

Sopesando o modelo de gestão pública gerencial, a partir da década de 1980, novas formas institucionais começam a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos que surgem motivados pela Reforma do Estado e propicia a estruturação do denominado ‘Novo Gerencialismo Público’, Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008). A reforma gerencial do Estado foi considerada a segunda grande reforma da gestão pública e foi inspirada por meio das estratégias de gestão das empresas privadas, e a teoria que surgiu com ela foi chamada ‘nova gestão pública’ (Bresser-Pereira, 2017).

A referência britânica, somada na experiência de reforma gerencial iniciada em 1995 no Brasil, definiu o modelo estrutural de gerência pública aqui adotado. Este modelo estrutural de gerência pública é um modelo histórico e existiu como tipo ideal, baseado em experiências de países que o empreenderam, e buscou difundir pelas suas principais características (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Bresser-Pereira (2007) ainda descreve que nos anos 1980 a nova gestão ou nova gerência pública, modificaram a forma de administrar a organização do Estado, movidas pelas tentativas desenvolvimentistas, o que caracterizou como uma grande reforma do aparelho do

Estado. O Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia, foram os primeiros países a empreenderem a necessidade de utilizar das teorias e modelos os quais envolvem a reforma gerencial do Estado, seguidas por outros, inclusive pelo Brasil.

Diante desse cenário de mudanças, diversas agendas passam a fazer parte da gestão pública no Brasil, como a “democratização da gestão pública; profissionalização da função pública; novas tecnologias de gestão (governo eletrônico); gestão por resultados orientados ao desenvolvimento; mecanismos de governança, controle de contas públicas, entre outros” (Matias-Pereira, 2018).

A estruturação de um modelo de Governança Corporativa para o Setor Público no Brasil foi motivada por atuação do Tribunal de Contas da União, que, de forma mais específica, adotou sistemáticas de avaliação periódica quanto a capacidade de governança e gestão de aquisições dos órgãos e entidades da administração pública (Gonçalves, 2021).

Na visão de Mello (2006, *online*), a governança pública vai além da ampliação da efetividade e eficiência, mas visa, da mesma forma, o atingimento da legalidade e legitimidade. Nesse sentido, esse mesmo autor, substancia os princípios que baseiam a *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (NGP) e destaca a “[...] necessidade de melhorar os valores e comportamento ético, a passagem de um governo de poucos para todos e a aplicação da boa governança corporativa nos negócios econômicos de domínio da gestão pública”.

Portanto, sob a ótica da NGP há duas tendências teóricas fundamentais as quais reverberam na governança corporativa no setor público, a teoria da agência e a teoria escolha pública. A teoria da agência destaca o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que o agente serve o principal, conforme as condições estabelecidas em contratos. Quando aplicado no setor público, a exemplo, pode-se afirmar o trato entre ministros, como os principais e servidores como os agentes. A teoria da escolha pública, por outro lado, abrange os problemas nos procedimentos burocráticos e nas escolhas de mesmo interesse, desenhados primeiramente pela afirmação fundamental de que as pessoas dedicarão o máximo no desempenho de suas tarefas (Mello, 2006).

A Governança Pública no Brasil, sob a ótica da NGP, ainda é, sobretudo um desafio que exige uma abordagem holística e participativa. A busca por uma gestão eficiente, transparente e orientada para resultados tem sido uma prioridade na agenda governamental, motivada, principalmente, pelas ações sistemáticas adotadas pelo TCU. Há esforços significativos para fins de rever a estrutura do Estado de modo a aumentar a capacidade de entrega dos resultados demandados pela sociedade, em termos de serviços e políticas públicas,

a reduzir o seu custo e a melhorar o gerenciamento dos seus riscos. A governança pública serve exatamente para isso: aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm (Brasil, 2020).

2.3 Governança em contratações públicas

A gestão pública enfrenta desafios em um ambiente de rápidas e profundas mudanças, o que tem imposto às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública exigindo a adoção de mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade, com especial atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na administração pública (*accountability*) (Matias-Pereira, 2018).

Nesse contexto, na última versão do Referencial Básico de Governança (RBG), o TCU destacou uma atenção maior à perspectiva organizacional, com abrangência de que a governança é responsável pelo apoio à gestão e sintetizou da seguinte forma:

Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (Brasil, 2020, p. 36).

Ainda segundo o TCU (Brasil, 2020), enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. Nesse contexto, ainda que de forma simplificada, pode-se inferir que a governança é que dá suporte à gestão e são atreladas pela finalidade comum, conforme descrito:

[...] enquanto governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. (Brasil, 2020, p. 16).

Quadro 2 - Definição de governança das aquisições, pelo TCU, à luz dos objetivos específicos propostos

O QUE PRETENDE...	OBJETO A SER ATINGIDO	POR MEIO DE MECANISMOS DE...	OBJETIVOS ESPECÍFICOS E AÇÕES
➤ Avaliar ➤ Direcionar ➤ Monitorar	A gestão	➤ Liderança ➤ Estratégia ➤ Controle	➤ Para diagnosticar as práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, os mecanismos de governança e suas práticas são a base para análise e busca de resultados para esta pesquisa; ➤ Analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações - IGG do TCU, avaliação, direcionamento e monitoramento dos índices resultantes destes relatórios pela busca por melhores resultados.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Brasil (2020).

As funções da governança pública organizacional (Brasil, 2020) de apoio à gestão demonstradas no Quadro 2 são:

a) **Avaliar**, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados, sendo esse o momento de definir qual o problema e avaliar as alternativas para tratar o problema;

b) **Direcionar**, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento. Nessa etapa direciona-se para as alternativas para tratar o problema, como alcançar os objetivos considerando os riscos levantados;

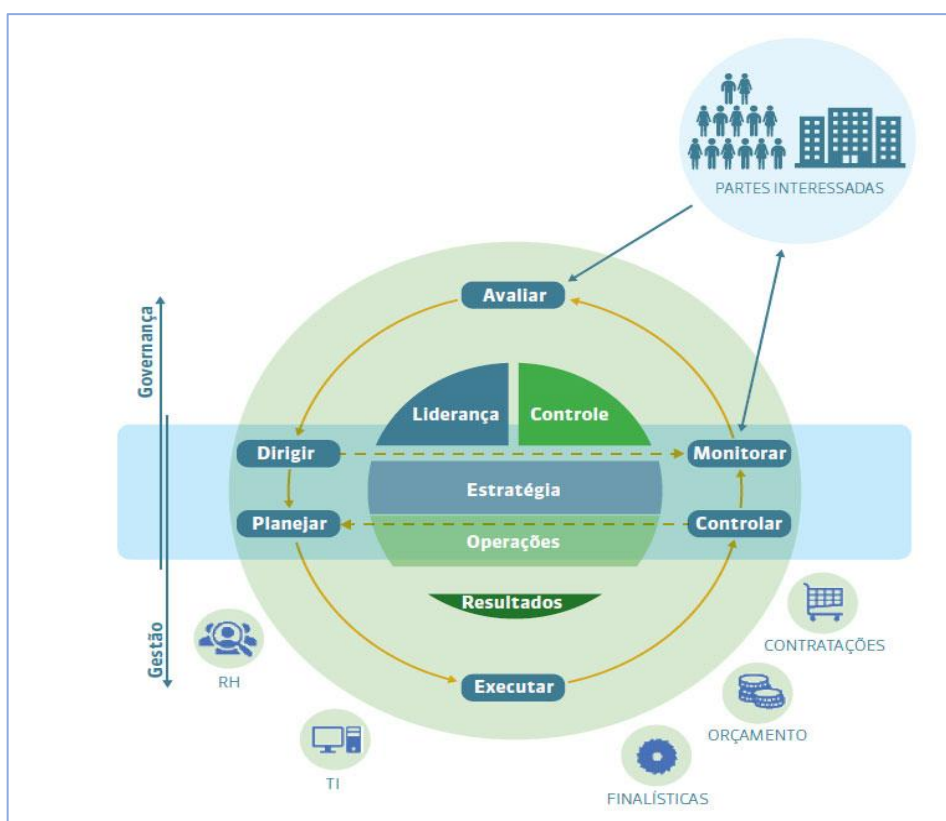
c) **Monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação. Nesse momento, as perguntas típicas são: estamos no rumo certo? Estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? Que correções a fazer? Chegaremos ao destino?

Já as atividades básicas de gestão, segundo o TCU (Brasil, 2020), são:

- a) **Planejar** dada a direção, as prioridades e os objetivos, quais são os passos para chegar lá;
- b) **Executar** colocar o plano para funcionar e gerar resultados de políticas e serviços;
- c) **Controlar** como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprir as metas?

Desta forma, a partir dos conceitos de governança pública e a avaliação de sua implementação nas organizações públicas, o Tribunal criou um modelo de governança e gestão, conforme Figura 2 (Brasil, 2020).

Figura 2 - Modelo de governança e gestão



Fonte: (Brasil, 2020, p. 20).

A Figura 2 destaca a diferença entre governança e gestão, porém admite que há uma região de interseção e, eventualmente, se sobrepõem. As instâncias internas e externas de governança são responsáveis pelas funções de governança nas diretrizes necessárias ao planejamento organizacional. Já o controle da gestão é responsável pela geração de informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança,

trazendo, desta forma, o conhecimento se as partes interessadas estão sendo atendidas, subsidiando a decisão de quais as correções a fazer (Brasil, 2020).

Ainda segundo o TCU (Brasil, 2020, p. 17), em seu Referencial Básico de Governança expõe a seguinte relação entre governança e gestão, representada pela Figura 3.

A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: como obter o maior valor possível para o(s) proprietário(s) e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Tem-se os recursos necessários? Quais os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar? (Brasil, 2020, p. 17).

Figura 3 - Relação entre governança e gestão



Fonte: (Brasil, 2020, p. 17)

A gestão é inerente aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle e ação. A governança atribui as diretrizes com ações de monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas, conforme ilustra a Figura 3.

“Para que as funções de governança: avaliar, direcionar e monitorar sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle” (Brasil, 2014, p. 36).

2.4 Mecanismos e práticas de governança nas contratações

Segundo a IFAC (2001), em seu *study* 13, os órgãos de governo de instituições do setor público precisam estabelecer mecanismos apropriados para garantir que os membros do corpo de governo e funcionários das instituições do setor público não sejam influenciados por preconceito, parcialidade ou conflitos de interesse.

O TCU, em seu referencial básico de governança (Brasil, 2020), destacou os três mecanismos de governança: Liderança, Estratégia e Controle e associou um conjunto de práticas de governança, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: (Brasil, 2020, p. 52).

Como pode ser observado na Figura 4, o TCU (Brasil, 2020) define três mecanismos-base: liderança, estratégia e controle. Cada mecanismo se subdivide em componentes os quais contém as práticas que o TCU entende ser necessárias para a boa governança no setor público. Segundo o TCU (Brasil, 2020), essas práticas não contém todo o conjunto possível de práticas de governança organizacional, mas somente aquelas consideradas, atualmente, aplicáveis a quaisquer organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU (com base em

normativos federais no tema, literatura internacional e nacional, e fiscalizações de governança realizadas pelo TCU).

2.4.1 *Mecanismo da Liderança nas contratações*

Segundo Cardoso e Alves (2021), o mecanismo da liderança refere-se sobre as pessoas que compõem as organizações. Para Vieira e Barreto (2019), a liderança abrange um conjunto de comportamentos e práticas de natureza humana desempenhados pelos ocupantes de cargos-chave nas organizações. Seu objetivo é garantir que as condições básicas para uma boa governança sejam cumpridas, incluindo integridade, competência, responsabilidade e motivação.

Já o Decreto nº 9.203 de 2017 (Brasil, 2017a), minucia o mecanismo de liderança como sendo “[...] o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações”, para que seja factível o exercício mínimo da boa governança, indo além e atribuindo à atuação do agente público ocupante de funções-chave de órgãos e entidades a responsabilidade de adoção das boas práticas como integridade, competência, responsabilidade e motivação.

O envolvimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é fundamental para o sucesso no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade (Brasil, 2020).

Ainda de acordo com o TCU (Brasil, 2020), a liderança desempenha um papel fundamental ao avaliar e ajustar o modelo de governança adotado, de acordo com o contexto e os objetivos da organização, comunicando-o de maneira adequada às partes interessadas. Além disso, é responsabilidade da liderança promover uma cultura de ética e integridade, garantindo que as ações institucionais, bem como as de seus gestores e colaboradores, priorizem o interesse público em detrimento do interesse privado.

Para cumprir de forma eficaz seus papéis e responsabilidades, os membros da liderança devem possuir coletivamente as competências necessárias, incluindo conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas aos objetivos organizacionais. O desenvolvimento dessas competências não é alcançado apenas por meio de critérios de seleção ou escolha, mas também por meio de oportunidades de aprimoramento durante o exercício de seus cargos, bem como avaliações regulares de desempenho em relação à contribuição desses indivíduos para o alcance das metas organizacionais (IFAC, 2001).

A seguir, tem-se uma breve descrição de cada uma das três práticas que compõem o mecanismo de liderança segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas TCU (Brasil, 2020):

a) Estabelecer o modelo de governança: A liderança tem a responsabilidade de definir e estabelecer o modelo de governança que melhor se adapte à organização, considerando seu contexto e objetivos. Isso envolve a criação de estruturas, processos e políticas os quais orientem o funcionamento da organização, garantindo a eficácia e a transparência na tomada de decisões.

b) Promover a integridade: A liderança deve fomentar uma cultura organizacional o qual valorize a ética e a integridade em todas as atividades. Isso implica em estabelecer padrões elevados de conduta ética, comunicar e reforçar constantemente esses padrões, além de implementar mecanismos de controle e monitoramento para prevenir e detectar comportamentos inadequados.

c) Promover a capacidade da liderança: A liderança deve investir no desenvolvimento das competências necessárias para desempenhar seus papéis de forma eficaz. Isso pode incluir programas de treinamento, mentoria, capacitação e outras oportunidades de aprendizado os quais ajudem os líderes a aprimorarem suas habilidades e conhecimentos, contribuindo assim para o alcance dos objetivos da organização.

Por meio dessas práticas, a liderança desempenha um papel fundamental na governança organizacional, assegurando sua adequação, promovendo a ética e a integridade, e desenvolvendo as competências necessárias para o sucesso da organização.

Entretanto, em contraponto às questões aqui colocadas sobre liderança como um dos mecanismos de governança, Fenili (2018) afirma que não é a personalidade do agente que serve de base para a governança. É a governança que garante a durabilidade da convergência entre as práticas de gestão e o interesse público, independentemente das personalidades dos agentes públicos. Isso nos leva à uma nova reflexão: quanto mais institucionalizada for a governança, menos dependente ela será da liderança. Nesse contexto, a liderança e o empreendedorismo do agente são fatores que impulsionam a inovação e, portanto, são necessários quando ocorrem mudanças no *'status quo'* seja na implementação inicial efetiva de diretrizes e estruturas de ação, seja nos esforços para o seu aprimoramento.

2.4.2 Mecanismo da Estratégia nas contratações

A estratégia abrange a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas. Seu propósito é garantir que os serviços e produtos sob a responsabilidade da organização atinjam o resultado desejado (Vieira; Barreto, 2019).

Para Cardoso e Alves (2021), o mecanismo de estratégia, aborda a definição de diretrizes, além dos objetivos estratégicos, planos e ações necessários para alcançá-los. Também trata de critérios objetivos para priorizar as ações a serem executadas pela organização, considerando a harmonização entre a razão de ser das instituições (missão institucional) e as expectativas das partes interessadas, a fim de garantir que os serviços e produtos de responsabilidade da organização atinjam os resultados desejados.

O Referencial Básico do TCU (Brasil, 2020) afirma que o estabelecimento da estratégia:

É o resultado de escolhas sobre: a maneira como a organização irá atuar; quem serão seus clientes e quais necessidades deles serão atendidas; que benefícios tangíveis e intangíveis irá oferecer aos seus clientes e outras partes interessadas; como os recursos serão alocados, e redes de parcerias e capacidades internas serão desenvolvidas para apoiar a entrega desses benefícios; qual estrutura organizacional e políticas de gestão serão adotadas para apoiar a proposta de valor escolhida. (Brasil, 2020, p. 77).

O Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 apresenta no seu Art. 5º, inciso II:

[...] estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido (Brasil, 2017a, p.2).

O Código de boas práticas em governança pública Rede Governança Brasil (RGB, 2021) destaca que estabelecer metas e objetivos é fundamental para a implementação de uma estratégia. A natureza dos objetivos estratégicos selecionados pode variar entre agressiva e defensiva, o que afeta diretamente o tipo de estratégia adotada. Portanto, a estratégia envolve tomar decisões com base em critérios compartilhados, tais como: apoiar a missão, viabilizar a visão e fortalecer os valores e princípios.

2.4.3 Mecanismo do Controle nas contratações

O controle consiste em procedimentos organizados com o objetivo de minimizar os riscos potenciais, visando atingir os objetivos institucionais e assegurar a condução das atividades da organização de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz. Além disso, busca-se preservar a legalidade e a economia na utilização dos recursos públicos (Vieira; Barreto, 2019).

Na visão de Cardoso e Alves (2021) o mecanismo de controle engloba uma série de processos estruturados de gestão de riscos. Esses processos têm como objetivo identificar, avaliar e abordar os riscos relevantes, ou seja, eventos futuros e incertos os quais têm o potencial de impedir ou atrasar o alcance dos objetivos institucionais. Além disso, eles se referem a ferramentas que garantem a execução ordenada, ética, econômica, eficaz e eficiente de várias atividades e processos de trabalho dentro da organização. Nesse sentido, é essencial observar a conformidade legal e contábil, bem como a economicidade na gestão dos recursos públicos.

As atividades de controle referem-se a políticas e procedimentos que orientam as ações individuais na implementação das políticas de gestão de riscos. Essas ações podem ser realizadas diretamente ou com o auxílio de tecnologia, com o objetivo de garantir a execução adequada das respostas aos riscos. Essas atividades podem ser categorizadas de acordo com os objetivos da organização, relacionados aos riscos estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade com as diretrizes (Coso, 2017).

Conforme o normativo do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017a), controle compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Para Pereira (2011), o monitoramento consiste no processo de acompanhamento e avaliação do funcionamento dos controles internos; é feito por meio tanto do acompanhamento contínuo das atividades, quanto por avaliações específicas, internas ou externas. A base do ambiente de Controle consiste em adoção de atitude da entidade em relação ao controle; está ligado a diversos fatores: integridade, valores éticos e competência dos funcionários da entidade; filosofia e estilo gerenciais; forma como a gerência atribui autoridade e responsabilidade e organiza e desenvolve o pessoal; comprometimento da direção da entidade. Já as atividades de Controle envolvem as ações tempestivas as quais permitem a mitigação dos riscos identificados; podem ser classificadas como de prevenção ou de detecção; as atividades de controle são representadas pelas políticas e pelos procedimentos

os quais contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas.

2.5 Contratos de terceirização

A terceirização segue a lógica da especialização, na qual a entidade pública transfere, por meio de um contrato administrativo, a responsabilidade pela execução de atividades consideradas acessórias ou auxiliares para terceiros. Isso permite que o ente público concentre seus esforços nas atividades as quais são a razão fundamental de sua existência, ou seja, suas atividades principais ou finalísticas, enquanto as demais são delegadas (Freitas; Maldonado, 2013).

Segundo Pires (2020), o Decreto-Lei nº 200/67 instituiu a viabilidade da terceirização no âmbito do setor público. Ele estabeleceu que a Administração Pública poderia recorrer à execução indireta de certas atividades por meio de contratos, desde que determinadas condições fossem cumpridas. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do artigo 37, permitiu a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, mediante lei específica, prevendo-se as diretrizes para licitação e regulamentação dos contratos a serem celebrados.

No entanto, em meio ao contexto de reforma administrativa, a tendência é que haja uma redução ainda maior do número de servidores efetivos nas universidades públicas federais. Isso se deve à crescente preferência pela contratação de colaboradores terceirizados e à menor oferta de concursos para as carreiras de docentes e técnicos administrativos. Esses elementos resultam em um aumento dos desafios e limitações para a gestão e fiscalização dos contratos (Pires, 2020).

Em termos de legislação, a Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998 extinguiu vários cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e estabeleceu que as atividades correspondentes poderiam ser objeto de execução indireta, conforme regulamento, permitindo, assim a contratação de serviços terceirizados (Brasil, 1998).

A Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017 (Brasil, 2017b), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, buscou melhorar o processo de planejamento nas aquisições e contratações de serviços no Executivo Federal. Destaca-se em seu Art. 1º que as contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, devem observar as fases de Planejamento da

Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato; os critérios e práticas de sustentabilidade; e o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

O mais recente avanço normativo sobre a terceirização no serviço público, se deu com a publicação da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021 (Brasil, 2021a), que em seu inciso XVI do Art. 6º apresenta as definições e considerações sobre os serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

[...]

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. (Brasil, 2021a, p. 3).

É compreensível, portanto, que a busca pela melhoria da qualidade na execução dos gastos por meio da terceirização deva ser uma das principais prioridades administrativas, com foco na eficiência operacional. É importante ressaltar que, por meio da implementação de boas práticas de fiscalização, os órgãos públicos podem alcançar resultados positivos e eficientes nas contratações públicas, garantindo o cumprimento das cláusulas contratuais e evitando a má administração e o desperdício de recursos públicos. Tais ações contribuem para a preservação da integridade patrimonial do Estado (Pires, 2020). Sobretudo, nesse sentido, a adoção dos mecanismos de governança propostos pelo TCU se alinham com a busca pela melhoria da gestão dos contratos desta natureza.

Segundo Mizael, Murad e Antonialli (2020), a IN 05/17 está em consonância com os novos princípios da Administração Pública Gerencial, nos quais a sociedade passa a ter participação mediante a avaliação da qualidade dos serviços públicos ao criar os perfis de fiscais setoriais e público usuário. De maneira semelhante, também aborda o aspecto da prestação de contas por meio da transparência das regras e atribuindo responsabilidade aos gestores na contratação de serviços, tanto na fase de planejamento, quanto na seleção do fornecedor e na gestão contratual. Buscando, assim, um aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

Entretanto, este normativo não estabelece as diretrizes objetivas acerca da governança na gestão dos contratos, sendo este, um dos objetivos deste trabalho: diagnosticar as práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços terceirizados e propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, possibilitando o desenvolvimento de estudos/processos de gestão os quais envolvam o monitoramento e a avaliação da implementação de mecanismos de governança.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Prodanov e Freitas (2013), a Pesquisa Científica tem como objetivo explorar de forma científica um ou mais aspectos de um determinado assunto. Para alcançar esse propósito, deve ser conduzida de maneira sistemática, metódica e crítica. O resultado da pesquisa científica visa promover o avanço do conhecimento humano.

Já Marconi e Lakatos (2017) destacam que pesquisa é um procedimento formal a qual envolve métodos de pensamento reflexivo, buscando um tratamento científico e se configurando como um caminho para compreender a realidade ou descobrir verdades parciais. Prodanov e Freitas (2013) reforçam que a pesquisa científica é a realização de um estudo planejado com o objetivo de encontrar respostas para questões específicas, utilizando o método científico, partindo de um problema e fundamentando-se em teorias como ponto de partida para a investigação em questão.

A presente pesquisa teve como objetivo geral compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ e como um dos objetivos específicos, propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança para estas contratações. A pesquisa foi embasada na literatura existente, nas exigências legais e nas orientações do TCU no âmbito das universidades públicas.

Foram utilizadas técnicas de coleta de dados que permitam a obtenção de informações, como análise documental, entrevista, e, por fim, a análise temática. Para a execução da coleta de dados, conforme orientações do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (CEPSJ)¹, o projeto foi enviado ao referido comitê para parecer e autorização de prosseguimento seguindo as normas estabelecidas. Foi solicitado autorização ao Gestor da UFSJ para uso do nome da instituição bem como das informações necessárias para a pesquisa, por meio de um documento contendo a declaração de conhecimento e aceite da instituição no qual os dados foram coletados e da infraestrutura necessária para coleta de dados. Também foi enviado previamente aos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) antes de agendar as entrevistas, que somente ocorreram com a aprovação dos envolvidos.

Visando atingir os objetivos específicos propostos nesta pesquisa, sendo o primeiro deles: diagnosticar práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de

¹ <https://ufs.j.edu.br/cepsj/>

serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, foi adotada a prática de coleta de dados por meio de pesquisa documental pelos canais institucionais de busca pelos normativos internos, manuais ou outros alusivos ao tema. Também foram realizadas entrevistas com gestores e servidores envolvidos no processo de contratação para levantamento de informações e percepções sobre as práticas de governança adotadas na UFSJ. Essa abordagem permitiu uma compreensão aprofundada do contexto específico da universidade e dos desafios enfrentados.

Para atingir o segundo objetivo específico, qual seja: analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações (IGG) do TCU, foi adotada a prática de coleta de dados por meio de pesquisa documental, considerando como unidade de análise a UFSJ. Para a análise de dados que visa alcançar este propósito, foram utilizados como objeto de estudo os Relatórios individuais da autoavaliação da UFSJ, dispostos nos Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU, dos períodos de 2017, 2018 e 2021, tendo como referência o Indicador: iGovContrat. Justifica-se os três períodos definidos para esta análise, pois não há outros relatórios com os mesmos parâmetros disponíveis no site do TCU (Brasil, 2017c; Brasil, 2017e; Brasil, 2018a; Brasil, 2021e).

Na etapa de planejamento da presente pesquisa, foi adotada a revisão de literatura, que, segundo Prodanov e Freitas (2013), desempenha um papel fundamental na pesquisa acadêmica, pois é por meio dela que o pesquisador posiciona o seu trabalho dentro da extensa área de estudo à qual pertence, fornecendo-lhe um contexto adequado.

Considerando sua importância, na primeira parte deste trabalho, foi realizado uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se as palavras-chave como principais referências nas buscas pelas literaturas pertinentes. Foi utilizando as mais relevantes ferramentas de pesquisa: *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), que é um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita de produção científica, particularmente das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo; *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) que é uma biblioteca virtual de revistas científicas brasileiras em formato eletrônico o qual organiza e publica textos completos de revistas assim como produz e publica indicadores do seu uso e impacto; plataforma do Google Acadêmico; catálogo de teses e dissertações da capes na busca por artigos, dissertações e teses utilizando as palavras chave; livros físicos e *e-Books* ligados ao tema e buscas em sites governamentais sobre normativos e legislações e manuais orientativos relativos ao assunto do presente trabalho.

De acordo com Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é baseada em materiais previamente elaborados, predominantemente compostos por livros e artigos científicos. Embora a maioria dos estudos requeira algum grau de trabalho nessa natureza, algumas pesquisas são desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Muitas pesquisas exploratórias podem ser classificadas como bibliográficas.

3.1 Caracterização do ambiente de estudo

A pesquisa foi realizada conforme realidade da UFSJ, a qual foi instalada em 21 de abril de 1987 como Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei (FUNREI). No ano de 2002, foi transformada em Universidade. Hoje, a UFSJ está presente em 5 municípios. Seus cursos estão distribuídos em 6 unidades educacionais: Campus Alto Paraopeba (CAP), localizado na divisa dos municípios de Ouro Branco e Congonhas, Campus Cento-Oeste ‘Dona Lindu’ (CCO), localizado em Divinópolis, Campus Dom Bosco (CDB), localizado em São João del-Rei, Campus Santo Antônio (CSA), localizado em São João del-Rei, Campus Sete Lagoas (CSL), localizado em Sete Lagoas, Campus Tancredo Neves (CTAn), localizado em São João del-Rei².

A estrutura propicia que a UFSJ ofereça 50 cursos de graduação na modalidade educação presencial e três na modalidade educação à distância (ano-base 2022). No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, em 2001, foi criado o primeiro mestrado na UFSJ, o que contribuiu para que a Funrei passasse a ter o *status* de universidade. Em 2019, a UFSJ conta com 30 programas de pós-graduação, ofertando 30 cursos de mestrado e sete de doutorado (UFSJ, 2019a).

Ainda conforme o PDI 2019 – 2023 da UFSJ, dentre os objetivos estratégicos institucionais desenvolvidos por meio do eixo administrativo, está o de otimizar as contratações e fiscalização de empresas terceirizadas de mão de obra contínua com dedicação exclusiva de apoio administrativo, por meio de ações de: alterações nos contratos visando a prestação de serviços e otimização de recursos, capacitações e elaboração de protocolos para a fiscalização de contratos e criação de instância administrativa exclusiva para gestão de serviços terceirizados. Nessa perspectiva, o estudo e a elaboração de uma política de governança para dar suporte à gestão dos contratos de terceirização, vai ao encontro do proposto no documento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e poderá contribuir, assim, para o cumprimento de parte de sua missão institucional administrativa (UFSJ, 2019a).

² https://ufsj.edu.br/dplag/a_ufsj.php

3.2 Natureza da Pesquisa

Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa aplicada, pois tem como propósito gerar conhecimentos direcionados para a aplicação prática, visando a solução de problemas específicos. Nesse tipo de pesquisa, são abordados temas que envolvem verdades e interesses locais, buscando soluções concretas e úteis para as necessidades e demandas da comunidade ou contexto em questão (Prodanov; Freitas, 2013).

Do ponto de vista da abordagem do problema, esta é uma pesquisa qualitativa, uma vez que a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador estabelece um contato direto e mais imersivo com o ambiente e o objeto de estudo, realizando um trabalho intensivo de campo. Nesse contexto, as questões são investigadas no ambiente em que surgem, sem qualquer manipulação intencional por parte do pesquisador. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, buscando retratar o maior número possível de elementos presentes na realidade estudada. O foco principal está no processo em si, mais do que no produto final, valorizando a exploração aprofundada dos fenômenos e buscando compreender os significados e relações presentes no contexto estudado (Prodanov; Freitas, 2013).

Na abordagem qualitativa, as conclusões e resultados de estudos e pesquisas são situados em um espectro contínuo a qual abrange desde a mera descrição até a interpretação dos fenômenos estudados (Silvia; Barbosa; Lima, 2020).

Sob a perspectiva de seus objetivos, a pesquisa é de natureza descritiva, com o propósito de detalhar as características de uma determinada população ou fenômeno, além de estabelecer relações entre as variáveis estudadas (Gil, 2008). Nas pesquisas descritivas, o pesquisador observa, registra, analisa, classifica e interpreta os fatos sem interferir sobre eles. Isso significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados de forma não manipulada pelo pesquisador, permitindo uma abordagem imparcial e objetiva dos eventos em questão (Prodanov; Freitas, 2013).

3.3 Instrumento de Coleta de Informações

Na pesquisa, a coleta de dados representa o momento no qual os instrumentos elaborados e as técnicas selecionadas são empregados para obter as informações planejadas. Essa etapa visa efetuar a obtenção dos dados necessários para a investigação em questão (Marconi; Lakatos, 2017). Estas mesmas autoras ainda afirmam que para obter dados em uma

pesquisa, três procedimentos podem ser utilizados: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e contatos diretos.

A pesquisa bibliográfica consiste em um levantamento geral dos principais trabalhos já realizados sobre o tema, fornecendo informações atuais e relevantes. Já a investigação preliminar é caracterizada por meio de estudos exploratórios e deve ser realizada por meio de dois aspectos: documentos e contatos diretos (Marconi; Lakatos, 2017).

Segundo Prodanov e Freitas (2013), dentre as técnicas de pesquisa coleta de dados, são destacadas as seguintes: 1. observação direta intensiva: a qual envolve a coleta de dados por meio de observação direta e entrevistas; e 2. observação direta extensiva: nesta abordagem, os dados são coletados por meio de questionários, formulários, medidas de opinião e atitudes, histórias de vida, discussões em grupo, análise de conteúdo, testes, sociometria e pesquisas de mercado. No caso específico desta pesquisa, será adotado a observação direta intensiva por meio de entrevistas.

Neste contexto teórico, a análise documental foi realizada para compreender os processos e normativos existentes no âmbito da UFSJ, bem como as exigências legais e as orientações do TCU relacionadas às contratações de serviços terceirizados. Essa análise documental permitiu uma visão aprofundada do arcabouço normativo e das práticas de governança atualmente adotadas.

Os contatos diretos, realizados por meio de pesquisas de campo ou de laboratório, envolvem a interação com pessoas as quais podem fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis. Tanto a pesquisa bibliográfica quanto a pesquisa de campo podem ser executadas concomitantemente, contribuindo para uma análise mais abrangente e completa dos dados necessários para a pesquisa em questão (Marconi; Lakatos, 2017).

A comunicação direta descrita pela literatura mencionada foi realizada por meio de entrevista individual, conforme protocolo proposto em apêndice, foram feitas abordagens com profissionais envolvidos nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ, como gestores de contratos, ordenadores de despesa, fiscais de contrato, chefe da unidade de Assessoria em Governança e Gestão e, ainda, a Chefia da Auditoria Interna da UFSJ, todos servidores públicos responsáveis pela governança aplicada à serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Com isso, obteve-se informações práticas sobre os desafios enfrentados na implementação dos mecanismos de governança, as práticas atuais adotadas e as percepções dos envolvidos. O objetivo principal de uma entrevista é obter informações do entrevistado acerca de um tema específico ou de um problema em questão (Marconi; Lakatos, 2017).

A UFSJ possui apenas uma unidade administrativa chamada de Assessoria de Governança e Gestão, que foi instituída recentemente (início de 2023) e não dispõe de normativos internos que regulamente a aplicação dos mecanismos de governança nos contratos de terceirização. Esta Assessoria é composta por um único servidor efetivo e, portanto, solicitei a este servidor os nomes e funções dos gestores e fiscais de contratos de terceirização vigentes na UFSJ, responsáveis direto pelo monitoramento e controle dos contratos. Além desses personagens, foram entrevistados os dois ordenadores de despesa que são a autoridade administrativa detentora de competência de ordenar a execução de despesas orçamentárias como a emissão de notas de empenho e a autorização para liquidação de despesas, bem como o servidor responsável pela Assessoria em Governança e Gestão da UFSJ e, ainda, a Chefia da unidade de Auditoria Interna também foram entrevistados, totalizando um número de 15 (quinze) servidores, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Servidores entrevistados envolvidos nos processos de governança aplicada à serviços terceirizados lotados na Sede da UFSJ

FUNÇÃO	QUANTIDADE
Chefe da unidade de Assessoria em Governança e Gestão - servidor efetivo responsável pela respectiva unidade.	01
Gestores de contratos - servidores efetivos responsáveis pela gestão dos contratos e atividades relacionadas à supervisão.	02
Fiscais administrativos - responsáveis pelas questões tributárias, previdenciárias e trabalhistas, além de ações em caso de inadimplência.	05
Fiscais técnicos - responsáveis monitoramento por avaliar se a execução do contrato está de acordo com os termos acordados.	04
Ordenadores de despesa - responsáveis pelos atos administrativos que resultam em movimentação de recursos públicos.	02
Chefia da Auditoria Interna - controle interno.	01

Fonte: elaborado pela autora.

O número de servidores relacionados à função de: gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico, selecionados conforme Quadro 3, se deu devido ao fato de representarem os contratos que são executados na Sede da UFSJ, uma vez que são os de maior relevância considerando o valor do orçamento disponibilizado para estes contratos e número de colaboradores envolvidos, que são os de maior número. Para a análise de dados das entrevistas, respeitando a não identificação dos entrevistados, foram utilizados os termos: Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3, e assim sucessivamente até o Entrevistado 15.

Conforme rege a IN 05/2017 (Brasil, 2017b), os tipos de fiscais responsáveis pela fiscalização dos contratos de terceirizados são: o gestor de contrato, o fiscal administrativo, o

fiscal técnico, o fiscal setorial (se necessário) e a fiscalização pelo público usuário. As atribuições da gestão contratual envolvem a coordenação de atividades relacionadas à supervisão técnica, administrativa e pelo público usuário de contratos. A fiscalização técnica é o monitoramento para avaliar se a execução do contrato está de acordo com os termos acordados, abrangendo qualidade, quantidade e tempo dos serviços prestados. A fiscalização administrativa se concentra em questões tributárias, previdenciárias e trabalhistas, além de ações em caso de inadimplência, conforme exposto no Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A escolha dos ordenadores de despesas para compor do rol de entrevistados, se deve ao fato de sua importância nos atos administrativos relevantes e no poder de decisão, quais sejam: autoridade responsável pela tomada de decisões que resultam em movimentação de recursos públicos, como emissão de empenhos, autorização de pagamentos e utilização de recursos. Geralmente, essa autoridade detém a maior hierarquia administrativa em um órgão público e sua competência na esfera federal da Administração Pública da União é definida pelo Decreto-Lei 200/1967 (Almeida, 2021).

A Chefia da Auditoria interna tem atribuição importante no papel de entrevistado, considerando o Art. 1º, p.01 de seu Regimento Interno apresenta as seguintes atribuições.

Art. 1º A Auditoria Interna (AUDIT) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) é um órgão de apoio e assessoramento, responsável pela execução de atividades de avaliação e de consultoria de modo a contribuir para a melhoria da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos no âmbito da UFSJ (UFSJ, 2020, *online*).

E, por fim, o Servidor efetivo responsável pela chefia da unidade de Assessoria em Governança e Gestão (ASGOV) da UFSJ, instituída pela Portaria nº 775, de 28 de dezembro de 2022 (UFSJ, 2022a), foi um entrevistado de relevância, uma vez que é nesta unidade organizacional que se concentra as orientações e informações necessárias à fiscalização, gestão e governança nos contratos de terceirização da instituição. A Assessoria em Governança e Gestão é responsável por colaborar no planejamento de contratações de serviços terceirizados, visando à uniformidade dos termos institucionais. Além disso, regula a gestão e supervisão dos contratos terceirizados, coordenando e orientando os fiscais de contrato.

3.4 Técnica de Análise de Informações

A análise de dados tem como propósito identificar os procedimentos adotados pelo autor para extrair informações dos dados coletados. Os critérios adotados para esta análise incluem a clareza na interpretação dos dados, a coerência lógica das evidências apresentadas, o uso de testes empíricos, a elaboração de explicações consistentes e a comparação com literatura divergente e similar (Prodanov; Freitas, 2013).

De acordo com Lima Junior *et al.* (2021), a pesquisa documental consiste na obtenção de dados exclusivamente a partir de documentos, com o objetivo de extrair informações contidas neles, visando compreender um determinado fenômeno. Esse procedimento utiliza métodos e técnicas para captar, compreender e analisar um conjunto diversificado de documentos, incluindo bancos de dados com conteúdo heterogêneo.

Para o tratamento dos estudos evidenciados na pesquisa documental, foi utilizado a Análise Documental como percurso metodológico. A Análise Documental é aplicável a diferentes tipos de documentos, não se limitando apenas aos escritos. Em uma abordagem qualitativa, consiste em um procedimento o qual utiliza técnicas específicas para capturar e compreender uma variedade de documentos. Esse processo meticuloso envolve a cuidadosa seleção, coleta, análise e interpretação dos dados presentes nos documentos em questão (Lima Junior *et al.*, 2021).

A análise de conteúdo é um conjunto de metodologias para examinar comunicações, com o propósito de superar ambiguidades e aprofundar a compreensão dos dados adquiridos (Mozzato; Grzybovski, 2011). Estes autores afirmam que a análise de conteúdo é uma técnica relevante e significativa para a análise de dados, com um potencial substancial para o avanço teórico no campo da administração, especialmente em estudos com abordagem qualitativa.

Segundo Oliveira (2008), a metodologia de análise de conteúdo envolve diversas fases, como: fase inicial de preparação; exploração minuciosa do material ou codificação; processamento dos resultados, deduções e interpretação. Nesse sentido, a análise de conteúdo será feita em três etapas: 1) pré-análise que envolve a organização do conteúdo a ser examinado, visando torná-lo funcional, ao mesmo tempo que estrutura as concepções iniciais de maneira sistemática; 2) exploração do material na qual são estabelecidas categorias e são identificadas as unidades de registro, bem como as unidades de contexto nos documentos e; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, nesse estágio os resultados são tratados, com destaque para a condensação das informações com vistas à análise. Isso culmina nas

interpretações inferenciais, marcando o período de intuição, análise reflexiva e avaliação crítica (Mozzato; Grzybovski, 2011).

Considerando os resultados obtidos, estes devem atender a certas condições para possuírem relevância científica. A coesão, a uniformidade, a autenticidade e a concretização em um aspecto, compõem os elementos do padrão intrínseco de precisão. Por outro lado, a partilha intersubjetiva representa o critério extrínseco (Mozzato; Grzybovski, 2011).

Dessa forma, a análise de conteúdo representa uma abordagem metodológica com ampla aplicabilidade em diversas áreas e finalidades. Isso se deve ao fato de que qualquer material suscetível de ser convertido em texto possui potencial para ser examinado por meio da utilização desse método ou técnica (Oliveira, 2008).

Visando a aplicação da técnica mais apropriada de análise, no conjunto das técnicas da análise de conteúdo, tem-se em primeiro lugar a análise por categorias, cronologicamente é a mais antiga; na prática a mais utilizada. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, segundo o reagrupamento analógico. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a análise temática é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples. Sobretudo, para esta pesquisa, a análise temática foi especificamente o método evidenciado aplicado à análise documental e das entrevistas, de acordo com os protocolos citados nos apêndices.

Nessa perspectiva, segundo Bardin (1977), a análise temática é considerada como uma das técnicas da análise de conteúdo.

A documentação trabalha com documentos, a análise de conteúdo com mensagens (comunicação); a análise documental faz-se principalmente por classificação indexação, a análise categorial temática, é entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo. O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem, o da análise de conteúdo, é a manipulação da mensagem (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (Bardin, 1977, p.46).

Por fim, objetivando a convergência das informações, as conclusões foram validadas por meio de triangulação dos dados levantados por meio da análise documental que envolve literaturas, normativos, relatórios técnicos do TCU e análise das entrevistas considerando as percepções dos entrevistados, entre outras, comparando resultados da análise com todas as fontes de dados que culminou no relatório de resultados. Dessa forma, quando múltiplas fontes de evidência convergem, estamos diante de um acontecimento que pode ser encarado como uma descoberta com conclusões adequadas, ou então considerado como um indício a

ser agregado a outros, visando a uma compreensão e interpretação mais abrangentes de um fenômeno. A triangulação representa um processo de cotejamento de dados provenientes de fontes diversas, com o objetivo de tornar as informações obtidas mais convincentes e precisas. Além disso, a triangulação pode ser alcançada por meio da aplicação de diferentes métodos de análise a um mesmo objeto de estudo (Prodanov; Freitas, 2013).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Diagnósticos das práticas de governança das contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)

Nessa sessão, serão abordados os resultados e discussões que envolvem os principais temas da governança aplicada aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ encontrados a partir da pesquisa documental e das entrevistas realizadas. O estudo foi fundamentado por meio dos três mecanismos de governança: Liderança, Estratégia e Controle juntamente com o conjunto de práticas de governança aplicáveis à contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ. Neste capítulo, discutem-se os resultados inferidos a partir dos dados coletados, cotejando-os com as discussões teóricas dispostas no Capítulo 2.

Primeiramente, contextualizando um dos pontos relevantes considerado neste estudo, levantou-se dados e recursos destinados à terceirização no âmbito da UFSJ destacando o exercício de 2022. A análise dos dados e das informações obtidas por meio do Setor de Planejamento Orçamentário (SEPLO) da UFSJ relativo aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, refere-se a: número de contratos de terceirização vigentes; número de colaboradores em cada contrato; valor anual efetivamente pago em 2022 a cada contrato e o total geral anual; e, percentual gasto em contratos de terceirização em relação ao total de recursos de custeio disponibilizados para UFSJ em 2022.

O passo seguinte, atinente ao Capítulo 3, buscou-se a coleta de documentos no âmbito da UFSJ, por meio de pesquisa documental nos canais institucionais de busca pelos normativos internos, manuais ou outros alusivos ao tema. Além da pesquisa via site oficial da instituição, foi solicitado à Auditoria Interna e à Assessoria em Governança e Gestão (ASGOV) da UFSJ, todos os documentos institucionais vigentes relativos à normativos internos, como resoluções, portarias, manuais ou outros alusivos ao tema que subsidie a governança em contratações de serviços terceirizados na UFSJ bem como os últimos três relatórios gerados pelo TCU do Índice de Governança e Gestão (iGG) da UFSJ. Todas as solicitações foram atendidas. Com os dados obtidos, tem-se, inicialmente, uma análise documental e análise dos dados de acordo com o tripé: liderança, estratégia e controle. Juntamente com as percepções captadas por meio das entrevistas, atendeu, assim, ao primeiro

objetivo específico proposto nesta pesquisa, de diagnosticar as práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ. Contudo, a análise das entrevistas resultaram em outras percepções aqui apresentadas.

Na sequência da pesquisa e atendendo aos procedimentos metodológicos propostos no Capítulo 3, foram realizadas as 15 entrevistas de acordo com o Quadro 3 do sub item 3.3, como uma das estratégias de instrumento de coleta de informações. Em seguida, realizou-se a análise e tabulação das percepções dos entrevistados de acordo com os objetivos específicos, em confronto com as dimensões teórico-conceituais da pesquisa, relacionando, respectivamente, os resultados aos três mecanismos detectados e diagnosticados: liderança, estratégia e controle.

Concomitante aos procedimentos e análises, levantou-se os relatórios IGG de 2017, 2018 e 2021 da UFSJ (Brasil, 2017c; Brasil, 2018a; Brasil, 2021e) e obteve-se o atendimento ao segundo objetivo específico, qual seja: analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações (IGG) do TCU. Busca-se entender o que os pontos de desvio e variação sinalizam perante os parâmetros utilizados pelo TCU no contexto da governança e gestão de contratações no âmbito da UFSJ.

Por fim, a partir da análise dos dados de percepção coletados juntos aos entrevistados, juntamente com a análise documental, que envolve literaturas e normativos, entre outras fontes, fez-se a triangulação das referidas informações, comparando os resultados com todas as fontes de dados o que culminou no subitem que trata das convergências entre evidências documentais e entrevistas.

4.1.1 Dados dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ

Considerando o recorte do exercício de 2022 e de acordo com os dados fornecidos pela ASGOV e pelo SEPLO da UFSJ, tem-se o número de 21 contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra em todos os campi da UFSJ, contratos estes que envolvem, principalmente, os serviços terceirizados de: apoio administrativo, recepcionistas, limpeza e conservação, manutenção, vigilância/segurança e portaria, motorista, entre outros. O número total de colaboradores relativo aos contratos citados é de 568, conforme disposto no Quadro 4. Com o número total de colaboradores, pode-se, ainda, afirmar o quão importante

são para a realização das atividades meio da instituição, uma vez que o número de Técnicos Administrativos efetivos que atuam na instituição é de 543 (UFSJ, 2023b).

O valor anual total efetivamente pago aos contratos de terceirização da UFSJ em 2022 foi de R\$ 17.635.465,00, o que representa 46,61% dos recursos de custeio despendidos à estes serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, referente ao elemento de despesa 339037 - Locação de Mão Obra. O que ratifica a dimensão da complexidade do problema e a importância do presente estudo. Os contratos que se encontram com valores igual a 0 (zero) foram justificados pelo SEPLO sendo contratos que tinham sido firmados recentemente e ainda não tinham faturas pagas.

Quadro 4 - Dados referente aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ em 2022

CONTRATO	CAMPUS	NÚMERO DE COLABORADORES	VALOR ANUAL EFETIVAMENTE PAGO EM 2022
01/2019	CCO	13	734.292,50
15/2021	CAP	17	322.735,41
21/2021	SEDE	79	4.023.540,21
32/2022	CCO	2	46.374,81
04/2022	CAP	14	654.204,31
48/2022	CCO	20	267.170,02
58/2022	CCO	2	101.009,85
06/2022	CCO	9	1.137.033,15
82/2022	SEDE	13	103.253,81
14/2023	CSL	14	0,00
20/2021	CAP	10	791.958,61
22/2021	CCO	8	617.236,05
23/2021	CSL	10	835.411,14
25/2023	SEDE	62	0,00
39/2022	CSL	3	82.659,53
43/2021	CSL	19	1.084.630,78
50/2021	SEDE	19	3.210.683,97
51/2018	SEDE	83	3.293.298,25
54/2023	CSL	11	0,00
59/2022	CAP	21	329.972,59
75/2023	SEDE	139	0,00
TOTAL		568	17.635.464,99

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados fornecidos pelo SEPLO.

4.1.2 Mecanismos de liderança analisados e diagnosticados

Na categoria relativa aos mecanismos de liderança, na primeira etapa de levantamento de dados, a pesquisa buscou todos os normativos internos, manuais ou outros alusivos ao tema governança aplicável às contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Considerando o conceito apontado por Vieira e Barreto (2019), a liderança abrange um conjunto de comportamentos e práticas de natureza humana desempenhados pelos ocupantes de cargos-chave nas organizações. Seu objetivo é garantir que as condições básicas para uma boa governança sejam cumpridas, incluindo integridade, competência, responsabilidade e motivação.

Portanto, tem-se que a investigação documental partiu da necessidade de diagnosticar práticas que envolvem: o estabelecimento de um modelo de governança; a promoção da integridade e; a promoção da capacidade de liderança. Nessa perspectiva, a análise documental resultou na constatação de poucas práticas institucionalizadas. Materializada, tem-se somente a Resolução nº 10, de 19 de maio de 2021 (UFSJ, 2021), que dispõe sobre a padronização dos procedimentos internos de fiscalização, inclusive aplicação de penalidades, dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ e que instituiu o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos de 2019 (UFSJ, 2019b).

O Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos instituído, foi um trabalho desenvolvido por uma comissão composta por fiscais de contratos, com o apoio de unidades estratégicas da UFSJ que teve como objetivo auxiliar, orientar e subsidiar os gestores e fiscais de contratos e demais envolvidos nesta atividade, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização da prestação de serviços de mão de obra continuada com dedicação exclusiva. Não há menção dos mecanismos de governança aplicados aos contratos, entretanto, há de se considerar que o ato da autoridade competente que aprovou os procedimentos estabelecidos no manual, pode-se considerar, um aspecto atribuído à liderança. Considerando as diretrizes dispostas no manual, a que mais se aproxima de uma das claras práticas de liderança na promoção da integridade é a definição das atribuições dos fiscais e gestores de contratos (UFSJ, 2019b). Este roteiro de deveres e obrigações atribuídas às rotinas destes agentes, faz com que suas ações tenham direcionamento dentro dos atos da probidade, agindo, assim, na legalidade com integridade e ética. Na pesquisa documental, não foram identificados normativos que abordem as subcategorias práticas de estabelecimento de

modelo de governança e nem na promoção da capacidade de liderança. Contudo, a análise das entrevistas resultaram em outras percepções apresentadas a seguir.

Conforme informado no capítulo metodológico, foram entrevistados 15 servidores com atuação e envolvimento nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ, conforme disposto no Quadro 3 deste mesmo capítulo. Destes, seis dos entrevistados compõem o quadro de nível estratégico dentro da instituição e nove compõem os níveis operacionais. O nível estratégico compreende as funções de gestores de contratos, lideranças e chefias de unidades estratégicas e, o nível operacional é composto por fiscais técnicos e administrativos dos contratos.

Inicialmente, ao questionar os entrevistados com perguntas de abordagem dos mecanismos de liderança, foi possível diagnosticar e compreender as práticas vigentes relacionadas ao tema e identifica-se que há uma percepção comum, tanto aos envolvidos a nível estratégico quanto aos de nível operacional. Quando perguntados sobre a adoção de uma estrutura interna de governança responsável pelos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o resultado geral de percepção é que, há uma estrutura, porém, por ser incipiente, ainda não atende ao que foi proposto. Nesse sentido, a resposta dada pelo Entrevistado 02, demonstra essa dimensão.

Uma das iniciativas que a gente conhece como estrutura interna de governança é a ASGOV que é Assessoria em Governança e Gestão que foi criada no final do exercício 2022 e ela cuida dessa parte da gestão das contratações. Mas é uma estrutura nova e que precisa ser remodelada, até para englobar essa parte aí de governança nos contratos de terceirização e precisa de pessoal também lotado nessa unidade, para que a governança seja melhor tratada. (Entrevistado 02, 2023).

Pode-se inferir, perante todas as respostas, que houve um avanço nesse tema com a criação da unidade ASGOV, por meio da Portaria nº 775, de 28 de dezembro de 2022 (UFSJ, 2022a), instituída como sendo a instância responsável por fornecer os subsídios necessários as decisões estratégicas da instituição com atribuição de cooperar no planejamento das contratações de serviços terceirizados, buscando a padronização dos termos institucionais e ainda regulamentar a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, orientando e coordenando os fiscais de contratos.

Nota-se, outras percepções dos entrevistados as quais agregaram informações sobre a ASGOV, que neste primeiro ano de instituída, destaca-se pela importância de padronizar processos, termos e documentos relacionados a contratações, especialmente de serviços

comuns em diferentes campi da universidade. Entretanto, reconhecem que para atendimento de todas as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos, ainda há muito a se fazer, uma vez que esta unidade conta com apenas um servidor desempenhando todas estas atribuições. Há sugestões e intenções comuns percebidas no sentido de melhorias nesta estrutura e torná-la mais robusta, com mais servidores concentrados na mesma missão e assim, desenvolverem práticas e atender as necessidades legais e administrativas, porém, um dos pontos a se destacar, foi a menção de falta de pessoal suficiente para prosseguir com este plano.

Quando questionados se a organização adota mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações e se os perfis dos profissionais envolvidos possuem definição institucionalizada, as respostas, em sua maioria, foram de que não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e que a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções. Contudo, há uma percepção que existe uma dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações, com afirmação de que são poucos servidores destinados a estas funções. A este respeito, destacam-se as respostas dadas pelos Entrevistados 05 e 15.

Não temos esses mecanismos, temos muita dificuldade até de implementar pela falta de pessoal a gente tem uma escassez muito grande de servidor, então mesmo que a gente fizer esses documentos eu acho que a gente vai ter essa dificuldade por causa da falta de pessoal. (Entrevistado 05, 2023).

Relacionado a gestão de contratos não temos. Especificamente para gestão de contratos não temos um desenho categorizado, documentado, mas na prática a gente faz análise de perfil, exatamente para encaixar competência àquela realidade. Não temos detalhado documentalmente, porque a restrição de servidores na casa é tão grande que não adiantaria, porque sempre vai voltar nos mesmos servidores, poucas pessoas acumulando muitas atividades desse nível de gestão contratual. É um grande problema e desafio que enfrentamos, por isso a gente tenta capacitar novas pessoas para não passar estas dificuldades. (Entrevistado 15, 2023).

Quanto aos investimentos no desenvolvimento das competências necessárias para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos, observam-se respostas consonantes que, após a implementação da ASGOV, a instituição melhorou muito a oferta de cursos e capacitações. A Assessoria, dentro de suas atribuições, tem conseguido identificar as deficiências e demandas em termos de capacitação e, antes da assessoria, as informações eram desconectadas e dispersas. Há evidências, também, que a interação entre gestores e fiscais são

relevantes no auxílio mútuo, pela troca de experiências. Confirma-se pelas respostas dos Entrevistados 10 e 15.

Com a implementação da ASGOV melhorou muito na captação das necessidades de cursos e está sendo praticada, vários cursos estão sendo contratados. Melhorou o levantamento das necessidades de cursos. (Entrevistado 10, 2023).

Sim, no quesito capacitação, oferecemos a capacitação e incentivamos a participação voltada exclusivamente para esse tipo de atividade de gestão e fiscalização de contratos. A eficácia ela é vivenciada na prática, então a medida que a gente vai vendo a fiscalização aí entra um papel muito importante dos gestores de contrato e da ASGOV de identificar pontos a serem corrigidos, adaptados e evoluídos e a gente tenta sempre que possível fazer uma interação entre esses fiscais para um auxiliar o outro naquelas demandas que não são de rotina. (Entrevistado 15, 2023).

Considerando o uso da metodologia de triangulação perante a análise das evidências documentais e as percepções extraídas das entrevistas, destaca-se que na categoria relativa aos mecanismos de liderança, o Manual de Fiscalização é apontado como um instrumento no qual há algumas diretrizes quanto à promoção da integridade, com definição das atribuições dos gestores e fiscais dos contratos, o que estabelece obrigações e deveres que respaldam o exercício das funções atribuindo lisura aos procedimentos. A este respeito a análise das percepções dos entrevistados converge com a falta de outros normativos que poderiam subsidiar a aplicação deste mecanismo de governança aos contratos.

Outro aspecto investigado foi quanto à capacidade da organização de estabelecer um modelo de governança o que foi identificado com ação da liderança que instituiu a unidade ASGOV, por meio da Portaria nº 775, de 28 de dezembro de 2022 (UFSJ, 2022a), todavia, a percepção dos entrevistados é de que o resultado desta ação é convergente aos anseios dos servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, contudo, ainda é incipiente. Destaca-se nesta análise, que há desafios e oportunidades na gestão de contratos na UFSJ, enfatizando a necessidade de uma estrutura mais robusta, maior capacitação, e a importância de normativos específicos para promover uma governança eficaz, sobretudo, que a criação da ASGOV é percebida como um passo positivo, mas há a necessidade contínua de aprimoramento.

Quanto às ações da organização de estabelecer mecanismos que promovam a capacidade dos gestores e fiscais de contratos e ainda ter instituído os perfis profissionais desejados para o desempenho destas funções, tem-se novamente como ponto positivo a implementação da ASGOV. A atuação do servidor nessa unidade administrativa, resultou em

melhor identificação das necessidades pontuais e específicas dos profissionais envolvidos na área e, com isso melhorou a oferta de cursos e capacitações.

Contudo, ainda na investigação sobre a capacidade dos gestores/fiscais de contratos foi identificado a ausência de normativo interno que regule com definições claras as aptidões mínimas necessárias para exercer tais funções. Este resultado converge para a realidade exposta pela maioria dos entrevistados sobre a falta de pessoal suficiente e a iminente dificuldade de retenção desses profissionais na área de contratações, o que possibilita inferir uma fragilidade nesse processo. Fato esse que revelou um diagnóstico de poucos servidores destinados a múltiplas funções. Isso explica a não instituição e seleção pelo perfil de gestor ou fiscal desejável, mas sim pelo servidor que está disponível na unidade demandante, o que conforme apontado, sempre retorna para os mesmos servidores, sendo constatado que a falta de servidores é um dos grandes desafios enfrentados pela instituição nesse momento.

4.1.3 Mecanismos de estratégia analisados e diagnosticados

Na categoria alusiva aos mecanismos de estratégia, a pesquisa buscou compreender por meio de análise documental e percepções dos entrevistados, as práticas estratégicas que o TCU entende ser necessárias para a boa governança no setor público, isto aplicadas aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. As análises aqui apresentadas, se basearam nas práticas elencadas no Referencial Básico do TCU (Brasil, 2020) relativas as seguintes ações estratégicas: estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e monitorar o desempenho das funções de gestão.

Conforme Vieira e Barreto (2019), estratégia abrange a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas. Seu propósito é garantir que os serviços e produtos sob a responsabilidade da organização atinjam o resultado desejado. Nesse sentido, a análise documental levantou dois normativos internos que conferem algumas diretrizes sobre os temas, porém, não são específicos: a Portaria normativa nº 044, de 26 de outubro de 2022 e o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), instituído em 2019 e que passa por uma reformulação no momento para atualização das legislações vigentes.

Cotejando com a prática de estabelecer a estratégia, a Portaria normativa nº 044, de 26 de outubro de 2022 (UFSJ, 2022b), define os serviços que se enquadram como serviços de natureza contínua no âmbito da UFSJ, cujos contratos necessitam estender-se por mais de um

exercício financeiro, a fim de garantir a continuidade de atividades essenciais e evitar contratações rotineiras e antieconômicas. Já no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos, pôde-se identificar os conceitos para a fiscalização, normas para nomeação dos gestores e fiscais, atribuições de cada um, as diretrizes para repactuação, prorrogação, alteração contratual, orientações para aplicação de sanções administrativas, pesquisa de satisfação bem como formulários e modelos padrão para os processos que envolvem a gestão de contratos terceirizados. Consideram-se diretrizes em consonância com práticas referentes aos mecanismos de estratégia, apesar de não contemplar efetivamente todas as práticas. Não foram identificados normativos internos específicos aplicáveis à gestão de contratos com vinculação à mecanismos de governança que estabelecem estratégias claras com definição de planos e ações, gestão estratégica ou monitoramento do alcance dos resultados e funções de gestão.

Quanto às entrevistas, foi questionado aos entrevistados quais as principais ações estratégicas adotadas capazes de promover uma boa governança e gestão na execução dos referidos contratos. Nesse ponto, a pesquisa encontrou respostas convergentes, com conotações comuns, sendo as duas ações mais citadas: a implementação da ASGOV, que tem conseguido centralizar as principais ações estratégicas relativas à contratos e a instituição do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b).

Dentre as ações desenvolvidas pela ASGOV, foi citado a ênfase na padronização de processos e documentos, visando a uniformidade na gestão de contratos em diferentes campi. Outra ação nesse sentido desenvolvida pela ASGOV e identificada nas entrevistas, é a criação de normativos internos, como portarias normativas, que é destacada como uma medida estratégica para lidar com questões específicas, como a aplicação de glosas durante a execução dos contratos. Ainda, destaca-se a importância da padronização de documentos devido à realidade multicampi da universidade. Os relatos a seguir demonstram o exposto.

A ASGOV vem trabalhando justamente na padronização e é extremamente importante até pelo fato de que como a gente tem a realidade multicampi, a gente tem contratados que desempenham trabalho em mais de um campi. Até então você tinha uma fiscalização distinta para o mesmo objeto e para a mesma empresa, por falta, justamente, de uma padronização, não só de atividades como de documentos. E, naquilo que couber, a gente identificou a necessidade de normativos, esse ano foi feito uma portaria para aplicação de glosas que sempre foi uma exigência da Instrução Normativa e nunca teve e cada um aplicava a sua metodologia para poder glosar as empresas e o problema era porque um campus faz de uma forma e outro faz diferente ou nem faz. (Entrevistado 1, 2023).

Com a criação da ASGOV hoje temos alguns modelos padronizados e temos orientações quanto às planilhas, relatórios, tanto para a fiscalização técnica quanto para a fiscalização administrativa. Então está se caminhando para uma boa fiscalização mas ainda não contempla todas as ações, mas já teve um avanço. (Entrevistado 7, 2023).

De igual modo, o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b) é destacado como uma ação estratégica importante que norteia as ações da gestão e fiscalização dos contratos. Instituído em 2019, está passando por atualização conforme legislação atual vigente. Este manual contempla tanto diretrizes e orientações para a rotina de fiscalização, quanto documentos e procedimentos padronizados como: modelos de documentos operacionais padrão para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual, aplicação de sanção administrativa, modelos de planilhas, termos de recebimento provisório e definitivo, relatórios, modelo de pesquisa de satisfação, entre outros. Ainda foi ressaltado sua complementação com normas financeiras e a utilização como referência na elaboração de novos editais. Identifica-se que estas inclinações de melhorias contínuas nas ações estratégicas, mostram um processo dinâmico de aprimoramento, confirmados pelos relatos a seguir.

O manual de fiscalização instituído em 2019 ajudou muito e vem sendo aprimorado, é nosso guia, e também foi realizada uma complementação de normas de como se fazer a gestão financeira durante a prestação dos serviços, foi feito esse anexo no manual de fiscalização, inclusive já estamos usando para escrever o novo edital de licitação, a gente vai colocar como anexo para a empresa tomar conhecimento e vai nortear melhor a gestão do contrato. (Entrevistado 10, 2023).

Tenho familiaridade com os normativos internos e o manual de fiscalização eu considero a nossa base, como se fosse a nossa Bíblia para a execução do contrato, tem outras portarias que tratam da garantia dos contratos, então acho que são estas de modo geral e não sinto falta para a fiscalização técnica é suficiente. (Entrevistado 11, 2023).

Ainda na abordagem dos mecanismos de estratégia diagnosticados, tem-se como relevante que a instituição adota práticas de planejamento das contratações sistematicamente, pelo período mínimo de 01 (um) ano. Não foram identificados normativos internos que implementam esta prática, porém, a legislação vigente é considerada e executada nos termos do inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, alusivo ao plano de contratações anual, bem como quanto ao Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022b), que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de

2021 (BRASIL, 2021a), para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A adequada implementação do contrato administrativo requer um cuidadoso processo de planejamento e controle. O planejamento é fundamental para estabelecer uma compreensão abrangente da situação e das opções disponíveis, permitindo a administração consciente dos recursos disponíveis e a mitigação de riscos. Isso é alcançado por meio da formulação de estratégias que buscam otimizar os procedimentos e facilitar a obtenção de resultados. Nesse sentido, quando perguntado aos entrevistados se “A organização executa processo de planejamento das contratações para o período mínimo de um ano?”, todas as respostas convergiram positivamente, conforme as duas exemplificativas a seguir.

A universidade realiza um planejamento anual de contratações, o PAC (Plano Anual de Contratações), considerando a estimativa de valores para cada ano.(Entrevistado 01, 2023).

Sim, através do PGC (Sistema de Planejamento de Contratações) e é sistemático. (Entrevistado 11, 2023).

Quanto aos processos de trabalho instituídos pela organização para gestão de contratos, é notório que a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 (Brasil, 2017b), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece diretrizes e normas gerais alusivas às contratações de serviços terceirizados. Alguns modelos de documentos padrão são disponibilizados nesta Instrução Normativa nº 05, como: documento de formalização da demanda, mapa de riscos, ordem de serviço e instrumento de medição de resultado (IMR) e, outros processos de trabalho formam instituídos pela organização.

Processos padronizados como: normas de fiscalização para a gestão de contratos, definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa, procedimentos padronizados, plano de trabalho, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação; todos foram identificados no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ,

2019b), com exceção da obrigação que estabelece uma rotina de histórico de gestão do contrato, o que foi confirmado pelo entrevistado 01.

Grande parte do que está mencionado aqui já consta na IN 05, já tem os modelos e a obrigação de se designar o preposto, os fiscais por portaria, de emitir os termos de recebimento definitivo e provisórios, de fazer as repactuações a partir do momento é solicitada pelas empresas. Em 2019 foi designado uma comissão para fazer o manual de procedimentos e gestão de fiscalização de contratos da UFSJ que inclusive, está em processo de atualização, por novas legislações que surgiram e a gente identificou também que será preciso colocar mais informações que aquelas que foram colocadas inicialmente. O manual é um guia para nós com relação a fiscalização dos contratos, então, nesse sentido temos seguido esse rito. Quanto ao histórico de fiscalização, entendo que deveria ser feito pelo gestor do contrato, pelo fiscal administrativo e técnico ao final de uma contratação, que deveriam fazer o seu relatório sobre o histórico daquela contratação para que sirva de base inclusive para você planejar a próxima, identificar os problemas e isso também deveria estar dentro do SIPAC módulos CONTRATOS, onde caberia aos fiscais lançar estas ocorrências que ficaria como histórico à medida que o contrato vai avançando num histórico gerencial ao final. Mas acredito que a grande maioria não faz, até pela falta de conhecimento. Falta estabelecer como fazer no SIPAC e a obrigação de se fazer isso. Com isso, a dificuldade maior é quando há uma ruptura, sai um fiscal e entra outro, mas este que está saindo deve fazer um relatório e colocar todas as informações para o próximo que está assumindo. Por falta de uma estrutura não tem como acompanhar se isso vem acontecendo, mas o manual estabelece que isso tem que ser feito nesse sentido mas falta essas informações estarem reunidas num local só. (Entrevistado 01, 2023).

Nessa seara de definição de processos padronizados, todos os entrevistados destacaram a importância da ASGOV na implementação destes ritos, podendo ser confirmados pelas respostas.

Já existia uma padronização para esse tipo de processo com as portarias de fiscalização é todas de designação de gestores, Ordens de serviço para fornecimento termo de entrega tudo isso já havia na universidade mas com a criação da ASGOV tudo isso está sendo publicado na página e orientado aos fiscais. Então a gente está vendo isso como uma melhoria até para dar um resguardo a esses gestores da fiscalização de serviço terceirizados. Nossa opinião é que Assessoria veio para contribuir na melhoria desse processo de governança. (Entrevistado 02, 2023).

Agora temos sim essa questão da padronização, começou com o manual e agora como tem a ASGOV com um servidor, uma unidade específica para a questão da fiscalização, tem tido uma padronização de documentos e atende bem, mas ainda precisamos de mais. (Entrevistado 09, 2023).

Outras percepções foram geradas a partir das respostas à esta pergunta e relativas a ação estratégica de estabelecer processos de trabalho para a gestão de contratos, como o Entrevistado 11 que mencionou que existe uma estrutura de documentos padronizados, mas o tempo pode ser um desafio para a execução adequada das responsabilidades, visto que, muitas das vezes, o mesmo servidor executa ações de fiscalização e chefia de setores. Assim como o entrevistado 14 destaca que existem normas e procedimentos padronizados para a gestão de contratos, no entanto, a falta de servidores é mencionada como um desafio para as funções de fiscal e gestor.

Sim, já temos toda essa estrutura, Eu acho que tem até muito documento e falta, talvez tempo para o tempo fiscal executar. Tem uma rotina no setor, além de ser fiscal, então tem algumas ações que parecem ser repetitivas em algum momento, mas são obrigatórias e o tempo não permite você fazer no tempo adequado. Você faz um pagamento mensal e muitas vezes acontece da empresa não cumprir dentro do tempo devido, aí você perde aquele recebimento que você deveria fazer no tempo certo, eu tenho essa percepção. (Entrevistado 11, 2023).

Sim, temos todos estes processos e são suficientes pra mim, o problema hoje é a falta de servidor para exercer as funções de fiscal e gestor. (Entrevistado 14, 2023).

Depreendendo sobre a categoria alusiva aos mecanismos de estratégia, identifica-se, portanto, que a ASGOV e o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), abarcam boa parte das ações práticas dispostas para uma boa governança em termos das práticas de estratégia nas contratações na instituição. Contudo, há fragilidades diagnosticadas que devem ser ressaltadas como: a falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.

4.1.4 Mecanismos de controle analisados e diagnosticados

Na categoria atinente aos mecanismos de controle, a investigação procurou detectar práticas relativas à processos capazes de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, com o fim de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização por meio do gerenciamento de riscos. Entre outras teorias, Cardoso e Alves (2021) considera que o mecanismo de controle engloba uma série de processos estruturados de gestão de riscos. Esses processos têm como objetivo identificar, avaliar e abordar os riscos

relevantes, ou seja, eventos futuros e incertos os quais têm o potencial de impedir ou atrasar o alcance dos objetivos institucionais. Além disso, eles se referem a ferramentas que garantem a execução ordenada, ética, econômica, eficaz e eficiente de várias atividades e processos de trabalho dentro da organização.

Dentre as práticas destacadas pelo TCU estabelecidas para esta análise, referente aos mecanismos de controle, tem-se: ações de gerir riscos, promover a transparência, garantir a *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e avaliar a satisfação das partes interessadas.

Para efeito de levantamento de normas e/ou documentos institucionais, foram identificados o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b); a Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023c), que define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra; e a Portaria Normativa nº 069, de 26 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023d), que disciplina as condições de aceitação bancária e de Seguro Garantia pela UFSJ, nos casos de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Correspondente à subcategoria: ações de gerir riscos, o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b) traz no seu delineamento normativo, algumas diretrizes que contemplam práticas referentes ao mecanismo de controle, considerando, assim, um atendimento parcial. Dentre as definições, atribui aos gestores de contratos a função de coordenar a atualização do Mapa de Riscos após eventos relevantes, durante a gestão do contrato, assim como atribui a função aos fiscais administrativos de também participar da atualização do referido documento. No mapa de riscos, são expostos os possíveis riscos atrelados à execução do contrato, assim como as ações preventivas e ações de contingência, indicando o responsável pela atuação. Além disso, estabeleceu-se uma tabela de controle de riscos para pagamentos a qual a equipe de fiscalização deve se atentar aos riscos e as ações descritas para mitigá-los no que se refere ao pagamento à contratada pela prestação de serviços, além de alinhar à legalidade correspondente a ser atendida.

Ainda atentando para a subcategoria de gerir riscos, na análise da Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023c), identifica-se que esta portaria estabelece as condições para aplicações de glosas e suas formas de cálculo nos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, considerando, assim, uma ação de prevenção de riscos, mas não de gestão. A glosa consiste na subtração de valor da nota fiscal ou fatura referente a serviço/fornecimento que não foi realizado

integralmente pela contratada ou mediante a aplicação do IMR. A glosa é instrumento associado ao exercício da função de controle que se coloca à disposição da Administração nas hipóteses em que se constatar irregularidade por parte da contratada, a fim de ser ressarcida dos prejuízos que lhe foram causados. O estabelecimento de diretrizes e parâmetros desta normativa é considerada como um importante mecanismo de controle.

Na análise documental alinhada à sub categoria: garantir a *accountability* (controle, responsabilidade, transparência e fiscalização), identificou-se atendimento à uma parte desta prática na Portaria Normativa nº 069, de 26 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023d), que disciplina as condições de aceitação da fiança bancária e de seguro garantia, nos casos de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. A garantia contratual, tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à UFSJ, assegurando o pagamento de multas moratórias e punitivas, o reparo de prejuízos causados e as indenizações decorrentes de inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. Estas diretrizes garantem o controle e responsabilização por possíveis falhas na execução contratual por parte do contratado.

Continuando as análises documentais referentes à subcategoria: garantir a *accountability* (controle, responsabilidade, transparência e fiscalização), identificou-se práticas alusivas à controle e fiscalização no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos na abrangência de procedimentos operacionais padrão para controle dos fiscais, com orientações e formulários padronizados para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual e aplicação de sanção administrativa. A responsabilidade percebida no Manual, se refere à atribuições e deveres no sentido de auxiliar, orientar e subsidiar os gestores e fiscais de contratos e demais envolvidos, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização da prestação de serviços de mão de obra continuada com dedicação exclusiva, contudo, não foram constatados ações de responsabilização (*accountability*) e transparência nestas ações estabelecidas para a equipe de fiscalização e gestão dos contratos.

A subcategoria de avaliar a satisfação das partes interessadas foi diagnosticada no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b). A pesquisa de satisfação junto ao usuário é um instrumento de controle e acompanhamento da execução contratual, com objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada. Atribui aos fiscais técnicos dos contratos adotar rotina de realização de pesquisa de satisfação do público usuário, no mínimo, a cada 03 (três) meses. O Manual também traz em anexo, modelos de avaliação para os usuários dos diversos tipos de serviços terceirizados como limpeza, manutenção, portaria,

vigilância, apoio administrativo e motorista, o que visa avaliar e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à comunidade acadêmica da UFSJ. Portanto, esse quesito está regulamentado como uma norma a ser seguida, contudo, não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas.

Nessa categoria de controle, por meio das entrevistas a pesquisa investigou se há política institucional de gestão de riscos aplicada aos contratos de terceirização; se os riscos considerados críticos para os contratos eram geridos; se há uma instância que identifica, analisa e monitora esses riscos; e se há aplicação de pesquisas de satisfação dos usuários e, a partir dos resultados se há comunicado transparente dos resultados dessas pesquisas e a utilização destes resultados para promover melhorias na prestação dos serviços.

Em vista disso, o teor da primeira pergunta questionou se há uma política institucional de gestão de riscos aplicada aos contratos de terceirização aprovada pela alta administração e a este respeito a percepção de todos os entrevistados de forma geral é de que não há uma política de gestão de riscos aplicada aos contratos, mas há acompanhamento do mapa de riscos na etapa da licitação e da execução contratual, porém, na prática, não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual. Pontualmente, é diagnosticado no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b) diretrizes que estabelecem o controle de riscos para pagamentos, com ações para mitigá-los alinhadas à legislação correspondente. Essa dimensão foi percebida pelas respostas.

Política de gestão de riscos não, o que a gente tem é quando faz a licitação a gente tem aquele mapa de risco que também vai sendo acompanhado pelos fiscais durante o processo, mas a política a gente não tem. (entrevistado 05, 2023).

Na minha percepção, não. Temos só os mapas de risco no processo e através da fiscalização também a gente consegue perceber se alguma coisa não está indo bem, isso na visão do fiscal, daí ele repassa para o gestor que dá encaminhamento, não temos processo institucionalizado sobre isso. (Entrevistado 07, 2023).

Gestão de riscos ainda não temos instituído, inclusive o mapa de riscos que é feito para todos os contratos ainda é muito primário, é feito de forma muito básica e na prática não é utilizado para gerir os riscos, mais para cumprir uma etapa do processo. (Entrevistado 10, 2023).

Além dessas percepções, os Entrevistados 14 e 15 destacaram pontos a se considerar como desafios para a administração. O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e

contam muito com a vivência e experiência de cada um. Ainda justifica que a falta de pessoal é um gargalo nessa questão e sugere que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV. Em consequência disso, a relação de conflito de interesse entre Fiscal e Chefe do setor, apresenta uma ameaça de autorrevisão a independência do trabalho de fiscalização do contrato. O Entrevistado 15 ressaltou que tem o mapa de risco nos processos, há priorização de pagamentos para as empresas e o zelo de cuidar, porém não há uma política de gestão de riscos institucionalizada e essa lacuna é identificada como uma fragilidade, ficando muito na responsabilidade do gestor dos contratos. As respostas a seguir ilustram esses desafios.

Não temos isso bem definido, fica na responsabilidade da fiscalização e do gestor dos contratos. A atuação fica muito na experiência e vivência de cada um. Temos um problema de acúmulo de funções, ser gestor de contratos e ao mesmo tempo exercer a função de diretor, seria muito melhor executado se tivesse mais servidores para exercer. A falta de pessoal que causa este acúmulo, acho que na assessoria ASGOV deveria ter todos alocados lá, fiscais administrativos e gestores, facilitaria muito. (Entrevistado 14, 2023).

Entendo que temos no sentido de priorização de pagamentos, porque como é uma força de trabalho que tem pessoas, as consequências são drásticas desse não atendimento, então para mitigar um pouco do risco envolvido, que o principal deles é o atraso de salários, temos priorizados sempre o pagamento desses contratos para evitar qualquer resvalo em cadeia para a empresa, sabemos que contratualmente é três meses que a empresa tem que arcar, mas sabemos também, que uma empresa arcar com capital de giro tão alto é impraticável no mercado. Então a gente tenta sempre evitar que isso aconteça fazendo priorização. No Planejamento Estratégico Setorial é elencado os riscos, nós fazemos e acompanhamos os contratos que estão na nossa unidade e temos o zelo de monitorar. Fora o PES nós não temos algo além disso, tem o mapa de riscos nos processos que são uma obrigação legal e temos o zelo de cuidar, mas não temos um normativo específico sobre riscos nos contratos, há essa lacuna e fica muito a cargo do gestor dos contratos. (Entrevistado 15, 2023).

Ainda considerando o mecanismo de controle, quando perguntado aos entrevistados se os riscos considerados críticos para os contratos são geridos e se há uma instância que identifica, analisa e monitora esses riscos, as respostas foram convergentes de que não há uma instância centralizada para gerir riscos, a responsabilidade recai sobre os fiscais e gestores individuais do contrato. O Entrevistado 01 destaca que a falta de uma instância dedicada pode levar a abordagens inconsistentes na identificação e gestão de riscos e ainda que, devido a restrições como falta de pessoal, a análise detalhada dos contratos muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de

riscos. Os Entrevistados 03 e 08 também corroboram com o mesmo entendimento de que riscos mais graves nos contratos de terceirização são tratados pelos gestores/fiscais e não há uma instância formal para a gestão contínua e monitoramento desses riscos. Os relatos ilustram essa dimensão considerada como ponto negativo por vários entrevistados.

Desconheço uma instância que analisa isso, porque os riscos são tratados em cada contrato, pelo gestor do contrato. O que percebo é que virou mais uma questão burocrática do que realmente um papel de quem identifica os riscos, até porque a área demandante, por necessidade, falta de servidor, uma série de fatores, não consegue fazer uma análise minuciosa daquele contrato. Em razão disso, você deixa de tratar aquilo realmente como um risco, então você coloca lá um risco qualquer, qual a área que trata aquele risco, ações de contingência para aquele risco, mas quando o risco acontece, você não vai no mapa de riscos e não vê o que poderia acontecer e tratar. Ou o inverso, um risco que aconteceu durante uma contratação que não estava previsto no mapa de risco, deveria ser incluído no próximo, ou até mesmo atualizado e isso não acontece, justamente por falta de uma estrutura para tratar isso. O que mais considero que falta para a execução deste tipo de processo é a falta de servidor, para poder acompanhar isso mais de perto, sobrecarga de funções, cada demandante, muitas vezes fiscaliza também, então a falta de segregação de função atrapalha essa questão, mas falta também a estrutura que ajudaria parte dessa questão, porque, como eu disse, você tem a gestão de riscos na parte do planejamento, da contratação em si, licitação e gestão do contrato, a estrutura ajudaria nessa parte da gestão, a gente conseguiria acompanhar mais de perto se os riscos foram previstos lá atrás, são vários fatores que poderiam ajudar nisso. (Entrevistado 01, 2023).

Não há uma instância que analisa e monitora esses riscos, os riscos mais graves nos contratos de terceirização, são tratados pelos fiscais, pela equipe de fiscalização e não tem uma instância que faz gestão e monitoramento disso. (Entrevistado 03, 2023).

A própria fiscalização que identifica e tenta gerir, em parte, não acho que contempla de forma integral. Talvez pudesse existir uma unidade para essa área, porque estamos falando de uma coisa crítica, ainda não há uma instância que executa estas ações. (Entrevistado 08, 2023).

Quanto à subcategoria destinada a avaliar a satisfação das partes interessadas, as respostas não variaram e divide o diagnóstico de que nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, mesmo sendo uma obrigação prevista em legislação bem como no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal. Quanto às pesquisas de satisfação que são realizadas, constata-se baixo retorno dos usuários e depreende que o resultado é direcionado principalmente para a empresa contratada, e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária. Há menção de que existem planos de utilizar os resultados das pesquisas como indicadores para avaliação e eventual penalização ou glosa nos contratos.

Outra percepção foi de que os resultados são utilizados para implementar melhorias nos contratos e a possibilidade de incluir a pesquisa como um indicador no IMR. Portanto, pode-se inferir que a prática de pesquisa de satisfação dos usuários não é realizada para todos os contratos, porém, os resultados não são divulgados para a comunidade externa de maneira recorrente, somente a Comissão Própria de Avaliação (CPA) da UFSJ que publica um resultado geral anual com parâmetros próprios. Os resultados das pesquisas realizadas são utilizados junto à empresa contratada para promover melhorias na prestação dos serviços, conforme alguns relatos transcritos.

Considerando as práticas que envolvem os mecanismos de controle, há aplicação de pesquisas de satisfação dos usuários? Há comunicado transparente dos resultados dessas pesquisas e a utilização destes resultados para promover melhorias na prestação dos serviços?

Pesquisas de satisfação dos usuários está prevista no manual de fiscalização e deve ocorrer uma a cada três meses, então cabe aos gestores dos contratos implementar estas pesquisas, inclusive o manual traz modelos, acredito que ocorre na maioria dos contratos. É uma atribuição do fiscal técnico para aplicar. Agora estamos atualizando o manual e vamos rever estas perguntas porque a gente identificou que muitas delas não conseguem responder, então não faz sentido. Não há um comunicado transparente para a comunidade, o resultado é direcionado para a empresa, quando faz a pesquisa, conta no termo de recebimento provisório do fiscal técnico, e conseqüentemente, no do gestor do contrato no termo definitivo. Em grande parte dos contratos, vincula também ao pagamento da empresa, então, determinado nível de satisfação que aquela pesquisa trouxe, pode implicar numa glosa do contrato. Com isso, queremos padronizar também o IMR - instrumento de medição de resultado, que é justamente um instrumento que o fiscal técnico usa e colocar a pesquisa como um dos indicadores em todos os contratos e ele ter um peso significativo para que quando não alcance o nível mínimo de satisfação, aquilo automaticamente pode provocar uma glosa no contrato e uma eventual multa. Essa implementação está sendo feita à medida que os contratos forem começando. Resta para todos os usuários da universidade, um maior envolvimento nisso, poucos retornam, precisamos de uma definição de qual a melhor forma de fazer essa pesquisa para obter maior retorno. O resultado é utilizado para melhorias para o contrato, porque ela é uma visão da comunidade, então, é analisado e tratado se são questões pontuais ou tem respostas reincidentes em cada pesquisa, então cabe analisar e levar para a empresa sanar para não acontecer mais, pois pode implicar em glosa. (entrevistado 01, 2023).

A instrução normativa prever a pesquisa de satisfação do usuário, só que nós não conseguimos aplicar essa parte da IN. Não conseguimos por causa da alta demanda do fluxo de trabalho do Setor, porque temos a rotina do setor junto com a de fiscalização, então acaba que ao longo do dia da semana do mês não sobra tempo para fazer uma pesquisa de satisfação. (entrevistado 03, 2023).

Hoje nós aplicamos a pesquisa de satisfação dos usuários, mas no meu ponto de vista ela é ainda um pouco falha ou é falta divulgação de qual seria o

trabalho dos vigilantes, porque são perguntas muito genéricas e muitas das respostas, a comunidade não sabe responder e a gente tem que melhorar. O resultado não é publicado, ela faz parte de um instrumento de medição de resultados, então a gente realiza a pesquisa, mas a aplicação dela é só para o IMR. (Entrevistado 07, 2023).

As práticas de pesquisa são adotadas, mas não fazemos o retorno transparente, não publicamos o resultado. A pesquisa é utilizada como uma base para a gente poder ter a identificação e poder melhorar a prestação dos serviços. Acho que falta um normativo para dar transparência dos resultados, por ser até um dos princípios da administração pública e acho que é um mecanismo de controle. (Entrevistado 08, 2023).

Há aplicação de pesquisa de satisfação até porque alguns índices de medição de resultado prevê a pesquisa de satisfação até para dimensionar o pagamento, mas essa pesquisa não é publicada recorrentemente, só através da CPA que faz uma pesquisa anual geral que faz a publicação dos resultados. (Entrevistado 11, 2023).

Na junção da análise dos documentos e normativos internos com as percepções advindas dos entrevistados, referente aos mecanismos de controle com as práticas elencadas: de gerir riscos, promover a transparência, garantir a *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e avaliar a satisfação das partes interessadas, compreende-se que a UFSJ não tem institucionalizado uma política de Gestão de Riscos nos Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo este um dos desafios a serem transpostos. Há normas pontuais, mas não atendem como uma política específica com diretrizes para a gestão de riscos. Embora o mapa de riscos seja utilizado na instrução do processo, este não demonstra efetivo pelas respostas dos entrevistados. Há a alegação de que a falta de estrutura e sobrecarga de funções dificultam uma análise minuciosa, resultando em uma abordagem mais burocrática do que efetiva.

Referente aos riscos considerados críticos, identifica-se que não há uma instância específica para identificar, analisar e monitorar estes riscos críticos nos contratos de terceirização. Cada contrato é gerenciado pelo responsável designado, tornando o processo mais sob a ótica do cumprimento legal do que analítico. A falta de recursos humanos, sobrecarga de funções e ausência de estrutura prejudicam a identificação e tratamento eficaz dos riscos. Em vista disso, tem-se a segregação de função como um princípio de controle interno a ser aplicado a atividades que feita conjuntamente comprometem a independência e, em consequência, o controle interno. Para evitar estes tipos de conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

Já as práticas que envolvem as pesquisas de satisfação dos usuários como uma das subcategorias do Mecanismos de Controle, pode-se depreender que a aplicação de pesquisas de satisfação dos usuários deveria ser uma prática regular, conforme previsto em legislação e no manual de fiscalização, mas nem todas as equipes de fiscalização aplicam. Junta-se a isso, que os resultados das pesquisas que são realizadas não são publicizadas para a comunidade universitária. Os resultados são compartilhados principalmente com a empresa contratada para fins de melhorias na execução dos serviços e é destacado que o envolvimento mais ativo dos usuários nas pesquisas é necessário para a eficácia do processo.

Por fim, foi elaborado o Quadro 5 com a finalidade de demonstrar de forma resumida e tabulada uma análise quanto às práticas de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes na UFSJ, destacando os pontos positivos e os desafios identificados pela investigação documental e por meio dos relatos dos entrevistados.

Quadro 5 - Síntese da análise das práticas de governança aplicadas aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ: pontos positivos x desafios

CATEGORIAS ANALISADAS MECANISMOS DE GOVERNANÇA	SUB CATEGORIAS PRÁTICAS	PONTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS	DESAFIOS IDENTIFICADOS
Liderança (cujas práticas envolvem integridade, competência, responsabilidade e motivação)	Estabelecer o modelo de governança	➤ Criação da unidade ASGOV - Assessoria em Governança e Gestão em dezembro de 2022 - instituída como sendo a instância responsável por fornecer os subsídios necessários as decisões estratégicas da instituição com atribuição de cooperar no planejamento das contratações de serviços terceirizados, buscando a padronização dos termos institucionais. Regular a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, orientando e coordenando os fiscais de contratos.	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. ➤ ASGOV - incipiente ainda não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor. ➤ Falta de pessoal dificulta a unidade ASGOV de atender as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos.
	Promover a integridade	Documentos e normativos: ➤ Resolução nº 10, de 19 de maio de 2021 (UFSJ, 2021), que dispõe sobre a padronização dos procedimentos internos de fiscalização, inclusive aplicação de penalidades, dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ e instituiu Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos de 2019 (UFSJ, 2019b), define as atribuições e deveres dos gestores e fiscais dos contratos.	➤ Falta de pessoal, poucos servidores executando múltiplas funções.
	Promover a capacidade da liderança	➤ Com a implementação da ASGOV, a instituição melhorou a oferta de cursos e capacitações, identifica melhor as deficiências e demandas em termos de capacitação e propõe o curso mais adequado. ➤ Interação entre gestores e fiscais são relevantes no auxílio mútuo, pela troca de experiências.	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. ➤ Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções. ➤ Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações. ➤ Poucos servidores executando múltiplas funções.

Estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, para o alcance dos resultados pretendidos)	Estabelecer a estratégia	Documentos e normativos: ➤ Portaria normativa nº 044, de 26 de outubro de 2022 (UFSJ, 2022b), define os serviços que se enquadram como serviços de natureza contínua no âmbito da UFSJ. ➤ Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), dispõe de conceitos para a fiscalização, normas para nomeação dos gestores e fiscais, atribuições de cada um, diretrizes para repactuação, prorrogação, alteração contratual, orientações para aplicação de sanções administrativas, pesquisa de satisfação bem como formulários e modelos padrão para os processos que envolvem a gestão de contratos terceirizados. ➤ A implementação da ASGOV, que tem conseguido centralizar as principais ações estratégicas relativas aos contratos. ➤ A instituição do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos em 2019 (UFSJ, 2019b), contempla diretrizes e orientações para a rotina de fiscalização, quanto documentos e procedimentos padronizados como: modelos de documentos operacionais padrão para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual, aplicação de sanção administrativa, modelos de planilhas, termos de recebimento provisório e definitivo, relatórios, modelo de pesquisa de satisfação, entre outros. ➤ Padronização de processos e documentos, visando a uniformidade na gestão de contratos em diferentes campi. ➤ Criação de normativos internos, como portarias normativas, que é destacada como uma medida estratégica para lidar com questões específicas, como a aplicação de glosas durante a execução dos contratos. ➤ Padronização de documentos devido à realidade multicampi da universidade. ➤ A instituição adota práticas de planejamento das contratações sistematicamente, pelo período mínimo de 01 (um) ano. ➤ Processos de trabalho dispostos pela legislação vigente e outros instituídos pela organização.	➤ Foi mencionado que a falta de tempo pode ser um desafio para a execução adequada das responsabilidades, visto que, muitas das vezes, o mesmo servidor executa ações de fiscalização e chefia de setores. ➤ Falta de servidores.
--	---------------------------------	--	--

	Promover a gestão estratégica		➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática.
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais		➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. ➤ Falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.
	Monitorar o desempenho das funções de gestão		➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. ➤ Falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.
Controle (compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos)	Gerir riscos	Documentos e normativos: ➤ Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b) - adoção do mapa de risco durante a execução contratual: atribui aos gestores de contratos a função de Coordenar a atualização do Mapa de Riscos durante a gestão do contrato; atribui a função aos fiscais administrativos de também participar da atualização do mapa de risco. No mapa de riscos, são expostos: possíveis riscos atrelados à execução do contrato, as ações preventivas e ações de contingência, indicando o responsável pela atuação. Além disso, estabeleceu-se uma tabela de controle de riscos para pagamentos a qual a equipe de fiscalização deve se atentar aos riscos e as ações para mitigá-los no que se refere ao pagamento à contratada pela prestação de serviços, além de alinhar à legalidade correspondente a ser atendida. ➤ Portaria Normativa UFSJ, N° 066, de 11 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023c): define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com	➤ Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos. ➤ A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual. ➤ O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um. ➤ Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV. ➤ Não há uma instância centralizada para gerir riscos, a responsabilidade recai sobre os fiscais e gestores

		dedicação exclusiva de mão de obra. A glosa é instrumento associado ao exercício da função de controle que se coloca à disposição da Administração nas hipóteses em que se constatar irregularidade por parte da contratada, a fim de ser ressarcida dos prejuízos que lhe foram causados.	individuais do contrato. ➤ As restrições com a falta de pessoal, compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.
	Promover a transparência		➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática.
	Garantir a <i>accountability</i> (controle, responsabilidade, transparência e fiscalização)	Documentos e normativos: ➤ Portaria Normativa nº 069, de 26 de setembro de 2023 (UFSJ, 2023d), disciplina as condições de aceitação da fiança bancária e de seguro garantia, nos casos de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Estas diretrizes garantem o controle e responsabilização por possíveis falhas na execução contratual por parte do contratado. ➤ Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b): adoção de procedimentos operacionais padrão para controle dos fiscais, com orientações e formulários padronizados para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual e aplicação de sanção administrativa. Atribuição e deveres para os gestores e fiscais de contratos e demais envolvidos, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização da prestação dos serviços.	➤ Desafio: não foram constatadas ações de responsabilização (<i>accountability</i>) e transparência nestas ações estabelecidas para a equipe de fiscalização e gestão dos contratos. ➤ Por não ter uma política de gestão de riscos institucionalizada, essa lacuna é identificada como uma fragilidade, ficando muito na responsabilidade do gestor do contrato.
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	Documentos e normativos: ➤ Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), traz em anexo, modelos de avaliação para os usuários dos diversos tipos de serviços terceirizados como limpeza, manutenção, portaria, vigilância, apoio administrativo e motorista, o que visa avaliar e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à comunidade acadêmica da UFSJ. Portanto, esse quesito está regulamentado como uma norma a ser seguida. ➤ Os resultados das pesquisas realizadas são utilizados junto à empresa contratada para promover melhorias na prestação dos serviços.	➤ Não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas. ➤ Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal. ➤ Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas realizadas. ➤ Resultado é direcionado para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.

Fonte: elaborado pela autora (2024).

4.1.5 Análise dos pontos críticos com base nos indicadores do IGG - Relatórios de Governança e Gestão de Contratações do TCU

Visando atingir o segundo objetivo específico de analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações - IGG do TCU; foram levantados os dados dos relatórios individuais da autoavaliação da UFSJ disponíveis em endereço eletrônico do TCU com acesso público. Os períodos disponíveis e observados são de 2017, 2018 e 2021, tendo como referência o Indicador: Índice de Governança e Gestão de Contratações (iGovContrat). Justifica-se os três períodos definidos para esta análise, pois não há outros relatórios com os mesmos parâmetros disponíveis no site do TCU (Brasil, 2017c; Brasil, 2018a, Brasil, 2021e).

Os levantamentos de Governança Pública do TCU medem a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU, ao aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e accountability, bem como de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações. Este estudo se concentrou nos dados relativos à governança e gestão de contratações e a capacidade em gestão de contratações. O Índice de Governança e Gestão de Contratações (IGovContrat) é formado pelos agregadores Índice de Governança das Contratações (GovernancaContrat) e IGestContrat.

De acordo com o Acórdão nº 588/2018 – TCU – Plenário (Brasil, 2018b), o TCU realizou em 2017, levantamento em 581 órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados. Já o Acórdão nº 2.699/2018 – TCU – Plenário (Brasil, 2018c), relata sobre os dados obtidos por meio de amostra composta por 526 organizações federais com autonomia orçamentária e administrativa. Em 2021, foram avaliados 378 órgãos e entidades da Administração Pública Federal, exposto por meio do Acórdão nº 2164/2021- TCU – Plenário (Brasil, 2021c).

Segue o Quadro 6 tendo como referência o Indicador: iGovContrat. A análise se ateve aos índices variáveis de cada período para análise dos pontos críticos disponíveis nos relatórios individuais da autoavaliação da UFSJ elaborados pelo TCU.

Quadro 6 - Índices gerais relativos ao Contexto: Governança e Gestão de Contratações

Exercício	IGovContrat (índice de governança e gestão de contratações) UFSJ	IGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações) UFSJ	Quantidade de entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados
2017	43%	43%	581
2018	39%	29%	526
2021	65,7%	58,6%	378

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2017c; 2018a; 2021e).

Faixas de classificação (segundo os relatórios IGG do TCU):

Aprimorado= 70 a 100%

Intermediário= 40 a 69,9%

Inicial= 15 a 39,9%

Inexpressivo= 0 a 14,9%

Conforme relatórios individuais de autoavaliação elaborados pelo TCU, todas as notas são apresentadas em gráficos do tipo radar, variando de 0 (0%) a 1 (100%) de acordo com a legenda acima. Conforme Acórdão nº 2.164/2021 – TCU – Plenário (Brasil, 2021c), o Índice de Governança das Contratações (IGovContrat) foi composto por dois agregadores:

a) que avaliou o desdobramento da estratégia organizacional na gestão das contratações, contemplando: definição de diretrizes e de papéis e responsabilidades para orientar a gestão; além do estabelecimento dos parâmetros necessários à medição do seu desempenho; e

b) que questionou se a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações.

Ainda conforme o Acórdão nº 2.164/2021 – TCU – Plenário 6.3. Gestão das Contratações, o iGestContrat resume um conjunto de práticas que formam esse indicador e que foi ampliado em 2021, tornando-o mais abrangente (Brasil, 2021c). Atualmente, ele está composto pelos seguintes agregadores:

a) IntegrContrat, que versa acerca dos valores fundamentais e dos padrões de comportamento a serem seguidos pelas equipes que atuam no processo de contratações;

b) Pessoas, que avalia se a organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações;

c) Processos, que aborda a existência de plano de contratações e a definição dos processos de trabalho para as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

d) RiscoContrat, que trata da gestão dos riscos enfrentados pela área de contratações, e ainda, em cada um dos processos de contratação;

e) GestContrat, que estimula o método de contratação com foco em resultados, com reflexos na forma de pagamento aos fornecedores e na tomada de decisão acerca de prorrogações ou renovações contratuais; e

f) ContratSustent, que avalia a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações, quando praticável.

Segundo os relatórios do TCU, o Índice de Governança e Gestão das Contratações IGovContrat avalia a existência de atividades coordenadas para implementar diretrizes de governança nessa área, de modo a direcionar o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos) em prol do atingimento dos objetivos organizacionais. Esse índice é gerado pela combinação dos resultados obtidos em ‘Governança das Contratações (GovContrat) com o ‘Índice de Gestão das Contratações’ (IGestContrat), Acórdão nº 2.699/2018 – TCU – Plenário (Brasil, 2018c).

Ainda segundo o TCU, O índice iGestContrat é construído pela avaliação da colaboração entre os gestores de recursos humanos e os gestores de contratações; da existência de processos de trabalho estruturados para definição de planos de contratações; planejamentos; seleção de fornecedores e gestão de contratos; da existência de gestão de riscos, incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes; da elaboração de contratos com base em desempenhos e gestões sobre o desempenho dos contratados, Acórdão nº 2.699/2018 – TCU – Plenário (Brasil, 2018c).

Os índices detalhados da UFSJ extraídos dos relatórios individuais de autoavaliação elaborados pelo TCU, foram dispostos no Quadro 7.

Quadro 7 - Índices detalhados relativos ao Contexto: Governança e Gestão de Contratações da UFSJ

Exercício	IGovContrat (índice de governança e gestão de contratações UFSJ)	GovContrat (índice de governança em contratações UFSJ)	Pessoas (capacidade de gestão de pessoas em contratações UFSJ)	Processos (capacidade de gestão de processos de contratação UFSJ)	RiscoContr (capacidade em gestão de riscos nas contratações UFSJ)	GestContrat (capacidade em gestão de contratos UFSJ)
2017	40 a 69,9%	40 a 69,9%	0 a 14,9%	70 a 100%	0 a 14,9%	40 a 69,9%
2018	40 a 69,9%	40 a 69,9%	0 a 14,9%	70 a 100%	15 a 39,9%	0 a 14,9%
2021	40 a 69,9%	40 a 69,9%	0 a 14,9%	70 a 100%	70 a 100%	40 a 69,9%

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2017c; 2018a; 2021e).

Faixas de classificação (segundo os relatórios IGG do TCU):

Aprimorado= 70 a 100%

Intermediário= 40 a 69,9%

Inicial= 15 a 39,9%

Inexpressivo= 0 a 14,9%

Legenda:

iGovContrat (índice de governança e gestão em contratações)

GovContrat (índice de governança em contratações)

Pessoas (capacidade de gestão de pessoas em contratações)

Processos (capacidade de gestão de processos de contratação)

RiscoContr (capacidade em gestão de riscos nas contratações)

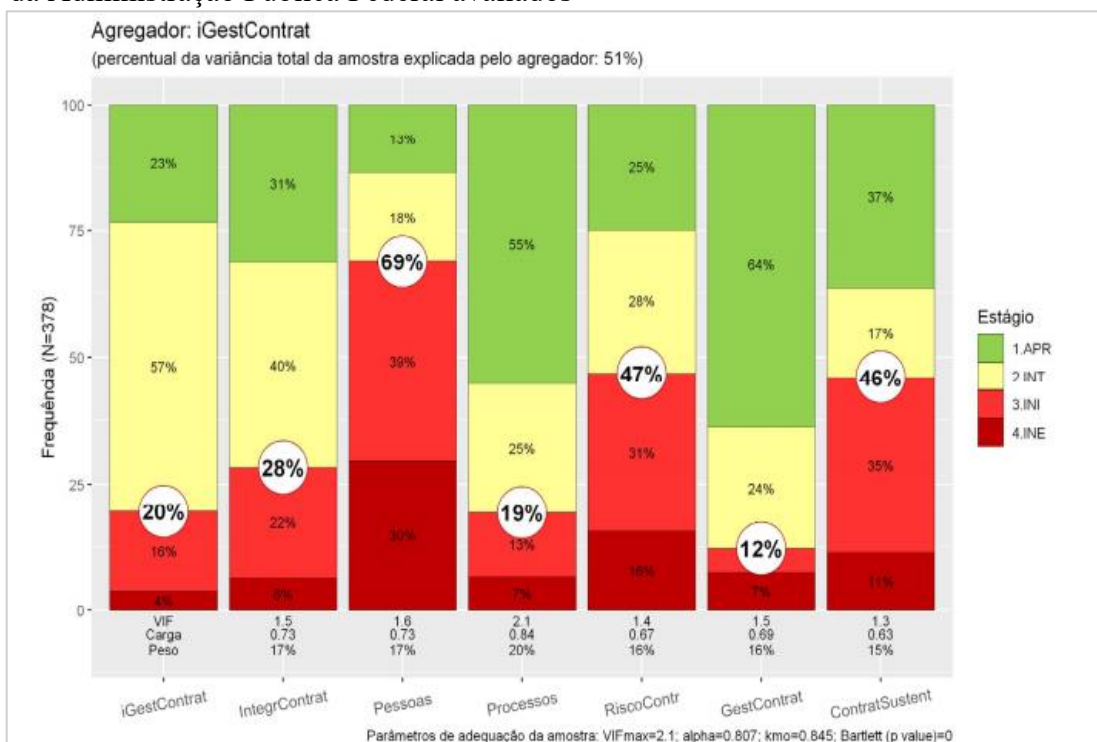
GestContrat (capacidade em gestão de contratos)

Segundo o Relatório de Acompanhamento do TCU (Brasil, 2021d) que dispõe do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas conforme demonstrado nas Figuras 5 e 6, apresentam o resultado compilado das 378 entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados. Comparando com os índices individuais da UFSJ do último exercício avaliado, 2021, percebe-se que:

- ✓ Referente ao índice iGovContrat (índice de governança e gestão em contratações), a UFSJ se encontra em nível intermediário, sendo que as demais entidades avaliadas 4% estão no nível inexpressivo, 24% no nível inicial, 44% no nível intermediário e 28% compõem o nível aprimorado.
- ✓ Referente ao índice GovContrat (índice de governança em contratações), a UFSJ se encontra em nível intermediário, sendo que as demais entidades avaliadas 17% estão no nível inexpressivo, 21% no nível inicial, 25% no nível intermediário e 36% compõem o nível aprimorado.

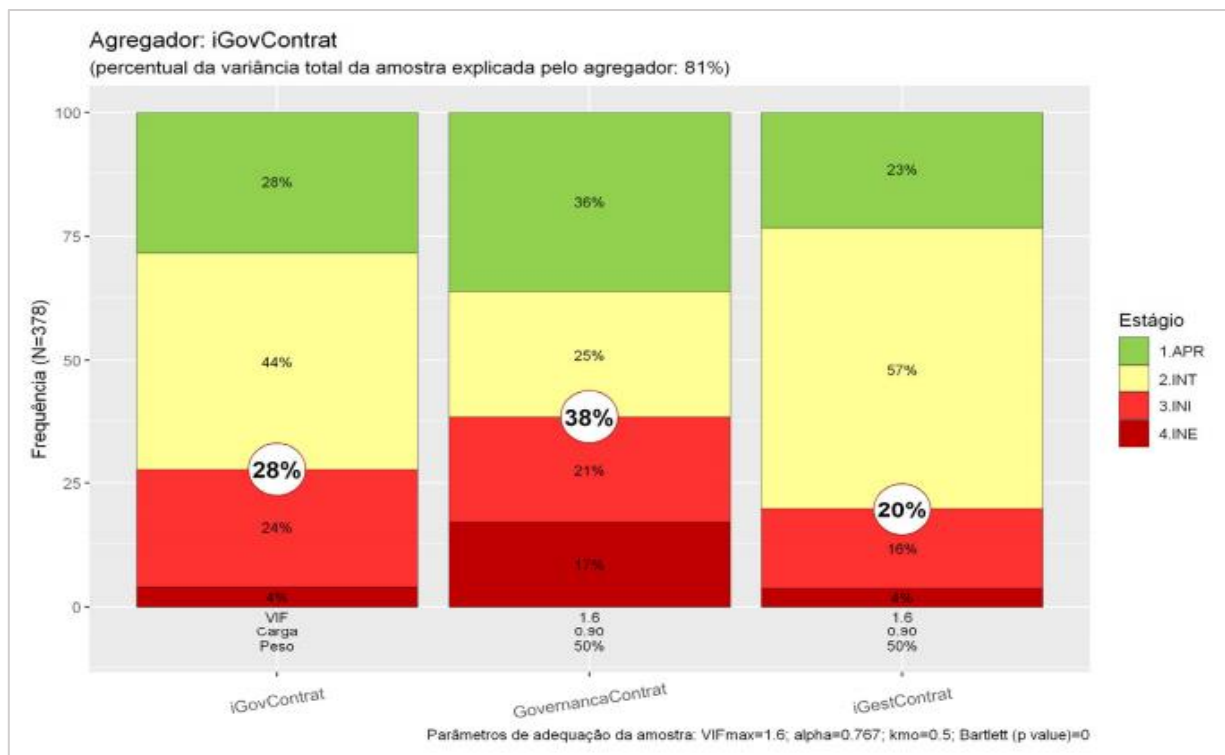
- ✓ Referente ao índice Pessoas (capacidade de gestão de pessoas em contratações), a UFSJ se encontra em nível inexpressivo, sendo que as demais entidades avaliadas 30% estão no nível inexpressivo, 39% no nível inicial, 18% no nível intermediário e 13% compõem o nível aprimorado.
- ✓ Referente ao índice Processos (capacidade de gestão de processos de contratação), a UFSJ se encontra em nível aprimorado, sendo que as demais entidades avaliadas 7% estão no nível inexpressivo, 13% no nível inicial, 25% no nível intermediário e 55% compõem o nível aprimorado.
- ✓ Referente ao índice RiscoContr (capacidade em gestão de riscos nas contratações), a UFSJ se encontra em nível aprimorado, sendo que as demais entidades avaliadas 16% estão no nível inexpressivo, 31% no nível inicial, 28% no nível intermediário e 25% compõem o nível aprimorado.
- ✓ Referente ao índice GestContrat (capacidade em gestão de contratos), a UFSJ se encontra em nível intermediário, sendo que as demais entidades avaliadas 7% estão no nível inexpressivo, 5% no nível inicial, 24% no nível intermediário e 64% compõem o nível aprimorado.

Figura 5 - Resultados IGestContrat TCU 2021 referente à 378 entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados



Fonte: (Brasil, 2021d).

Figura 6 - Resultados iGovContrat TCU 2021 referente à 378 entidades integrantes da Administração Pública Federal avaliados



Fonte: (Brasil, 2021d).

Em pesquisa ao último Relatório de Gestão referente ao Exercício de 2021 (UFSJ, 2022c) é apresentado os motivos da variação entre os períodos e as medidas adotadas em 2021. Traz, ainda, as atividades planejadas para 2022 para cada área. O Quadro 8 abaixo é um recorte dos índices de governança e gestão na área de contratações da UFSJ.

Quadro 8 - Índices de Governança e Gestão das contratações UFSJ

Governança e Gestão Públicas - 2018	Governança e Gestão Públicas - 2021	Análise da evolução do índice e medidas adotadas em 2021	O que pretende para 2022
IGovContrat (índice de governança e gestão de contratações) UFSJ - 39%	IGovContrat (índice de governança e gestão de contratações) UFSJ - 65,7%	Houve uma integração entre a Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Planejamento na gestão do Planejamento Anual de Contratações (PAC), permitindo uma melhor atuação nas fases de cadastramento dos dados e vinculação orçamentária.	Com a publicação do Decreto nº 10947, de janeiro de 2022, que dispõe sobre o plano anual de contratações e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações propõe-se para 2022 adequar os procedimentos internos à nova legislação.
IGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações) UFSJ - 29%	IGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações) UFSJ - 58,6%	Foram realizadas as dispensas de licitação para aquisição de materiais de combate à pandemia, com a prerrogativa da Lei nº 14.217/2021. Os registros de preços realizados neste ano não lograram muito êxito, tendo diversos itens desertos e, em outros casos, os fornecedores solicitavam o cancelamento da ata firmada tendo em vista a incapacidade financeira de cumprimento contratual devido à incerteza do mercado e aos constantes aumento de preço dos itens.	Propõe-se para 2022 aprofundar na Lei nº 14.133, de abril de 2021, que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos, e buscar reestruturar os processos internos para viabilizar o atendimento da legislação, quando da sua vigência.

Fonte: UFSJ (2022c, p. 46)

O Relatório de Gestão referente ao Exercício de 2021 (UFSJ, 2022c) ainda descreve que a instituição pretende, com a identificação dos gargalos em 2021, aperfeiçoar as atividades, reestruturando as normas e regras de governança, integridade, gestão de riscos e controles internos. Essa reestruturação visa à melhoria das ações para a melhora dos índices em percentuais maiores que os que foram observados nos últimos anos.

A seguir, o Quadro 9 estabelece uma comparação de forma sintética entre o referencial teórico, a análise documental e os dados coletados, o que comprova e sintetiza por meio da triangulação os desafios diagnosticados.

Quadro 9 - Comparativo de Desafios

Mecanismos e práticas	Desafios	Referencial Teórico	Análise Documental dos Relatórios individuais da autoavaliação da UFSJ, dispostos nos Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU, dos períodos de 2017, 2018 e 2021	Análise Documental UFSJ normativos internos, manuais ou outros alusivos ao tema	Entrevistas
LIDERANÇA Compreende às práticas que envolvem: o estabelecimento de um modelo de governança; a promoção da integridade e; a promoção da capacidade de liderança	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática: política de governança ausente.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ ASGOV - incipiente ainda não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor. Estrutura de governança incipiente.	SIM	SIM	EM PARTE	EM PARTE
	➤ Falta de pessoal dificulta a unidade ASGOV de atender as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos. Estabelecer o modelo de governança.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Falta de pessoal, poucos servidores executando múltiplas funções. Promoção da integridade.	SIM	SIM	EM PARTE	EM PARTE
	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à prática de promoção da capacidade de liderança.	SIM	SIM	SIM	EM PARTE
	➤ Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções, referente à ação de promover a capacidade da liderança.	SIM	SIM	SIM	EM PARTE
	➤ Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações, referente à ação de promover a capacidade da liderança.	SIM	SIM	SIM	SIM

	➤ Poucos servidores executando múltiplas funções, referente à ação de promover a capacidade da liderança.	SIM	SIM	SIM	SIM
ESTRATÉGIA Compreende às ações referentes à: estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e monitorar o desempenho das funções de gestão.	➤ Foi mencionado que a falta de tempo pode ser um desafio para a execução adequada das responsabilidades, visto que, muitas das vezes, o mesmo servidor executa ações de fiscalização e chefia de setores, relativo ao estabelecimento de estratégia.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Falta de servidores, relativo ao estabelecimento de estratégia.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à prática de promover a gestão estratégica..	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à prática de monitorar o alcance dos resultados organizacionais.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à prática monitorar o desempenho das funções de gestão.	SIM	SIM	SIM	SIM
CONTROLE Compreende às ações de gerir riscos,	➤ Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos.	SIM	SIM	SIM	SIM

promover a transparência, garantir a accountability (prestação de contas e responsabilização) e avaliar a satisfação das partes interessadas.	➤ A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um, quanto à prática de gerir riscos.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV, quanto à prática de gerir riscos.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Não há uma instância centralizada para gerir riscos, a responsabilidade recai sobre os fiscais e gestores individuais do contrato.	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ As restrições com a falta de pessoal, compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.	SIM	SIM	EM PARTE	SIM
	➤ Não foram identificados documentos e normativos relativos à prática de promover a transparência.	SIM	SIM	NÃO	SIM
	➤ Não foram constatadas ações de responsabilização (accountability) e transparência nestas ações estabelecidas para a equipe de fiscalização e gestão dos contratos.	SIM	SIM	EM PARTE	EM PARTE
	➤ Quanto a Garantir a <i>accountability</i> (controle, responsabilidade, transparência e fiscalização), por não ter uma política de gestão de riscos institucionalizada, essa lacuna é identificada como uma fragilidade,	SIM	SIM	SIM	SIM

	ficando muito na responsabilidade do gestor do contrato.				
	➤ Não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas quanto a ação de avaliar a satisfação das partes interessadas. .	SIM	SIM	SIM	SIM
	➤ Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal.	SIM	NÃO	EM PARTE	EM PARTE
	➤ Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas de satisfação realizadas.	SIM	EM PARTE	EM PARTE	SIM
	➤ Os resultado das pesquisas de satisfação são direcionados para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.	SIM	EM PARTE	SIM	EM PARTE

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Legenda:

SIM: evidencia que o desafio foi identificado seja na análise do referencial teórico, análise documental e mencionado nas entrevistas.

NÃO: evidencia que o desafio não foi identificado, não procede, seja na análise do referencial teórico, análise documental e mencionado nas entrevistas.

EM PARTE: evidencia que o desafio foi identificado em parte, mas não na totalidade seja na análise do referencial teórico, análise documental e mencionado nas entrevistas.

5 PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS PARA AUXILIAR A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UFSJ

A partir dos resultados da pesquisa conforme disposto no Capítulo 4, propõe-se apresentar possíveis ações utilizando a metodologia 5W2H, centrado nos aspectos críticos identificados. Esses aspectos serão classificados nas três categorias referente aos mecanismos de governança pesquisados: liderança, estratégia e controle, relacionados às contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.

O plano de ação tem por objetivo definir os desdobramentos da estratégia em ações com monitoramento. Por meio desse plano, deve-se organizar as tarefas a serem realizadas, desenvolver uma abordagem metodológica, criar um cronograma e designar os responsáveis por conduzir cada fase do processo (SEBRAE, 2022).

Para construir o plano de ação, será utilizada a ferramenta 5W2H que, segundo o SEBRAE (2022), consiste em uma lista de verificação das ações a serem implementadas, organizada de maneira prática, simples, eficaz e clara, destacando quem será o responsável por cada uma delas e o prazo para atendimento. É uma espécie de *checklist* das ações que precisam ser desenvolvidas dentro da organização. A essência dessa metodologia reside em definir de forma sucinta um objetivo e detalhar as ações, os custos e os responsáveis envolvidos para alcançá-lo. A sigla tem origem do inglês e suas letras iniciais vêm das perguntas que devem ser feitas ao traçar o plano.

Figura 7 - Ferramenta 5W2H



Fonte: Pires (2019).

Para o plano de ação, considerou-se os resultados obtidos por meio da análise das práticas de governança em contratações vigentes na instituição, à luz dos mecanismos de liderança, estratégia e controle definidos para a pesquisa, que, em resumo, pode-se concluir que há práticas positivas presentes, bem como há diagnóstico de condutas que se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes.

No que diz respeito às práticas relacionadas aos mecanismos de liderança, a ausência de regulamentação quanto a uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ pode resultar em ações desconexas que comprometem o resultado dos trabalhos. Embora o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos seja considerado um instrumento que oferece algumas diretrizes para promover a integridade, definindo as atribuições dos gestores e fiscais dos contratos, obrigações e deveres que garantem a transparência dos procedimentos, possui lacunas e necessita de atualização e inclusão de itens referentes à governança, como falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos e quanto às obrigações sobre as pesquisas de satisfação e transparência dos

resultados. Outro ponto a ser destacado é a implementação da unidade ASGOV. No entanto, percebe-se que a unidade ainda está em estágio inicial e não atende totalmente ao que foi proposto, pois conta apenas com um servidor. Portanto, é necessário reformular essa estrutura para torná-la mais robusta, visando desenvolver mais normativos, oferecer capacitação específica, elaborar perfis desejados para gestores e fiscais, além de fornecer apoio adequado. A escassez de pessoal foi um ponto amplamente destacado nas entrevistas, sendo considerado um dos grandes desafios enfrentados pela instituição no momento. Este diagnóstico revela que poucos servidores estão sobrecarregados com múltiplas funções, o que compromete o desempenho geral. Um estudo técnico para avaliar a alocação de pessoal e realocar servidores se faz necessário para tentar mitigar esses problemas. A contratação de pessoal a nível de apoio administrativo também pode ser uma solução a ser proposta, porém, há de se avaliar o atual cenário orçamentário a qual a universidade está inserida se seria viável ou não.

No que diz respeito às práticas relacionadas aos mecanismos de estratégia identificados, observou-se um resultado positivo na criação da unidade ASGOV e na elaboração do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (2019), que abrangem grande parte das ações práticas necessárias para uma governança eficaz no contexto das contratações na instituição. No entanto, foram identificadas algumas fragilidades que merecem destaque, como a falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática. Propõe-se, portanto, a elaboração de uma cartilha que englobe ações estratégicas, incluindo a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre a organização e as partes interessadas. Tal iniciativa é crucial no cenário atual, visto que os servidores demandam e necessitam de um guia que os oriente e auxilie em suas atividades diárias, garantindo-lhes maior segurança e confiabilidade.

Quanto às práticas relacionadas aos mecanismos de controle identificados como ausentes, constata-se que a UFSJ não possui uma política institucionalizada de Gestão de Riscos aplicada aos Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, o que representa um dos desafios a serem superados. Além disso, identificou-se a ausência de uma instância específica para identificar, analisar e monitorar os riscos críticos nos contratos de terceirização. Cada contrato é gerenciado pelo responsável designado, o que torna o processo mais orientado para o cumprimento legal do que para uma abordagem analítica. Mais uma vez, a falta de servidores e de estrutura adequada resulta em sobrecarga de funções e prejudica a

identificação e o tratamento eficaz dos riscos, causando insegurança entre os envolvidos. Além disso, as práticas relacionadas às pesquisas de satisfação dos usuários e à transparência dos resultados ainda não estão completamente implementadas, necessitando de normatização e conscientização mais efetiva dos envolvidos.

Quadro 10 - Plano de Ações integradas

CATEGORIA	<i>What?</i> O que será feito?	<i>Why?</i> Por quê será feito?	<i>Where?</i> Onde será feito?	<i>When?</i> Quando será feito?	<i>Who?</i> Por quem será feito?	<i>How?</i> Como será feito?	<i>How much?</i> Quanto vai custar?
Liderança	Adoção de uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Não foram identificados documentos e normativos relativos a um modelo de governança em contratações a ser seguido pelos servidores envolvidos, o que resulta em ações desconectadas e que podem comprometer o resultado dos trabalhos. A política de governança consiste nos mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à prestação de melhor qualidade.	UFSJ	Imediato	Grupo de Trabalho (GT) composto por membros da ASGOV, gestores e fiscais de contratos	Elaboração e regulamentação de uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, discutida entre as lideranças e os envolvidos.	Sem custos
	Reorganização de pessoal de forma a estruturar melhor a ASGOV.	Assessoria em Governança e Gestão - ASGOV: incipiente ainda, não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor.	UFSJ	Imediato Primeira etapa da reestruturação	PROGP	1. Levantamento de pessoal e realocação de servidores para a unidade ASGOV. 2. Contratação de pessoal a nível de apoio administrativo com análise da viabilidade orçamentária.	Depende de uma análise da viabilidade orçamentária.
		Falta de pessoal dificulta a unidade ASGOV de atender as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos.					
	Detalhar os perfis desejados para as funções de gestor e fiscal de contratos.	Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções.	UFSJ	Após efetiva reestruturação da ASGOV	PROGP e ASGOV	Elaboração de Portaria Normativa com detalhamento sobre os perfis desejados para as funções de gestor e fiscal de contratos.	Sem custos
	Estimular a cultura de pertencimento e	Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações.	UFSJ	Imediato Primeira	PROGP	Campanhas de valorização do trabalho	Sem custos

	responsabilidade pela instituição.	Poucos servidores executando múltiplas funções.		etapa		destes servidores.	
Estratégia	Reorganização de servidores.	Com a falta de servidores efetivos para o desempenho das funções de gestão de contratos, há casos de o mesmo servidor que executa ações de fiscalização também ter atribuições de chefia de setor, com sobrecarga de funções.	UFSJ	Segunda etapa da reestruturação, após a estruturação da ASGOV	PROGP	1. Levantamento de pessoal e realocação de servidores na execução destas funções. 2. Contratação de pessoal a nível de apoio administrativo com análise da viabilidade orçamentária.	Depende de uma análise da viabilidade orçamentária.
	Mapear as ações estratégicas necessárias e criar indicadores.	Não foram identificados normativos internos relativos à promoção da gestão estratégica; monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; e monitoramento do desempenho das funções de gestão, o que pode dificultar a otimização dos processos de gestão de contratos.	UFSJ	Após a reestruturação da ASGOV	ASGOV	Elaborar e divulgar cartilha com as ações estratégicas abrangendo a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre a organização e partes interessadas.	Sem custos
	Normatizar e criar modelo de rotina de apontamentos com os fatos relevantes na execução dos contratos.	A falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.	UFSJ	Imediato	ASGOV	Aproveitar a necessidade de atualização do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos e acrescentar esta atribuição aos gestores.	Sem custos

Controle	Adotar uma política de gestão de riscos aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos, portanto, são ausentes as ações coordenadas para mitigação dos riscos.	UFSJ	Após a elaboração da política de governança	GT) composto por membros da ASGOV, gestores e fiscais de contratos	Elaboração e regulamentação de uma minuta de resolução contemplando uma política de gestão de riscos aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Sem custos
		A falta de uma política de gestão de riscos institucionalizada fragiliza as ações de controle, responsabilidade, transparência e fiscalização, ficando muito na responsabilidade do gestor do contrato.					
	Capacitar os servidores envolvidos de forma a adotarem uma rotina de acompanhamento contratual por meio do mapa de riscos.	A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual.	UFSJ	Após a elaboração da política de gestão de riscos	PROGP	A capacitação pode ser aplicada por servidor qualificado do quadro efetivo da UFSJ.	Sem custos
		Restrições com falta de pessoal compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.					
	Reorganização de servidores.	O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limita a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um.	UFSJ	Após a primeira etapa de reestruturação de pessoal pela PROGP	PROGP	Levantamento de pessoal e realocação de servidores na execução destas funções, reestruturando a ASGOV e elaboração de nova regulamentação com novas atribuições para esta unidade.	Sem custos
		Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV.					
		Não foi identificada a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas de satisfação.	UFSJ	Imediato	ASGOV	Aproveitar a necessidade de	Sem custos

	Normatizar por meio do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos.	Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal.				atualização do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos e acrescentar esta atribuição aos fiscais e promover capacitação sobre o tema.	
		Os resultados das pesquisas de satisfação são direcionados para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.					
	Elaborar campanha de conscientização para a comunidade acadêmica ressaltando a importância da participação nas pesquisas.	Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas realizadas, o que pode comprometer o resultado.	UFSJ	Após a aprovação das regulamentações nos Conselhos Superiores competentes	ASGOV	Promover campanha de conscientização para a comunidade acadêmica, por meio de cartilhas, mídias e outros canais de comunicação da instituição.	Sem custos

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança nas contratações públicas tem ganhado cada vez mais destaque no cenário da Administração Pública Federal, representando um campo de estudo fundamental para garantir a eficiência, transparência e qualidade nos processos no âmbito governamental. Segundo o TCU (2020), enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. Nesse contexto, ainda que de forma simplificada, pode-se inferir que a governança é que dá suporte à gestão e são atreladas pela finalidade comum.

Nessa perspectiva, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021a), estabeleceu em seu parágrafo único do Art. 11 que a alta administração do órgão é responsável pela governança das contratações. Com isso, deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Nesse contexto, considerando a necessidade de atendimento às recentes normas legais bem como no aspecto gerencial, a UFSJ, como parte da administração pública federal, é cobrada pela sociedade e pelos órgãos de controle, com a finalidade de contribuir para uma maior eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas visando sempre atendimento do interesse público e a utilização adequada dos recursos públicos, intrinsecamente ligada à atividade fim que exerce.

Assim, este estudo teve como principal objetivo compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ, analisar e propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação destes mecanismos. Para tanto, a pesquisa evidenciou diagnósticos quanto às normas internas da instituição que respaldam as práticas relativas aos mecanismos de governança bem como, por meio das entrevistas, analisou as informações e percepções dos envolvidos no processo de contratação sobre as práticas adotadas na UFSJ, sendo possível identificar pontos de melhorias.

O objetivo, ao final, foi propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, considerando os mecanismos de liderança, estratégia e controle. Com base nas inferências realizadas no diagnóstico feito na

UFSJ, foi possível identificar que há práticas positivas presentes, bem como há evidências de condutas que se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes.

Desse modo, inicialmente, foi realizado um levantamento e análise de documentos e normas internas relativas ao tema no intuito de categorizar quais estavam atreladas aos mecanismos de governança e em quais aspectos. A partir disso, foi elaborado um quadro demonstrativo com a finalidade de apresentar de forma resumida e tabulada, uma análise quanto às práticas de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes na UFSJ, destacando os pontos positivos existentes e os desafios como a ausência de regulamentos, gerando fragilidade nos processos com informações desarticuladas.

Na sequência da pesquisa foram realizadas as entrevistas com os servidores envolvidos nestes processos, como uma das estratégias de instrumento de coleta de informações. Em seguida, realizou-se a análise e tabulação das percepções dos entrevistados de acordo com os objetivos específicos, em confronto com as dimensões teórico-conceituais da pesquisa, relacionando, respectivamente, os resultados aos três mecanismos detectados e diagnosticados de: liderança, estratégia e controle. Na triangulação das informações obtidas por meio da pesquisa documental e das percepções dos entrevistados, foi possível inferir que a falta de uma política de governança aplicada aos referidos contratos pode gerar insegurança aos servidores envolvidos na realização de suas atividades, e consequentemente ineficiência ao processo.

Sobre as práticas relativas aos mecanismos de liderança, identificou-se a ausência de regulamento quanto à uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ. Detectou-se o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b) como um instrumento no qual há algumas diretrizes quanto à promoção da integridade, com definição das atribuições dos gestores e fiscais dos contratos, o que estabelece obrigações e deveres que respaldam o exercício das funções e traz lisura aos procedimentos. Outro aspecto a ser destacado é implementação da unidade ASGOV. Todavia, a percepção é de que a unidade ainda é incipiente e não atende ao que foi proposto, contando com apenas um Servidor, havendo a necessidade de reformulação desta estrutura de forma a torná-la mais robusta visando o desenvolvimento de mais normativos, dedicação à capacitação específica, elaboração de perfiz de gestores e fiscais desejados e apoio aos mesmos. A falta de pessoal foi um ponto extremamente ressaltando nas entrevistas, considera-se um dos grandes desafios enfrentados pela instituição nesse momento. Esse resultado revelou um diagnóstico de poucos servidores destinados a múltiplas funções, o

que compromete um melhor desempenho dos envolvidos. Em consequência disso, a relação de conflito de interesse entre Fiscal e Chefe do setor, apresenta uma ameaça de autorrevisão a independência do trabalho de fiscalização do contrato. Um estudo técnico com levantamento de pessoal e realocação de servidores se faz necessário para tentar minimizar estes problemas. A contratação de pessoal a nível de apoio administrativo também pode ser uma solução a ser proposta, porém, há de se avaliar o atual cenário orçamentário a qual a universidade está inserida se seria viável ou não.

Quanto às práticas alusivas aos mecanismos de estratégia diagnosticadas, o resultado positivo foi identificado na criação da unidade ASGOV bem como no Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos (UFSJ, 2019b), que abarcam boa parte das ações práticas dispostas para uma boa governança em termos das práticas de estratégia nas contratações na instituição. Contudo, há fragilidades diagnosticadas que devem ser ressaltadas como: a falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática. A proposição de uma cartilha com as ações estratégicas abrangendo a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre a organização e as partes interessadas é de suma importância no atual cenário, visto que os servidores demandam e necessitam de um instrumento capaz de orientá-los e auxiliá-los em seu dia a dia, garantindo-lhes maior segurança e confiabilidade nas atividades que realizam.

Com relação às práticas relacionadas ao mecanismo de controle identificadas e ausentes, compreende-se que a UFSJ não tem institucionalizado uma política de Gestão de Riscos aplicada aos Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo este um dos desafios a serem transpostos. Outro problema identificado é que não há uma instância específica para identificar, analisar e monitorar estes riscos críticos nos contratos de terceirização. Cada contrato é gerenciado pelo responsável designado, tornando o processo mais sob a ótica do cumprimento legal do que analítico. Mais uma vez, a falta de servidores e ausência de estrutura, acarreta na sobrecarga de funções e prejudicam a identificação e tratamento eficaz dos riscos, gerando insegurança aos envolvidos. Já as práticas que envolvem as pesquisas de satisfação dos usuários e a transparência dos resultados, ainda não estão totalmente implementadas, necessitando de normatização e melhor conscientização dos envolvidos.

Uma das limitações do estudo aqui proposto diz respeito à falta de visão sistêmica sobre governança por parte dos entrevistados envolvidos que pode ter gerado duas implicações: uma pela incompreensão das ações que envolvem a governança, causando resultados desconectados e restritos ao rito das contratações e a outra inferência refere-se à adoção de uma postura reativa em prol do atendimento às recomendações dos órgãos de controle, como o TCU. Em que pese o valor destas ações, foi diagnosticado que há uma desconexão entre os instrumentos e os poucos aspectos de governança institucionalizados, sendo que as ações de governança em si ficam implícitas e os gestores se pautam nos atendimentos jurisprudenciais que, muitas vezes, não correspondem ao interesse público. Além disso, o fato de a pesquisa ocorrer em uma organização específica, limita possíveis expansões de entendimento e dos resultados. No entanto, ainda assim, espera-se que os resultados obtidos forneçam subsídios à gestão para que possam aprimorar as práticas de governança na instituição. Além disso, é desejável que esses dados possam ser reverberados em organizações semelhantes.

De modo geral, é possível afirmar que o objetivo específico da pesquisa foi alcançado, a análise documental em convergência com as percepções dos entrevistados, possibilitou diagnosticar as práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ. A partir destas análises e identificação das lacunas, a proposição do plano de ações integradas com adoção de possíveis condutas e procedimentos de “o que fazer” e “como fazer”, poderá contribuir para a devida implementação das práticas de governança nas referidas contratações, aprimorando os processos, proporcionando capacitações com mais motivação aos envolvidos, realocação de servidores de forma mais equânime, garantindo, assim, maior segurança nas atividades que realizam. A proposta do plano de ações integradas será apresentada aos gestores envolvidos nos processos de contratações com a finalidade de facilitar os entendimentos, esclarecendo os pontos pesquisados, os diagnósticos e as possíveis ações para mitigar os desafios na implementação dos mecanismos e práticas de governança alusivos aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ.

Por fim, destaca-se como sugestão para trabalhos futuros o estudo sobre gestão de contratos na UFSJ, não abordado neste estudo, devido à extensividade do tema. Considerando, de forma simplificada que a governança é que dá suporte à gestão e são atreladas pela finalidade comum, é possível que com o avanço na implementação das práticas de governança, pode-se empreender que a gestão de contratos seja aprimorada. Desta forma, é fundamental a implementação da governança nas contratações da UFSJ, para atendimento às recentes

normas legais bem como no aspecto gerencial, contribuindo, assim, para uma administração pública pautada na eficiência, efetividade e eficácia nas contratações visando sempre atendimento do interesse público, intrinsecamente ligada à atividade fim que a instituição exerce.

REFERÊNCIAS

ABBUD, E. L.; RODRIGUES, A. C.; DE BENEDICTO, S. C. **Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008.

ALMEIDA, C. W. L. de. Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal. **Revista do TCU**, Brasília, n. 148, p. 128-145, 2021.

AMORIM, V. A. J. de. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BARDIN, L.. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio De Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, Dez. 2005.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 08 nov. 2023.

BRASIL. Imprensa Nacional. **Decreto Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. 2022b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.947-de-25-de-janeiro-de-2022-376059032>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL, **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19632.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução normativa SEGES Nº 58, de 8 de agosto de 2022**. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta,

autárquica e fundacional. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021> . Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.273/2015 – TCU - Plenário.** Levantamento. Governança pública em âmbito nacional. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Atuação conjunta dos tribunais de contas do Brasil. Recomendações aos órgãos governantes superiores. 2015b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1431678/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.164/2021 – TCU - Plenário.** Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2021. 2021c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2164/2021/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 – TCU - Plenário.** 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=070212d0-5645-11ea-b913-89fb7eba6bcb . Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.699/2018 – TCU - Plenário. 2018c.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018 – TCU - Plenário. 2018b.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas.** Relatório individual UFSJ, 2017c. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/210-UFSJ%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20S%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20del-Rei\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/210-UFSJ%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20S%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20del-Rei).pdf) . Acesso em: 31 jan. 2024

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas.** Relatório individual UFSJ. 2018a. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/igg2018/210-UFSJ%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20S%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20del-Rei\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018/210-UFSJ%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20S%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20del-Rei).pdf) . Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas.** Relatório individual UFSJ, 2021e. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%202021%20-%20UFSJ.pdf> . Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – 2021**. Relatório de acompanhamento .TC 011.574/2021-6. 2021d.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501763021389A0643>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-degovernanca/>. Acesso em: 09 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan, 2017.

CARDOSO, L. O.; ALVES, P. R. **A nova Lei de Licitações e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021. [E-book].

CASTRO, M. C. C. S., BARBOSA NETO, J. E.; CUNHA, J. V. A. da. (2022). Governança Pública: uma Revisão Sistemática de sua Aplicação a Entes Públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 25, n. 2, p. 215-235. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.51341/cgg.v25i2.2695>. Acesso em: 12 nov, 2023.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: integrating with Strategy and Performance**. 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf> . Acesso em: 22 jun. 2023.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília, DF: ENAP, 2019.

EISENHARDT, K. Teoria da Agência: uma avaliação e revisão. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://iberoamericancg.org/Journals/article/view/14>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FENILI, R., **Governança em Aquisições Públicas: Teoria e prática à luz da realidade sociológica**. 1. Ed. Niterói, RJ, Editora Impetus, 2018.

FREITAS, M. de.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set. 2013.

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

GONÇALVES, T. B. A. **Governança das contratações (bens e serviços): um estudo de caso na Universidade Federal do Cariri**. 2021. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6.ed. São Paulo: IBGC, 2023. 80 p.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: a governing body perspective - Study13**. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 26 out. 2023.

JENSEN, M. C. MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, Lausanne, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LIMA JUNIOR, E. B. *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, MG, v. 20, n. 44. 2021.

ENAP. **Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da Enap**. 2018. 22 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3130>. Acesso em: 24 out. 2023.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5a ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MIZAE, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALI, L. M. Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Rev. enferm. UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 569-576, 2008.

PEREIRA, R. R.. Governança no Setor Público: origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, Brasília, n. 122, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/200>. Acesso em: 25 set. 2023.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

PIRES, A. M. O. S. **Fiscalização de contratos**: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

PIRES, R. O que é 5w2h. **Rock Content**. 2019. Disponível em: <https://rockcontent.com/br/blog/o-que-e-5w2h/>. Acesso em: 07 fev. 2024

RGB. **Código de boas práticas em governança pública**. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021. Disponível em: https://igcp.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Codigo-de-Boas-Praticas-em-Governanca-Publica_versaofinal.pdf. Acesso em: 09 jul. 2023.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M.. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 2, p. 79-86, abr, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>. Acesso em: 04 out. 2023.

SEBRAE. **5W2H**: o que é, para que serve e por que usar na sua empresa. Santa Catarina: SEBRAE, 2022. Disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/5w2h-o-que-e-para-que-serve-e-por-que-usar-na-sua-empresa>. Acesso em: 07 fev. 2024.

SILVA, M. R.; BARBOSA, M. A. S.; LIMA, L. G. B. Usos e possibilidades metodológicas para os estudos qualitativos em Administração: explorando a análise temática. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 14, n. 1, p. 111-123, 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

UFSJ. **Manual de procedimentos de gestão e fiscalização de contratos UFSJ**. 2019b.

Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/Manual%20de%20Fiscalizacao%20UFSJ.pdf)

[repositorio/File/proad/Manual%20de%20Fiscalizacao%20UFSJ.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/Manual%20de%20Fiscalizacao%20UFSJ.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal**. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

UFSJ. **Portaria normativa UFSJ nº 044, de 26 de outubro de 2022**. Define os serviços que se enquadram como serviços de natureza contínua no âmbito da UFSJ. 2022b. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/portaria_44_2022_ufsj\(1\).pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/portaria_44_2022_ufsj(1).pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

UFSJ. **Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023**. Define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra. 2023c. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTNormativa066%20-%20Condicoes%20para%20aplicacoes%20de%20glosas.pdf)
[repositorio/File/proad/PORTNormativa066%20-%20Condicoes%20para%20aplicacoes%20de%20glosas.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTNormativa066%20-%20Condicoes%20para%20aplicacoes%20de%20glosas.pdf). Acesso em: 31 jan. 2024.

UFSJ. **Portaria Normativa UFSJ nº 069, de 26 de setembro de 2023**. Disciplina as condições de aceitação bancária e de Seguro Garantia pela Universidade Federal de São João del-Rei. 2023d. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTARIA%20NORMATIVA%20No%20069%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%202023.pdf)
[repositorio/File/proad/PORTARIA%20NORMATIVA%20No%20069%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%202023.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTARIA%20NORMATIVA%20No%20069%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%202023.pdf). Acesso em: 31 jan. 2024.

UFSJ. **Portaria Normativa UFSJ nº 775, de 28 de dezembro de 2022**. Institui a unidade ASGOV - Assessoria em Governança e Gestão e nomeia o Servidor Chefe. 2022a. Disponível em: [https://arquivos.ufsj.edu.br/arquivos/2022112215a596462349894ae9a47d4b/BS_321-](https://arquivos.ufsj.edu.br/arquivos/2022112215a596462349894ae9a47d4b/BS_321-2022.pdf)
[2022.pdf](https://arquivos.ufsj.edu.br/arquivos/2022112215a596462349894ae9a47d4b/BS_321-2022.pdf). Acesso em: 05 nov. 2023.

UFSJ. **Quadro de referência dos servidores técnico-administrativos em educação da UFSJ**. 2023b. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/progp/BPEQ%20e%20QRSTAE/QRSTA%2029%2012%2023.pdf)
[repositorio/File/progp/BPEQ%20e%20QRSTAE/QRSTA%2029%2012%2023.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/progp/BPEQ%20e%20QRSTAE/QRSTA%2029%2012%2023.pdf). Acesso em: 29 jan 2024.

UFSJ. **Relatório de gestão do exercício de 2021 UFSJ: prestação de contas anual**. 2022c. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tpc/RG%202021%20(OFICIAL%20para%20publicar%20na%20TPC)(2).pdf)
[repositorio/File/tpc/RG%202021%20\(OFICIAL%20para%20publicar%20na%20TPC\)\(2\).pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tpc/RG%202021%20(OFICIAL%20para%20publicar%20na%20TPC)(2).pdf). Acesso em: 20 out. 2023.

UFSJ. **Resolução UFSJ N° 019, de 19 de outubro de 2020.** Aprova o Regimento Interno da Auditoria Interna. 2020. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/audit/Res019Consu2020_Regimento_Interno__AUDIT.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

UFSJ. **Resolução N° 025, de 9 de setembro de 2019.** Plano de Desenvolvimento Institucional UFSJ - 2019 - 2023, Comitê Executivo de Elaboração do PDI 2019 - 2023. 2019a. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/pplan/pplan/PDI%202019-2023.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

UFSJ. **Resolução n° 10, de 19 de maio de 2021.** Dispõe sobre a padronização dos procedimentos internos de fiscalização, inclusive aplicação de penalidades, dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Universidade Federal de São João del-Rei. 2021. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/Res010Condi2021_padronizao_dos_procedimentos_internos_de_fiscalizao_pena.pdf. Acesso em: 4 nov. 2023.

UFSJ. **UFSJ em números: 2019 – 2022. 2023a.** Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tpc/UFSJ%20em%20numeros%202022%20para%20publicar%20na%20pagina%20TPC.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília: ENAP, 2019.

APÊNDICE A - Protocolo de Pesquisa Documental

PROBLEMA DE PESQUISA	OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DOCUMENTOS CONSIDERADOS (A) / O QUE EXTRAIR DO DOCUMENTO? (B)
O problema de pesquisa desta dissertação busca responder à seguinte questão: Quais são os desafios enfrentados na implementação da governança das contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ?	Compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Diagnosticar práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.	(a) Publicações institucionais relativas à normativos internos, como resoluções, portarias, manuais ou outros alusivos ao tema e, levantamento de dados referente aos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ. (b) Quais as normas institucionais que reverbera o tema governança em contratações; qual a data dos normativos, o que dispõem, quais as principais diretrizes contidas nestes documentos; número de contratos de terceirização vigentes, número de colaboradores em cada contrato, valor anual efetivamente pago em 2022 e o percentual gasto em relação aos recursos de custeio da UFSJ.
		Analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações - IGG do TCU.	(a) Relatórios de Governança e Gestão de Contratações - IGG do TCU, alusivas à UFSJ, dispostos nos Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU, dos períodos de 2017, 2018 e 2021, tendo como referência o Indicador: iGovContrat - Índice de Governança e Gestão de Contratações. (b) Índices variáveis de cada período para análise dos pontos de desvio.

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE B - Protocolo de Entrevista

Baseado nos três mecanismos de governança: Liderança, Estratégia e Controle juntamente com o conjunto de práticas de governança proposto pelo Referencial Básico do TCU aplicáveis à contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

PROBLEMA DE PESQUISA	OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PERGUNTAS PARA O ROTEIRO DE ENTREVISTAS
O problema de pesquisa desta dissertação busca responder à seguinte questão: Quais são os desafios enfrentados na implementação da governança das contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ?	Compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Diagnosticar práticas de governança as quais envolvem as ações de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.	1. A organização estabeleceu uma estrutura interna de governança responsável pelos contratos de terceirização da instituição? 2. A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações, com definição documentada dos perfis profissionais desejados? 3. A organização tem investido no desenvolvimento das competências necessárias para desempenhar seus papéis de forma eficaz no cumprimento da gestão e fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra? (programas de treinamento, mentoria, capacitação e outras oportunidades de aprendizado que ajudem os líderes a aprimorar suas habilidades e conhecimentos, contribuindo assim para o alcance dos objetivos da organização) 4. Quais as principais ações estratégicas adotadas capazes de promover uma boa governança e gestão na execução dos referidos contratos? (normativos internos, guias de orientação, planejamento de ações desde o momento da seleção dos fornecedores até a avaliação de desempenho dos contratados, padronização de documentos, etc) 5. A organização executa processo de planejamento das contratações para o período mínimo de um ano? 6. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos? (normas de fiscalização, para a gestão de contratos, definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa

			etapa, procedimentos padronizados exemplo: plano de trabalho, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação) 7. Considerando o mecanismo de controle, há política institucional de gestão de riscos aplicada aos contratos de terceirização aprovada pela alta administração? Quais? 8. Os riscos considerados críticos para os contratos de terceirização são geridos? Há uma instância que identifica, analisa e monitora estes riscos? 9. Considerando as práticas que envolvem os mecanismos de controle, há aplicação de pesquisas de satisfação dos usuários? Há comunicado transparente dos resultados dessas pesquisas e a utilização destes resultados para promover melhorias na prestação dos serviços? 10. Quais são os normativos internos com orientações sobre as práticas de governança aplicadas contratações de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, considerando os mecanismos estabelecidos pelo TCU de: Liderança, estratégia e Controle?
		Analisar os pontos críticos da UFSJ à luz dos indicadores apresentados nos Relatórios de Governança e Gestão de Contratações - IGG do TCU.	- Não se aplica.

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE C - Relatório Técnico Conclusivo

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA
GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE
SERVIÇOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI**

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE SERVIÇOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI

Relatório técnico conclusivo apresentado pela mestranda Vera Lucia de Oliveira Meneghini ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim Barra, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo 04

Contexto 05

Público-alvo 06

Descrição da situação problema 07

Objetivos da proposta 14

Diagnóstico e análise 15

Proposta de intervenção 19

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 26

Referências 27

RESUMO

A governança nas contratações públicas representa um campo de estudo fundamental para garantir a eficiência, transparência e qualidade nos processos de contratação no âmbito governamental.

O regime de dedicação exclusiva de mão de obra, por sua vez, apresenta características específicas que demandam uma abordagem particular em termos de governança. Segundo o Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, a governança de aquisições compreende essencialmente um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle implementadas para avaliar, orientar e supervisionar a gestão das aquisições. O objetivo é assegurar que essas aquisições acrescentem valor ao negócio da organização, mantendo riscos em níveis aceitáveis.

Diante desse cenário, o presente trabalho buscou analisar e responder à seguinte questão: Quais são os desafios enfrentados na implementação da governança das

contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ. Nesse contexto, o estudo avaliou e diagnosticou quais as práticas enumeradas pelo TCU estão presentes na rotina da instituição aplicadas às contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra e quais se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes. Perante os resultados, a proposta sugere a apresentação de um relatório técnico conclusivo com um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ, possibilitando o posterior desenvolvimento de estudos/processos de gestão envolvam o monitoramento e a avaliação da implementação de mecanismos de governança.



A governança nas contratações públicas representa um campo de estudo fundamental para garantir a eficiência, transparência e qualidade nos processos de contratação no âmbito governamental.

CONTEXTO

A pesquisa foi realizada conforme realidade da Universidade Federal de São João del-Rei. A UFSJ foi instalada em 21 de abril de 1987 como Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei (FUNREI). No ano de 2002, foi transformada em Universidade. Hoje, a UFSJ está presente em 5 municípios. Seus cursos estão distribuídos em 6 unidades educacionais: Campus Alto Paraopeba (CAP): localizado na divisa dos municípios de Ouro Branco e Congonhas, Campus Cento-Oeste "Dona Lindu" (CCO): localizado em Divinópolis, Campus Dom Bosco (CDB): localizado em São João del-Rei, Campus Santo Antônio (CSA): localizado em São João del-Rei, Campus Sete Lagoas (CSL): localizado em Sete Lagoas, Campus Tancredo Neves (CTAn): localizado em São João del-Rei[1].

A estrutura propicia que a UFSJ ofereça 50 cursos de graduação na modalidade educação presencial e três na modalidade educação a distância (ano-base 2022)[1]. No âmbito da pós-graduação stricto sensu, em 2001, foi criado o primeiro mestrado na UFSJ, o que contribuiu para que a Funrei passasse a ter o status de Universidade. Em 2019, a UFSJ conta com 30 programas de pós-graduação, ofertando 30 cursos de mestrado e sete de doutorado PDI UFSJ (2019 - 2023).

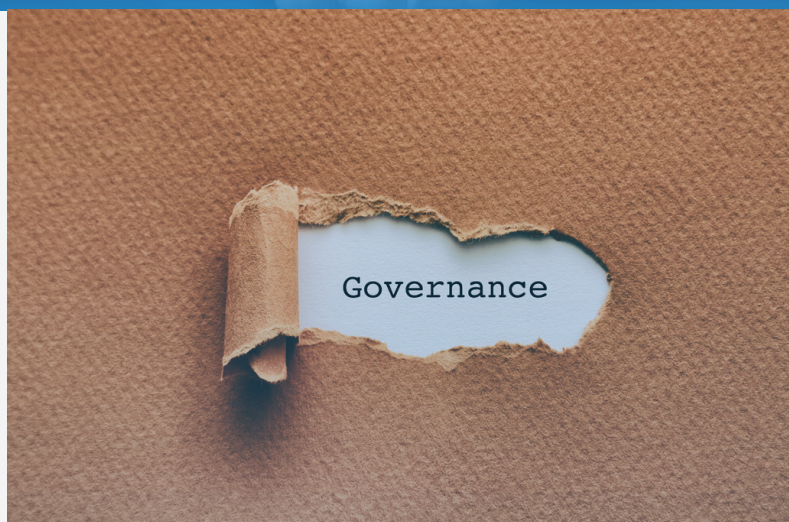
Conforme o PDI da UFSJ (2019 - 2023), dentre os objetivos estratégicos institucionais desenvolvidos por meio do eixo administrativo, está o de otimizar as contratações e fiscalização de empresas terceirizadas de mão de obra contínua com dedicação exclusiva de apoio administrativo, por meio de ações de: alterações nos contratos visando a prestação de serviços e otimização de recursos, capacitações e elaboração de protocolos para a fiscalização de contratos e criação de instância administrativa exclusiva para gestão de contratos de serviços terceirizados.

Além disso, a instituição dedica 46,61% dos recursos de custeio aos serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, referente ao elemento de despesa 339037 - Locação de Mão Obra, dados fornecidos pelo Setor de Planejamento Orçamentário da UFSJ - SEPLO referente ao exercício de 2022. O que ratifica a dimensão da complexidade do problema e a importância do presente estudo.

Nessa perspectiva, a elaboração do relatório técnico conclusivo com sugestões para um possível plano de ações integradas visando a implementação dos mecanismos de governança para dar suporte à gestão dos contratos de terceirização poderá contribuir, assim, para o cumprimento de parte de sua missão institucional administrativa da UFSJ.

[1] https://ufsj.edu.br/dplag/a_ufsj.php

[1] <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tpc/UFSJ%20em%20numeros%202022%20para%20publicar%20na%20pagina%20TPC.pdf>



PÚBLICO-ALVO

De forma geral, a instituição UFSJ em suas rotinas administrativas relativas à governança e gestão de contratos é a principal interessada, em particular os gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos de contratos, bem como os gestores institucionais e chefias de unidades envolvidas com as práticas em questão.

Considerando que, por meio da análise e diagnóstico dos pontos positivos e os desafios para se implementar os mecanismos e práticas de governança em contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os envolvidos terão a oportunidade de estruturar uma política de governança de forma a melhorar a efetividade nas ações e obter maior eficiência nos resultados.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabeleceu em seu parágrafo único do Art. 11 que alta administração do órgão é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Em complemento à Lei nº 14.133/2021, a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, regulamentou e contribui com fundamentos, diretrizes, e metodologias práticas sobre a governança na contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e apresenta em seu inciso III, Art.2º, a definição de governança das contratações públicas como:

[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis. (Portaria SEGES nº 8.678, 2021, p.1)

Nesse contexto, considerando a necessidade de atendimento às recentes normas legais bem como no aspecto gerencial, a Universidade Federal de São João del-Rei, como parte da administração pública federal, é cobrada pela sociedade e pelos órgãos de controle, com a finalidade de contribuir para uma maior eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas visando sempre atendimento do interesse público, intrinsecamente ligada à atividade fim que exerce.

Desta forma, analisando à luz de questões legais, normativas e/ou gerenciais, a governança das contratações públicas possui uma importância significativa na gestão pública contemporânea. A implementação eficaz de práticas de governança nesse âmbito é fundamental para garantir a transparência, eficiência e qualidade dos processos de contratação, o que, por sua vez, assegura o cumprimento dos objetivos institucionais e a utilização adequada dos recursos públicos.

Diante disso, o presente trabalho teve como objetivo geral compreender os desafios da implementação dos mecanismos de governança em contratações públicas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ e o objetivo específico de maior relevância, diagnosticar práticas de governança aplicadas à este tipo de contrato e, a partir disso, propor um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança nas contratações. Para atender aos objetivos, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, em que os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas. O quadro abaixo, demonstra de forma resumida e tabulada uma análise quanto às práticas de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes na UFSJ, destacando os pontos positivos e os desafios identificados a partir da investigação documental e por meio dos relatos dos entrevistados.

Segue abaixo: Síntese da análise das práticas de governança aplicadas aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ: pontos positivos x desafios

Fonte: elaborado pela autora 2024.



Categorias analisadas Mecanismos de governança	Sub categorias práticas	Pontos positivos identificados	Desafios identificados
Liderança (Cujas práticas envolvem integridade, competência, responsabilidade e motivação)	Estabelecer o modelo de governança	• Criação da unidade ASGOV - Assessoria em Governança e Gestão em dezembro de 2022 - instituída como sendo a instância responsável por fornecer os subsídios necessários as decisões estratégicas da instituição com atribuição de cooperar no planejamento das contratações de serviços terceirizados, buscando a padronização dos termos institucionais. Regulamentar a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, orientando e coordenando os fiscais de contratos.	• Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. • ASGOV - incipiente ainda não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor. • Falta de pessoal dificulta a unidade ASGOV de atender as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos.
	Promover a integridade	Documentos e normativos: • Resolução nº 10, de 19 de maio de 2021/UFSJ, que dispõe sobre a padronização dos procedimentos internos de fiscalização, inclusive aplicação de penalidades, dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ e instituiu Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos de 2019, define as atribuições e deveres dos gestores e fiscais dos contratos.	• Falta de pessoal, poucos servidores executando múltiplas funções.
	Promover a capacidade da liderança	• Com a implementação da ASGOV, a instituição melhorou a oferta de cursos e capacitações, identifica melhor as deficiências e demandas em termos de capacitação e propõe o curso mais adequado. • Interação entre gestores e fiscais são relevantes no auxílio mútuo, pela troca de experiências.	• Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. • Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil desejado para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções. • Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações. • Poucos servidores executando múltiplas funções.

Categorias analisadas Mecanismos de governança	Sub categorias práticas	Pontos positivos identificados
Estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, para o alcance dos resultados pretendidos)	Estabelecer a estratégia	• Documentos e normativos: Portaria normativa nº 044, de 26 de outubro de 2022, define os serviços que se enquadram como serviços de natureza contínua no âmbito da UFSJ. • Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos, dispõe de conceitos para a fiscalização, normas para nomeação dos gestores e fiscais, atribuições de cada um, diretrizes para repactuação, prorrogação, alteração contratual, orientações para aplicação de sanções administrativas, pesquisa de satisfação bem como formulários e modelos padrão para os processos que envolvem a gestão de contratos terceirizados. • A implementação da ASGOV, que tem conseguido centralizar as principais ações estratégicas relativas à contratos. • A instituição do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos em 2019, contempla diretrizes e orientações para a rotina de fiscalização, quanto documentos e procedimentos padronizados como: modelos de documentos operacionais padrão para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual, aplicação de sanção administrativa, modelos de planilhas, termos de recebimento provisório e definitivo, relatórios, modelo de pesquisa de satisfação, entre outros. • Padronização de processos e documentos, visando a uniformidade na gestão de contratos em diferentes campi. • Criação de normativos internos, como portarias normativas, que é destacada como uma medida estratégica para lidar com questões específicas, como a aplicação de glosas durante a execução dos contratos. • Padronização de documentos devido à realidade multicampi da universidade. • A instituição adota práticas de planejamento das contratações sistematicamente, pelo período mínimo de 01 (um) ano. • Processos de trabalho dispostos pela legislação vigente e outros instituídos pela organização.
		Desafios identificados • Foi mencionado que a falta de tempo pode ser um desafio para a execução adequada das responsabilidades, visto que, muitas das vezes, o mesmo servidor executa ações de fiscalização e chefia de setores. • Falta de servidores.

Categorias analisadas Mecanismos de governança	Sub categorias práticas	Pontos positivos identificados	Desafios identificados
Estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, para o alcance dos resultados pretendidos)	Promover a gestão estratégica		Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática.
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais		- Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. - Falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.
	Monitorar o desempenho das funções de gestão		- Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática. - Falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.

Categorias analisadas Mecanismos de governança	Sub categorias práticas	Pontos positivos identificados	Desafios identificados
Controle (compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos)	Promover a gestão estratégica Promover a transparência	Documentos e normativos: - Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos - adoção do mapa de risco durante a execução contratual: atribui aos gestores de contratos a função de Coordenar a atualização do Mapa de Riscos durante a gestão do contrato; atribui a função aos fiscais administrativos de também participar da atualização do mapa de risco. No mapa de riscos, são expostos: possíveis riscos atrelados à execução do contrato, as ações preventivas e ações de contingência, indicando o responsável pela atuação. Além disso, estabeleceu-se uma tabela de controle de riscos para pagamentos a qual a equipe de fiscalização deve se atentar aos riscos e as ações para mitigá-los no que se refere ao pagamento à contratada pela prestação de serviços, além de alinhar à legalidade correspondente a ser atendida. - Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023: define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra. A glosa é instrumento associado ao exercício da função de controle que se coloca à disposição da Administração nas hipóteses em que se constatar irregularidade por parte da contratada, a fim de ser ressarcida dos prejuízos que lhe foram causados.	- Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos. - A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual. - O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um. - Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV. - Não há uma instância centralizada para gerir riscos, a responsabilidade recai sobre os fiscais e gestores individuais do contrato. - As restrições com a falta de pessoal, compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.
			Não foram identificados documentos e normativos relativos à esta prática.

Categorias analisadas Mecanismos de governança	Sub categorias práticas	Pontos positivos identificados	Desafios identificados
Controle (compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos)	Garantir a accountability (controle, responsabilidade, transparência e fiscalização)	Documentos e normativos: - Portaria Normativa nº 069, de 26 de setembro de 2023, disciplina as condições de aceitação da fiança bancária e de seguro garantia, nos casos de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Estas diretrizes garantem o controle e responsabilização por possíveis falhas na execução contratual por parte do contratado. - Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos: adoção de procedimentos operacionais padrão para controle dos fiscais, com orientações e formulários padronizados para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual e aplicação de sanção administrativa. Atribuição e deveres para os gestores e fiscais de contratos e demais envolvidos, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização da prestação dos serviços.	- Desafio: não foram constatadas ações de responsabilização (accountability) e transparência nestas ações estabelecidas para a equipe de fiscalização e gestão dos contratos. - Por não ter uma política de gestão de riscos institucionalizada, essa lacuna é identificada como uma fragilidade, ficando muito na responsabilidade do gestor dos contratos.
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	Documentos e normativos: - Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos, traz em anexo, modelos de avaliação para os usuários dos diversos tipos de serviços terceirizados como limpeza, manutenção, portaria, vigilância, apoio administrativo e motorista, o que visa avaliar e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à comunidade acadêmica da UFSJ. Portanto, esse quesito está regulamentado como uma norma a ser seguida. - Os resultados das pesquisas realizadas são utilizados junto à empresa contratada para promover melhorias na prestação dos serviços.	- Não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas. - Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal. - Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas realizadas. - Resultado é direcionado para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Considerando as análises e diagnósticos identificados e apresentados como resultados desta pesquisa, o objetivo fundamental deste relatório é expor os pontos positivos e negativos e criar possíveis alternativas na forma de um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança relacionados às práticas que envolvem as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ.

➤ **Plano de ações integradas para auxiliar na implementação de mecanismos de governança.**



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Segundo o TCU (2020), enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. Nesse contexto, ainda que de forma simplificada, pode-se inferir que a governança é que dá suporte à gestão e são atreladas pela finalidade comum, conforme descrito:

...enquanto governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. (TCU, 2020, p. 16)

Nesse sentido, Fenili (2018) também aborda o mesmo conceito, afirmando que a governança em aquisições públicas adota a função direcionadora, enquanto a gestão, a função realizadora. A governança das aquisições almeja avaliar, monitorar e direcionar, por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Nesse cenário, a UFSJ, como órgão público, portanto vinculada aos preceitos de direito público e à governança pública, deve manter, além do cumprimento da legislação vigente, a observância dos aspectos gerenciais relativos à gestão das contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Contratos estes, que absorvem 46,61% dos recursos de custeio disponíveis para a instituição, ampliando a necessidade latente da aplicação de boas práticas de governança visando o cumprimento dos objetivos institucionais, legais e a utilização adequada dos recursos públicos.



Constatou-se, ao realizar a análise das práticas de governança em contratações vigentes na instituição, à luz dos mecanismos de liderança, estratégia e controle definidos para a pesquisa, que há práticas positivas presentes, bem como há diagnóstico de condutas que se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes.

Categoria Liderança

Sobre a categoria relativa aos mecanismos de liderança, a análise abarcou três perspectivas: **o estabelecimento de modelo de governança; ações de promoção da integridade; e a promoção da capacidade da liderança.** Entre os aspectos positivos constatados, o primeiro foi a instituição do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos em 2019, considerado como um instrumento no qual há algumas diretrizes quanto à promoção da integridade, com definição das atribuições dos gestores e fiscais dos contratos, o que estabelece obrigações e deveres que respaldam o exercício das funções e traz lisura aos procedimentos. O segundo ponto positivo foi a implementação da ASGOV em dezembro de 2022, instituída como sendo a instância responsável por fornecer os subsídios necessários as decisões estratégicas da instituição com atribuição de cooperar no planejamento das contratações de serviços terceirizados, buscando a padronização dos termos institucionais, regulamentar a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, orientando e coordenando os fiscais de contratos. Também com a implementação da ASGOV, a instituição melhorou a oferta de cursos e capacitações, que identifica melhor as deficiências e demandas em termos de capacitação e propõe o curso mais adequado.

Ainda sobre os resultados da análise dos mecanismos de liderança, tem-se várias inferências quanto aos desafios identificados:

- Não foram identificados documentos e normativos relativos a um modelo de governança em contratações a ser seguido pelos servidores envolvidos, o que resulta em ações desconectadas e que podem comprometer o resultado dos trabalhos;
- Assessoria em Governança e Gestão - ASGOV: incipiente ainda, não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor.
- Falta de pessoal dificulta a unidade ASGOV de atender as demandas dos gestores, da fiscalização administrativa e técnica, bem como às questões de governança nos contratos.
- Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções.
- Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações.
- Poucos servidores executando múltiplas funções.

Categoria Estratégia

Quanto à análise das práticas relativas ao mecanismo de estratégia, referente as sub categorias de: **estabelecimento de ações estratégicas; promoção da gestão estratégica; monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; e monitoramento do desempenho das funções de gestão.** A pesquisa identificou que a ASGOV e o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos, integram boa parte das ações práticas dispostas para os processos e procedimentos necessários para uma boa governança em termos das práticas de estratégia nas contratações na instituição. O Manual dispõe de conceitos para a fiscalização, normas para nomeação dos gestores e fiscais, atribuições de cada um, diretrizes para repactuação, prorrogação, alteração contratual, orientações para aplicação de sanções administrativas, pesquisa de satisfação bem como bem como formulários

e modelos padrão para os processos que envolvem a gestão de contratos terceirizados.

A ASGOV por sua vez, tem conseguido centralizar as principais ações estratégicas relativas aos contratos, com a criação de documentos padronizados além dos disponíveis no Manual bem como assessoria aos gestores e fiscais. Contudo, há fragilidades diagnosticadas que devem ser destacadas como:

- Com a falta de servidores efetivos para o desempenho das funções de gestão de contratos, há casos de o mesmo servidor que executa ações de fiscalização também ter atribuições de chefia de setor, com sobrecarga de funções.
- Não foram identificados normativos internos relativos à promoção da gestão estratégica; monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; e monitoramento do desempenho das funções de gestão, o que pode dificultar a otimização dos processos de gestão de contratos;
- A falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.

Categoria Controle

Já com relação às ações alusivas ao mecanismos de controle, dentre as práticas destacadas pelo TCU estabelecidas para esta análise, tem-se: **ações de gerir riscos, promover a transparência, garantir a accountability (prestação de contas e responsabilização) e avaliar a satisfação das partes interessadas.** O Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos abrange as atribuições dos gestores de contratos impondo-lhes a função de coordenar a atualização do Mapa de Riscos durante a gestão do contrato e ainda atribui a função aos fiscais administrativos de também participar da atualização do mapa de riscos.

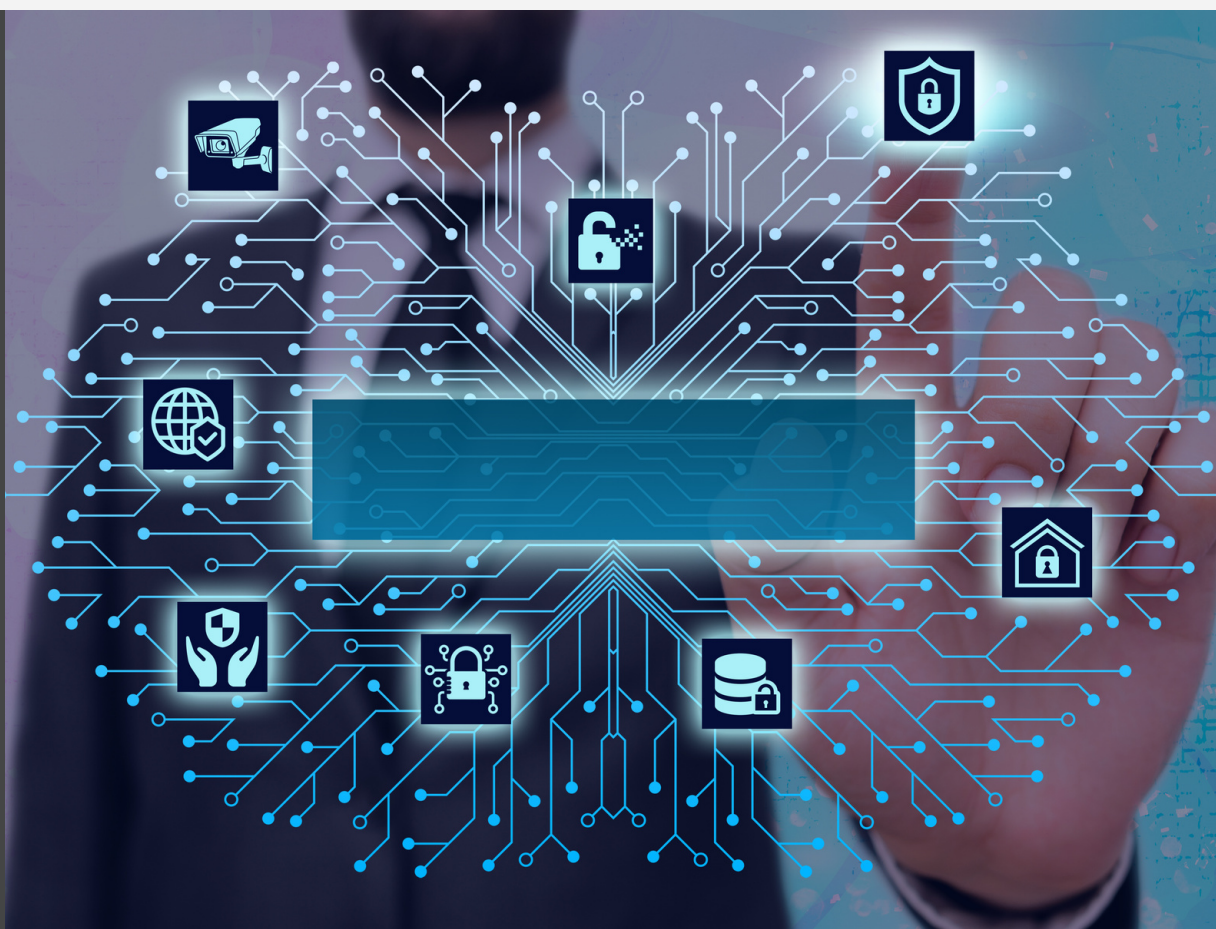
O referido Manual também estabeleceu uma tabela de controle de riscos para pagamentos a qual a equipe de fiscalização deve se atentar aos riscos e as ações descritas para mitigá-los no que se refere ao pagamento à contratada pela prestação de serviços, além de alinhar à legalidade correspondente a ser atendida.

O Manual ainda estabelece procedimentos operacionais padrão para controle dos fiscais, com orientações e formulários padronizados para realização de repactuação, prorrogação, alteração contratual e aplicação de sanção administrativa e ainda define as atribuições e deveres para os gestores e fiscais de contratos e demais envolvidos quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização dos contratos. Além disso, traz em anexo modelos de avaliação para os usuários dos diversos tipos de serviços terceirizados como limpeza, manutenção, portaria, vigilância, apoio administrativo e motorista, o que visa avaliar e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à comunidade acadêmica da UFSJ. Portanto, esse quesito está regulamentado como uma norma a ser seguida.

Em complemento a estas diretrizes, tem instituída a Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023 que define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra. Outra norma relativa ao mecanismo de controle é a Portaria Normativa nº 069, de 26 de setembro de 2023, que disciplina as condições de aceitação da fiança bancária e de seguro garantia, nos casos de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Estas diretrizes garantem o controle e responsabilização por possíveis falhas na execução contratual por parte do contratado.

No entanto, mesmo com alguns normativos instituídos, foram identificados pontos de vulnerabilidade que precisam ser tratados:

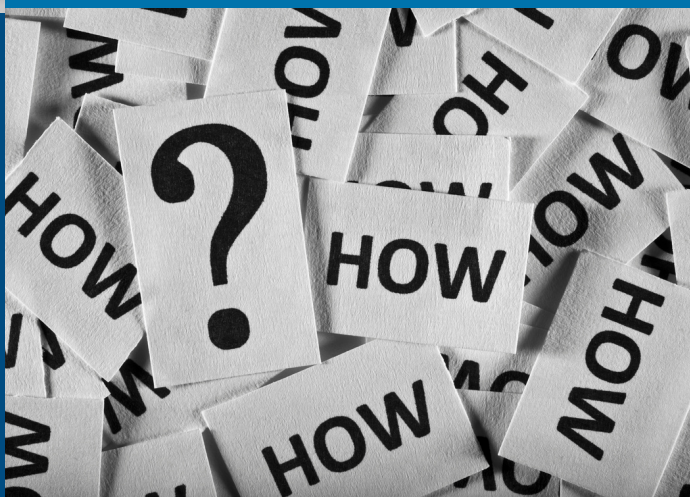
- Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos, portanto, são ausentes as ações coordenadas para mitigação dos riscos;
- A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual;
- O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um;
- Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV;
- Não há uma instância centralizada para gerir riscos, a responsabilidade recai sobre os fiscais e gestores individuais do contrato.
- As restrições com a falta de pessoal, compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.
- Por não ter uma política de gestão de riscos institucionalizada, as ações de controle, responsabilidade, transparência e fiscalização são identificadas como uma fragilidade, ficando muito na responsabilidade do gestor do contrato;
- Não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas de satisfação;
- Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal;
- Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas realizadas, o que pode comprometer o resultado;
- Os resultados das pesquisas de satisfação são direcionados para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.





A ferramenta 5W2H consiste em uma lista de verificação das ações a serem implementadas, organizada de maneira prática

O plano de ação tem por objetivo definir os desdobramentos da estratégia em ações com monitoramento.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A partir dos resultados da pesquisa, propõe-se apresentar possíveis ações utilizando a metodologia 5W2H, centrado nos aspectos críticos identificados. Esses aspectos serão classificados nas três categorias referente aos mecanismos de governança pesquisados: liderança, estratégia e controle, relacionados às contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFSJ.

O plano de ação tem por objetivo definir os desdobramentos da estratégia em ações com monitoramento. Por meio desse plano, deve-se organizar as tarefas a serem realizadas, desenvolver uma abordagem metodológica, criar um cronograma e designar os responsáveis por conduzir cada fase do processo (SEBRAE, 2022).

Para construir o plano de ação, será utilizada a ferramenta 5W2H que, segundo o SEBRAE (2022), consiste em uma lista de verificação das ações a serem implementadas, organizada de maneira prática, simples, eficaz e clara, destacando quem será o responsável por cada uma delas e o prazo para atendimento. É uma espécie de checklist das ações que precisam ser desenvolvidas dentro da organização. A essência dessa metodologia reside em definir de forma sucinta um objetivo e detalhar as ações, os custos e os responsáveis envolvidos para alcançá-lo. A sigla tem origem do inglês e suas letras iniciais vêm das perguntas que devem ser feitas ao traçar o plano.

Ferramenta 5W2H



Fonte: Pires, 2019.

Para o plano de ações integradas, considerou-se os resultados obtidos por meio da análise das práticas de governança em contratações vigentes na instituição, à luz dos mecanismos de liderança, estratégia e controle definidos para a pesquisa, que, em resumo, pode-se concluir que há práticas positivas presentes, bem como há diagnóstico de condutas que se revelaram ausentes, frágeis ou incipientes.

Mecanismos de Liderança

No que diz respeito às práticas relacionadas aos mecanismos de liderança, **a ausência de regulamentação quanto a uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ pode resultar em ações desconexas que comprometem o resultado dos trabalhos.** Embora o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos seja considerado um instrumento que oferece algumas diretrizes para promover a integridade, definindo as atribuições dos gestores e fiscais dos contratos, obrigações e deveres que garantem a transparência dos procedimentos, possui lacunas e necessita de atualização e inclusão de itens referentes à governança, como falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos e quanto às obrigações sobre as pesquisas de satisfação e transparência dos resultados. Outro ponto a ser destacado é a implementação da unidade ASGOV – Assessoria em Governança e Gestão. No entanto, percebe-se que a unidade ainda está em estágio inicial e não atende totalmente ao que foi proposto, pois conta apenas com um servidor. Portanto, é necessário reformular essa estrutura para torná-la mais robusta, visando desenvolver mais normativos, oferecer capacitação específica, elaborar perfis desejados para gestores e fiscais, além de fornecer apoio adequado. A escassez de pessoal foi um ponto amplamente destacado nas entrevistas, sendo considerado um dos grandes desafios enfrentados pela instituição no momento. Este diagnóstico revela que poucos servidores estão sobrecarregados com múltiplas funções, o que compromete o desempenho geral. Um estudo técnico para avaliar a alocação de pessoal e realocar servidores se faz necessário para tentar mitigar esses problemas. A contratação de pessoal a nível de apoio administrativo também pode ser uma solução a ser proposta, porém, há de se avaliar o atual cenário orçamentário a qual a universidade está inserida se seria viável ou não.

Mecanismos de Estratégia

No que diz respeito às práticas relacionadas aos mecanismos de estratégia identificados, observou-se um resultado positivo na criação da unidade ASGOV e na elaboração do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos, que abrangem grande parte das ações práticas necessárias para uma governança eficaz no contexto das contratações na instituição. **No entanto, foram identificadas algumas fragilidades que merecem destaque, como a falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.** Propõe-se, portanto, a elaboração de uma cartilha que englobe ações estratégicas, incluindo a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre a organização e as partes interessadas. Tal iniciativa é crucial no cenário atual, visto que os servidores demandam e necessitam de um guia que os oriente e auxilie em suas atividades diárias, garantindo-lhes maior segurança e confiabilidade.

Mecanismos de Controle

Quanto às práticas relacionadas aos mecanismos de controle identificados como ausentes, **constata-se que a UFSJ não possui uma política institucionalizada de Gestão de Riscos aplicada aos Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, o que representa um dos desafios a serem superados. Além disso, identificou-se a ausência de uma instância específica para identificar, analisar e monitorar os riscos críticos nos contratos de terceirização.** Cada contrato é gerenciado pelo responsável designado, o que torna o processo mais orientado para o cumprimento legal do que para uma abordagem analítica. Mais uma vez, a falta de servidores e de estrutura adequada resulta em sobrecarga de funções e prejudica a identificação e o tratamento eficaz dos riscos, causando insegurança entre os envolvidos. Além disso, as práticas relacionadas às pesquisas de satisfação dos usuários e à transparência dos resultados ainda não estão completamente implementadas, necessitando de normatização e conscientização mais efetiva dos envolvidos.



5W						2H	
Categoria	What?	Why?	Where?	When?	Who?	How?	How much?
	O que será feito?	Por quê será feito?	Onde será feito?	Quando será feito?	Por quem será feito?	Como será feito?	Quanto vai custar?
Liderança	Adoção de uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Não foram identificados documentos e normativos relativos a um modelo de governança em contratações a ser seguido pelos servidores envolvidos, o que resulta em ações desconectadas e que podem comprometer o resultado dos trabalhos.	UFSJ	Imediato	Grupo de Trabalho - GT composto por membros da ASGOV, gestores e fiscais de contratos	Elaboração e regulamentação de uma política de governança aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, discutida entre as lideranças e os envolvidos.	Sem custos
	Reorganização de pessoal de forma a estruturar melhor a ASGOV.	Assessoria em Governança e Gestão - ASGOV; incipiente ainda, não atende ao que foi proposto, conta com apenas um Servidor.	UFSJ	Imediato Primeira etapa da reestruturação	PROGP	1. Levantamento de pessoal e realocação de servidores para a unidade ASGOV. 2. Contratação de pessoal a nível de apoio administrativo com análise da viabilidade orçamentária.	Depende de uma análise da viabilidade e orçamentária.
	Detalhar os perfis desejados para as funções de gestor e fiscal de contratos.	Não há um normativo institucionalizado que traça o perfil necessário para desempenhar as funções de fiscal e gestor de contratos e a falta desse perfil adequado pode impactar no desempenho das funções.	UFSJ	Após efetiva reestruturação da ASGOV	PROGP e ASGOV	Elaboração de Portaria Normativa com detalhamento sobre os perfis desejados para as funções de gestor e fiscal de contratos.	Sem custos
	Estimular a cultura de pertencimento e responsabilidade pela instituição.	Dificuldade na retenção desses profissionais na área de contratações. Poucos servidores executando múltiplas funções.	UFSJ	Imediato Primeira etapa	PROGP	Campanhas de valorização do trabalho destes servidores.	Sem custos

5W						2H
Categoria	What? O que será feito?	Why? Por quê será feito?	Where? Onde será feito?	When? Quando será feito?	Who? Por quem será feito?	How much? Quanto vai custar?
Estratégia	Reorganização de servidores.	Com a falta de servidores efetivos para o desempenho das funções de gestão de contratos, há casos de o mesmo servidor que executa ações de fiscalização também ter atribuições de chefe de setor, com sobrecarga de funções.	UFSJ	Segunda etapa da reestruturação, após a estruturação da ASGOV	PROGP	Depende de uma análise da viabilidade orçamentária.
	Mapear as ações estratégicas necessárias e criar indicadores.	Não foram identificados normativos internos relativos à promoção da gestão estratégica; monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; e monitoramento do desempenho das funções de gestão, o que pode dificultar a otimização dos processos de gestão de contratos.	UFSJ	Após a reestruturação da ASGOV	ASGOV	Sem custos
	Normalizar e criar modelo de rotina de apontamentos com os fatos relevantes na execução dos contratos.	A falta de rotina de histórico e monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão dos contratos, o que pode inferir uma fragilidade, principalmente, para as futuras contratações, demonstrando a necessidade de adoção de mecanismos que adotem de forma sistemática este tipo de prática.	UFSJ	Imediato	ASGOV	Sem custos
						Como será feito? 1. Levantamento de pessoal e realocação de servidores na execução destas funções. 2. Contratação de pessoal a nível de apoio administrativo com análise da viabilidade orçamentária. Elaborar e divulgar cartilha com as ações estratégicas abrangendo a formulação de diretrizes, metas, planos e atividades, juntamente com critérios para priorização e alinhamento entre a organização e partes interessadas. Aproveitar a necessidade de atualização do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos e acrescentar esta atribuição aos gestores.

5W					2H	
Categoria	What? O que será feito?	Why? Por quê será feito?	Where? Onde será feito?	When? Quando será feito?	Who? Por quem será feito?	How much? Quanto vai custar?
Controle	Adotar uma política de gestão de riscos aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Não há uma política de gestão de riscos institucionalizada aplicada aos contratos, portanto, são ausentes as ações coordenadas para mitigação dos riscos. A falta de uma política de gestão de riscos institucionalizada fragiliza as ações de controle, responsabilidade, transparência e fiscalização, ficando muito na responsabilidade do gestor do contrato.	UFSJ	Após a elaboração da política de governança	Grupo de Trabalho - GT composto por membros da ASGOV, gestores e fiscais de contratos	Sem custos
	Capacitar os servidores envolvidos de forma a adotarem uma rotina de acompanhamento contratual por meio do mapa de riscos.	A percepção da maioria dos entrevistados é que o acompanhamento do mapa de riscos na etapa da execução contratual é limitado e, na prática não é utilizado para gerir riscos, mas sim, para cumprir uma obrigação na instrução processual. As restrições com a falta de pessoal, compromete a análise detalhada dos contratos que muitas vezes é negligenciada, mesmo com a obrigatoriedade legal da elaboração e atualização do mapa de riscos.	UFSJ	Após a elaboração da política de gestão de riscos	PROGP	Sem custos
					Elaboração e regulamentação de uma minuta de resolução contemplando uma política de gestão de riscos aplicada aos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.	Sem custos
					A capacitação pode ser aplicada por servidor qualificado do quadro efetivo da UFSJ.	Sem custos

5W							2H	
Categoria	What? O que será feito?	Why? Por que será feito?	Where? Onde será feito?	When? Quando será feito?	Who? Por quem será feito?	How? Como será feito?	How much? Quanto vai custar?	
Controle	Reorganização de servidores.	O acúmulo de funções, como ser fiscal/gestor de contrato e ainda exercer funções de chefia, limitam a atuação desses profissionais de maneira efetiva e contam muito com a vivência e experiência de cada um. Sugestão de que todos os fiscais e gestores deveriam atuar somente nessas funções de gestão e fiscalização e se concentrarem numa única unidade, a ASGOV.	UFSJ	Após a primeira etapa de reestruturação de pessoal pela PROGP	PROGP	Levantamento de pessoal e realocação de servidores na execução destas funções, reestruturando a ASGOV e elaboração de nova regulamentação com novas atribuições para esta unidade.	Sem custos	
	Capacitar os servidores envolvidos de forma a adotarem uma rotina de acompanhamento contratual por meio do mapa de riscos.	Não foi identificado a obrigação de dar transparência aos resultados obtidos pelas pesquisas de satisfação. Nem todos os fiscais realizam a pesquisa de satisfação dos usuários, justificada pela alta demanda de trabalho e à falta de pessoal. Os resultados das pesquisas de satisfação são direcionados para a empresa contratada e não há uma comunicação transparente para a comunidade universitária.	UFSJ	Imediato	ASGOV	Aproveitar a necessidade de atualização do Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos e acrescentar esta atribuição aos fiscais e promover capacitação sobre o tema.	Sem custos	
	Elaborar campanha de conscientização para a comunidade acadêmica ressaltando a importância da participação nas pesquisas.	Baixo retorno dos usuários com relação às pesquisas realizadas, o que pode comprometer o resultado.	UFSJ	Após a aprovação das regulamentações nos Conselhos Superiores competentes	ASGOV	Promover campanha de conscientização para a comunidade acadêmica, por meio de cartilhas, mídias e outros canais de comunicação da instituição.	Sem custos	

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Vera Lucia de Oliveira Meneghini

Graduada em Administração pela Universidade Federal de São João del-Rei. Especialização em MPA - Administração Pública e Gerência de Cidades.

Servidora Técnica Administrativa na Universidade Federal de São João del-Rei, no cargo de Administrador.

E-mail: verameneghini@ufsj.edu.br

Geraldo Magela Jardim Barra

Graduado em Administração pela Universidade Federal de São João del-Rei.

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras.

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Docente na Universidade Federal de São João del-Rei

E-mail: geraldomagela@ufsj.edu.br



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão no 2.622/2015 – TCU – Plenário.** 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=070212d0-5645-11ea-b913-89fb7eba6bcb.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.699/2018 – TCU – Plenário.** 2018c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>.

FENILI, R., **Governança em Aquisições Públicas:** Teoria e prática à luz da realidade sociológica. 1. Ed. Niterói, RJ, Editora Impetus, 2018.

UFSJ. **Resolução Nº 025, de 9 de setembro de 2019.** Plano de Desenvolvimento Institucional UFSJ – 2019 – 2023, Comitê Executivo de Elaboração do PDI 2019 – 2023. 2019a. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppplan/ppplan/PDI%202019-2023.pdf>.

UFSJ. **Portaria normativa UFSJ nº 044, de 26 de outubro de 2022.** Define os serviços que se enquadram como serviços de natureza contínua no âmbito da UFSJ. 2022b. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/portaria_44_2022_ufsj\(1\).pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/portaria_44_2022_ufsj(1).pdf).

UFSJ. **Portaria Normativa UFSJ, Nº 066, de 11 de setembro de 2023.** Define as condições para aplicação de glosas nas contratações de serviços de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão de obra. 2023c. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTNormativa066%20-%20Condicoes%20para%20aplicacoes%20de%20glosas.pdf>.

UFSJ. **Portaria Normativa UFSJ nº 069, de 26 de setembro de 2023,** que disciplina as condições de aceitação bancária e de Seguro Garantia pela Universidade Federal de São João del-Rei. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/proad/PORTARIA%20NORMATIVA%20No%20069%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRODE%202023.pdf>

PIRES, R. O que é 5w2h. **Rock Content.** 2019. Disponível em: <https://rockcontent.com/br/blog/o-que-e-5w2h/>.

SEBRAE. **5W2H:** o que é, para que serve e por que usar na sua empresa. Santa Catarina: SEBRAE, 2022. Disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/5w2h-o-que-e-para-que-serve-e-por-que-usar-na-sua-empresa>.

Discente: Vera Lucia de Oliveira Meneghini,
Graduada em Administração pela Universidade Federal de São João del Rei,
Especialização em MPA – Administração Pública e Gerência de Cidades.

Orientador: Geraldo Magela Jardim Barra
Graduado em Administração pela Universidade Federal de São João del Rei,
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras,
Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Universidade Federal de São João del Rei

março/2024

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À

Coordenação do Programa de Mestrado Profissional de Administração Pública
- PROFIAP da Universidade Federal de São João del-Rei

Universidade federal de São João del-Rei

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Plano de ações integradas”, derivado da dissertação de mestrado “DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE SERVIÇOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI”, de autoria de “nome do(a) mestrando(a)” Vera Lucia de Oliveira Meneghini”.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada “Universidade federal de São João del-Rei”.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um “Relatório Técnico Conclusivo” e seu propósito é “Considerando as análises e diagnósticos identificados e apresentados como resultados desta pesquisa, o objetivo fundamental deste relatório é expor os pontos positivos e negativos e criar possíveis alternativas na forma de um plano de ações integradas para auxiliar na implementação dos mecanismos de governança relacionados às práticas que envolvem as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UFSJ”.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço “profiap@ufsj.edu.br”.

São João del-Rei, MG, 04 de abril de 2024.

Registro de recebimento: