

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO
E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Ana Carolina Araújo Pinto Moreira

Contratos administrativos no setor público: O caso do Setor de
Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Avançado
Governador Valadares

Juiz de Fora

2024

Ana Carolina Araújo Pinto Moreira

Contratos administrativos no setor público: O caso do Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Avançado Governador Valadares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientadora: Prof. Dr. Rita de Cássia Oliveira

Juiz de Fora

2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Araújo Pinto Moreira, Ana Carolina.

Contratos administrativos no setor público: : O caso do Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Avançado Governador Valadares / Ana Carolina Araújo Pinto Moreira. -- 2024.

123 f. : il.

Orientadora: Rita de Cássia Oliveira

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2024.

1. gestão administrativa. 2. gestão pública. 3. gestão universitária. 4. contratos administrativos. I. Oliveira, Rita de Cássia, orient. II. Título.

Ana Carolina Araújo Pinto Moreira

Contratos administrativos no setor público: o caso do Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Avançado Governador Valadares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 28 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.(a) Dr.(a) Rita de Cássia Oliveira - Orientador

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.(a) Dr.(a) Beatriz de Basto Teixeira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.(a) Dr.(a) Ricardo Thielmann

Universidade Federal Fluminense - UFF

Juiz de Fora, 16/09/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Thielmann, Usuário Externo**, em 06/11/2024, às 10:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz de Basto Teixeira, Usuário Externo**, em 06/11/2024, às 11:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RITA DE CASSIA OLIVEIRA, Usuário Externo**, em 06/11/2024, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1986050** e o código CRC **A81D6D88**.

Dedico esta dissertação a Deus, por me guiar em cada passo desta jornada. À minha família, pelo amor e apoio incondicional, por meio dos quais foi possível aproveitar essa oportunidade e alcançar essa conquista.

AGRADECIMENTO

Sou grata primeiramente a Deus, por minha vida, saúde, disposição e pelas oportunidades concedidas. À minha mãe Maria Santíssima, por sua intercessão em todos os momentos.

Aos meus filhos André, Estela e José, por serem a causa de tudo que busco e por terem suportado firmemente ficar sem a mamãe por tantos dias durante os períodos presenciais. Agradeço ao meu marido, que me ajudou ao longo de todo o processo e, desde o primeiro instante, apoiou minha decisão de fazer o mestrado, mesmo diante de tantas férias de janeiro e julho em que o convívio familiar seria sacrificado, ele não reclamou nem uma vez e cuidou com dedicação total dos nossos filhos. Nessa missão, contamos também com a ajuda dos meus pais, dos meus sogros e da Joselma, a todos vocês meu sincero agradecimento.

Agradeço aos meus pais, pelo amor e apoio incondicionais. Tudo que sou, devo a vocês. Agradeço de forma muito especial ao meu irmão Lucas e minha cunhada Luana, que me acolheram e fizeram de sua casa a minha casa. Graças a vocês, nunca me senti sozinha, e sempre estive amparada nas minhas idas à Juiz de Fora para os períodos presenciais.

Agradeço às amigas: Mariana, por ter me enviado o edital do mestrado e por ter me incentivado com palavras e com seu exemplo a não desistir; Maria Alice, que me enviou todo o material para que eu estudasse para a prova; Dani, por ter sido força todo esse tempo.

Agradeço à turma do mestrado, especialmente aos colegas da UFJF, com nosso apoio mútuo estamos conseguindo chegar até o fim. Agradeço aos meus colegas de trabalho, por segurarem a barra nos meus afastamentos, e por terem colaborado com essa pesquisa. Agradeço à UFJF, pela oportunidade de me qualificar. Aos professores das disciplinas, pelo aprendizado. À minha orientadora, profa. Rita, e à minha tutora, profa. Amélia, por sua orientação, ajuda e direcionamento.

A todos aqueles que rezaram por mim, me incentivaram, me ajudaram, agradeço de coração, e peço que Deus os recompense por sua generosidade.

Devo ater-me a meu próprio estilo e seguir meu próprio caminho. E apesar de eu poder nunca mais ter sucesso deste modo, estou convencida de que falharia totalmente de qualquer outro.

Jane Austen

RESUMO

Esta pesquisa foi desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Tem como objetivo geral investigar e aprimorar as práticas administrativas do setor de contratos da UFJF, campus Governador Valadares (GV), visando à eficiência do serviço. Para isso, busca-se descrever os procedimentos adotados pelo setor, analisar a legislação e os dados coletados sobre as práticas atuais e propor um plano de ação que otimize o trabalho, reduzindo erros e retrabalho.

Este caso de gestão, de abordagem qualitativa, utiliza análise documental dos processos de contratação realizados entre 2021 e 2023 e entrevistas com profissionais do setor para entender suas funções, rotina, carga de trabalho e capacitação. A questão central foi: Quais ações podem ser realizadas para aprimorar a gestão dos contratos e as práticas administrativas no setor de contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – campus Governador Valadares? A análise dos dados coletados juntamente com o estudo da legislação e do referencial teórico possibilitou formular uma proposta de intervenção para melhorar a prestação dos serviços no setor estudado. Dessa forma, por meio desta pesquisa espera-se contribuir com esta comunidade acadêmica, a partir da melhoria na gestão de contratos da UFJF.

Palavras-chave: gestão administrativa; gestão pública; gestão universitária; contratos administrativos.

ABSTRACT

This research was developed in the Professional Master's Degree in Management and Evaluation of Public Education (PPGP) of the Center for Public Policies and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd/ UFJF). Its general objective is to investigate and improve the administrative practices of the UFJF contracts sector, campus Governador Valadares (GV), aiming at the efficiency of the service. To do this, we aim to describe the procedures adopted by the sector, analyze legislation and data collected on current practices and propose an action plan that optimizes work, reducing errors and rework.

This case study of management, with a qualitative approach, uses documentary analysis of the hiring processes carried out between 2021 and 2023 and interviews with professionals in the sector to understand their functions, routine, workload and training. The central question was: What actions can be taken to improve contract management and administrative practices in the contracts sector of the Federal University of Juiz de Fora - campus Governador Valadares? The analysis of data collected together with the study of legislation and theoretical framework allowed to formulate a proposal for intervention to improve the provision of services in the studied sector. Thus, through this research we hope to contribute to this academic community, from the improvement in contract management of UFJF.

Keywords: administrative management, public management, university management, administrative contracts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da Coordenação Administrativa da UFJF-GV	32
Figura 2 – Fluxograma de elaboração de minuta de contrato da UFJF-GV	35
Figura 3 – Fluxograma de alteração contratual do campus GV	37
Figura 4 – Causas para a devolução de processos de contratação para o setor de contratos para correção, entre junho de 2021 e março de 2023	43
Figura 5 – Fluxograma de elaboração de minuta de contrato da UFJF-GV a partir de abril de 2023	47
Figura 6 – Fases de um processo genérico de gestão da informação	52
Figura 7 – Análise SWOT do Setor de Contratos do campus GV	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de funcionários por setor na Gerência Administrativa da UFJF-GV	32
Tabela 2 – Quantidade de devoluções de minuta por contrato elaborado na UFJF-GV	39
Tabela 3 – Quantidade de devoluções de minuta por processo cujos contratos ainda não foram formalizados na UFJF-GV	40
Tabela 4 – Quantidade de alterações contratuais na UFJF-GV de 2021 a 2023	41
Tabela 5 – Prazo de aprovação das minutas feitas pelo setor de contratos da UFJF-GV	41
Tabela 6 – Quantitativo de servidores entrevistados	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atividades referentes à gestão e fiscalização dos contratos públicos	23
Quadro 2 – Contratos firmados na UFJF, separados por tipo, em 2021 e 2022	27
Quadro 3 – Tipos de conversão entre os conhecimentos tácito e explícito segundo	55
Quadro 4 – Princípios constitucionais da Administração Pública	57
Quadro 5 – Princípios do modelo da Nova Administração Pública	60
Quadro 6 – Entrevistados	72
Quadro 7 – Descrição das atividades de cada função nos campi	74
Quadro 8 – Ações propostas pelo PAE	96
Quadro 9 – Proposta de ação 1	99
Quadro 10 – Proposta de ação 2	100
Quadro 11 – Proposta de ação 3	100
Quadro 12 – Proposta de ação 4	101
Quadro 13 – Proposta de ação 5	103
Quadro 14 – Proposta de ação 6	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CCON	Coordenação de Contratos
CGU	Consultoria-Geral da União
CF	Constituição Federal
CNMLC/CGU/AGU	Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União
Cosup	Coordenação de Suprimentos
GC	Gestão do Conhecimento
GI	Gestão da Informação
GV	Governador Valadares
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
JF	Juiz de Fora
MG	Minas Gerais
NPM	<i>New Public Management</i>
PF	Procuradoria Federal
PPGP	Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública
Proinfra	Pró-Reitoria de Infraestrutura
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFV	Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO SETOR PÚBLICO: OS DESAFIOS DO SETOR DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – CAMPUS GOVERNADOR VALADARES	18
2.1	OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL	18
2.1.1	Os contratos administrativos dentro da Administração Pública	21
2.2	OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UFJF	26
2.3	O CAMPUS GOVERNADOR VALADARES – INÍCIO DAS ATIVIDADES E INFRAESTRUTURA	28
2.4	O PROBLEMA DO SETOR DE CONTRATOS DA UFJF-GV	30
2.4.1	Os procedimentos administrativos realizados no Setor de Contratos do Campus GV	33
2.4.1.1	<i>Elaboração de minutas para novas contratações</i>	34
2.4.1.2	<i>Elaboração de minuta de termo aditivo e de apostilamento e análise da documentação</i>	36
2.4.1.3	<i>Suporte aos gestores e fiscais de contratos</i>	38
2.4.2	Os problemas encontrados no Setor de Contratos GV	39
3	UM ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA A MELHORIA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NO SETOR DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA NO CAMPUS GOVERNADOR VALADARES	49
3.1	GESTÃO DO CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO	49
3.1.1	Gestão da informação	51
3.1.2	Gestão do conhecimento	53
3.2	GESTÃO PÚBLICA	56
3.2.1	Nova Administração Pública	59
3.2.2	Gestão Pública Societal	63
3.2.3	Inovação e Tecnologia como ferramentas da Administração Pública	64
3.3	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NAS	

	UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL	66
3.4	METODOLOGIA	68
3.3.1	Pesquisa de campo	72
3.3.2	Análise dos dados	73
3.3.2.1	<i>Caracterização da amostra</i>	73
3.3.2.2	<i>Sobre a gestão da informação nos setores de contratos da UFJF</i>	75
3.3.2.3	<i>Sobre a gestão do conhecimento nos setores de contratos da UFJF</i>	78
3.3.2.4	<i>Sobre a gestão pública nos setores de contratos da UFJF</i>	80
3.3.2.5	<i>Análise geral sobre os desafios no Setor de Contratos da UFJF-GV</i>	86
4	PLANO DE AÇÃO	92
4.1	APRESENTAÇÃO DO PAE	92
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	109
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER FEITA COM OS SERVIDORES QUE TRABALHAM COM OS CONTRATOS NA UFJF, CAMPI GV E JF	118
	APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido	120

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo geral investigar e aprimorar as práticas administrativas no setor de contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares (GV), com foco na eficiência do serviço prestado. Para alcançar esse objetivo, esta pesquisa desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: 1) descrever os procedimentos administrativos atualmente adotados pelo setor de contratos; 2) analisar a legislação pertinente e o referencial teórico, em conjunto com os dados de pesquisa coletados, para compreender o impacto dessas práticas sobre a eficiência administrativa; e 3) propor um plano de ação que vise a otimizar as rotinas do setor, minimizando erros e retrabalho e, assim, contribuindo para a melhoria da prestação de serviços. Esses objetivos emergem da experiência profissional com os processos de contratação e da necessidade de resolver problemas operacionais que dificultam a celeridade e qualidade dos contratos no campus. Disso, deriva a questão da qual origina o objetivo dessa pesquisa: Quais ações podem ser realizadas para aprimorar a gestão dos contratos e as práticas administrativas no Setor de Contratos dessa instituição?

Essa questão surgiu a partir da observação da autora, como funcionária desse setor, onde percebeu-se que os processos de contratação e de alteração contratual, após trabalhados pelos servidores do setor, eram enviados para análise pela Coordenação de Contratos, na sede da UFJF, havendo sempre correções a serem feitas. Ou seja, o serviço não estava sendo feito como deveria, o que gerava retrabalho e, conseqüentemente, maior demora em concluir contratações e alterações contratuais, o que acarretava muita frustração por parte dos servidores. Então, foi feita uma pesquisa nesses processos, para se compreender quais as principais razões para tantas solicitações de correção.

Verificou-se, após a análise documental desses processos, que os principais problemas existentes eram: a) erros dos servidores do Setor de Contratos na elaboração das minutas de contratos e de termos aditivos; b) problemas no fluxo dos processos; e c) falta de padronização entre o trabalho executado pelo Setor de Contratos, na UFJF-GV e a Coordenação de Contratos, no campus sede. Dessa forma, a presente pesquisa busca propor um plano de ação com objetivo de aprimorar esses procedimentos administrativos e melhorar a qualidade do serviço prestado.

Para melhor compreender a situação, foi analisada a legislação que regulamenta os procedimentos da Administração Pública, bem como a literatura da área. Buscou-se fundamentos na Constituição Federal de 1988, na legislação sobre Licitações e Contratos – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 1993), com vigência prorrogada até 30 de dezembro de 2023, e a nova Lei de Licitações, nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que entrou em vigor a partir de 29 de dezembro de 2023. Estas análises foram embasadas pela literatura sobre Administração Pública, por exemplo, a clássica referência na área, escrita por Hely Lopes Meirelles: Direito Administrativo Brasileiro, o livro Administração Pública e Servidores Públicos, de Maria Sylvia Zanella de Pietro e Fabrício Motta e com revisão atualizada em 2022, entre outros autores da área.

A pesquisa é iniciada com estudo do caso de gestão e utiliza a análise documental, por meio da leitura e análise dos processos de contratação e resoluções da UFJF acerca da gestão de contratos. Para o seu desenvolvimento e proposição de ação, realiza-se entrevistas com os servidores do Setor de Contratos e da Coordenação de Contratos, por meio das quais buscou-se conhecer melhor as especificidades do problema e as suas dimensões. Posteriormente, com o auxílio do referencial teórico e da legislação pertinente, foi feita a análise conjunta de todo esse material, para o alcance da finalidade de todo o trabalho: obter um plano de ação a ser executado na UFJF-GV e aprimorar a gestão administrativa no setor de contratos, ou seja, de compras. A análise feita na presente pesquisa utilizou como base teórica os temas: gestão do conhecimento, da informação e pública e direito administrativo.

Os processos de contratação analisados neste trabalho são aqueles realizados a partir de 2021, quando se começou a utilizar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para a tramitação dos processos de contratação, pois antes a tramitação era feita por meio de processos físicos e não há dados acerca da elaboração das minutas de contratos e termos aditivos, tampouco do prazo de tramitação dos processos. Os processos analisados se restringiram aos contratos firmados pela UFJF-GV.

Um serviço prestado com maior eficiência e celeridade não somente atende aos interesses dos servidores públicos envolvidos nos procedimentos e da comunidade acadêmica, mas é também uma questão de atendimento ao princípio constitucional da eficiência, obrigatório para a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988). Segundo Vieira (2014), desde a promulgação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – nº 8.666, de 21 de junho de

1993 – o direito administrativo contratual foi se adequando à evolução social, especialmente em relação ao princípio da eficiência, assim como à referência do resultado administrativo, por meio do surgimento de novas legislações. Essa obrigação de atuação eficiente, segundo Modesto (2000), significa uma ação que seja idônea (eficaz), econômica (otimizada) e satisfatória (dotada de qualidade). Ainda segundo o autor,

Percebido em suas duas dimensões básicas, o princípio da eficiência, como referia Hely Lopes Meirelles, pode ser equiparado ao princípio tradicional da boa administração. Na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios (Modesto, 2000, p. 113).

As atividades desempenhadas pelo Setor de Contratos ajudam a garantir o bom funcionamento da UFJF-GV e, assim, a oferta de uma educação de qualidade aos alunos que nela ingressam. Por essa razão, os procedimentos administrativos precisam estar bem alinhados, pois impactam diretamente a atividade-fim da instituição. Atividade-fim pode ser entendida como as funções laborais que compõem a essência da dinâmica do tomador de serviços, contribuindo inclusive para a definição e classificação do negócio (Delgado, 2015). Aperfeiçoar as rotinas administrativas no setor de contratos permitirá que as contratações sejam mais rápidas e eficientes, pois as contratações de serviços e compras de materiais são necessárias para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, e todos os procedimentos de contratação para a UFJF-GV passam por esse setor.

Importante destacar que, ao tratar de contratos, abordamos as aquisições de bens e serviços para o funcionamento de todos os setores da UFJF-GV. Assim, o termo contrato se refere ao instrumento administrativo resultante de um criterioso processo ao longo do qual há exigência de aplicação de toda legislação da área: licitações, direito público, entre outras complementares aos objetos específicos como saúde, infraestrutura, locação, alimentação, transporte etc. Trata-se, portanto, de uma área administrativa vital para o funcionamento das instituições públicas. E, na mesma proporção, têm origem as consequências de todo e qualquer erro nos processos, pois quaisquer erros podem levar à improbidade administrativa, fato extremamente grave na administração pública e com punições previstas na forma da lei.

Para seu desenvolvimento, o presente trabalho foi organizado em três partes principais, além da Introdução e das Considerações Finais. A primeira delas, o capítulo 2, tem

como objetivo pesquisar os processos administrativos da gestão de contratos na UFJF-GV à luz da legislação vigente, a partir da metodologia de estudo de caso. A segunda parte, capítulo 3, descreve e analisa como é realizada a gestão de contratos nesse campus, assim como os principais desafios administrativos colocados aos gestores de contratos, utilizando as referências teóricas para tal. Por fim, no capítulo 4, há proposição de um plano de ação na UFJF-GV, com base em uma análise crítica aprofundada das práticas administrativas em vigor no setor de contratos, com o objetivo de aprimorar o processo de gerenciamento dos contratos.

2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO SETOR PÚBLICO: OS DESAFIOS DO SETOR DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – CAMPUS GOVERNADOR VALADARES

O objetivo deste capítulo é descrever como são realizados os procedimentos administrativos referentes aos contratos no campus de Governador Valadares e analisar os principais desafios enfrentados pelos servidores envolvidos com o tema.

Para isso, o subitem 2.1 apresenta um panorama da atividade relacionada aos contratos nas universidades públicas, partindo da Constituição Federal de 1988 e chegando à legislação específica que rege a temática. Em seguida, no subitem 2.2, descreve-se o contexto da UFJF e a organização da universidade, sua estrutura administrativa e hierárquica, chegando à organização do Setor de Contratos que existe na UFJF-GV, onde o caso de gestão é exposto. Por fim, o subitem 2.3 detalha o problema no Setor de Contratos do campus GV.

2.1 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL

A presente seção trata da legislação que rege os contratos administrativos, assim como funcionamento das contratações nas universidades públicas no Brasil, a fim de contextualizar o caso de gestão.

A Administração Pública pode ser entendida por seu sentido formal – conjunto de órgãos instituídos para atingir os objetivos do Governo –; por seu sentido material – conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral –; ou por seu sentido operacional – desempenho dos serviços próprios do Estado, ou que ele assume em prol da coletividade (Meirelles, 1986). Trata-se, portanto, de satisfazer as necessidades da sociedade, tais como saúde, segurança, cultura e educação. Não significa, no entanto, somente executar um serviço dirigido à população, mas sim dirigir, governar, exercer a vontade visando a obtenção de um resultado útil, em suma, traçar um plano de ação e executá-lo (Di Pietro, 2010).

Os chamados atos administrativos são atos de execução, o que significa que a Administração Pública só os pratica segundo a competência do órgão e de seus agentes, diferentemente dos atos de governo. Segundo Meirelles (2010), Governo é uma atividade

política e discricionária, enquanto Administração está ligada à norma técnica ou à lei, e é uma atividade neutra e hierarquizada. Ainda segundo Meirelles,

A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (2010, p. 66)

A educação, direito social garantido pela Constituição Federal de 1988, é um dever do Estado, e visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, online). Essa garantia se dá por meio do acesso, pelo Estado, ao ensino público gratuito nos estabelecimentos oficiais. No caso do ensino superior, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2022 (BRASIL, 2023), o número de ingressos na educação superior foi de 4.756.728, dentre os quais 525.400 ingressaram em cursos de graduação na rede pública (cerca de 11%). O número de alunos matriculados em cursos de graduação no ano de 2022 foi de 9.443.597, sendo 2.076.517 destes (cerca de 22%) estudantes da rede pública. Ou seja, mais de 2 milhões de estudantes cursavam, em 2022, o nível superior em instituições públicas de ensino.

Segundo Meirelles (2010), a Administração Pública atua como um instrumento do Estado para executar as políticas do Governo, operando de maneira técnica e dentro dos limites legais. Esse funcionamento administrativo é essencial para que o Estado cumpra o dever constitucional de oferecer educação gratuita e de qualidade, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Brasil). No caso do ensino superior, os números expressivos de ingressos e matrículas em instituições públicas destacam a importância da eficiência administrativa para garantir o acesso e a continuidade do ensino público. A atuação neutra e hierarquizada da Administração é, portanto, um pilar fundamental para que o direito à educação seja assegurado, pois ela organiza, executa e gerencia os recursos, contratos e processos necessários para que mais de 2 milhões de estudantes estejam matriculados em instituições públicas de ensino superior, sem qualquer interferência política nas suas operações técnicas.

A Constituição também garante às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, mantendo, obrigatoriamente, a

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988). Isso torna a universidade pública um órgão não engessado, tendo a discricionariedade de adaptar sua gestão para atender à demanda estabelecida conforme sua localização e contexto específicos. Dessa forma, cabe às universidades não só as decisões acerca da questão acadêmica, mas também nas questões administrativas e de alocação de recursos.

No entanto, é necessário entender o conceito jurídico de autonomia para compreender seu sentido quanto à autonomia universitária garantida pela Constituição. Na literatura, encontra-se diversos entendimentos de distintos autores sobre a autonomia. Ranieri (1994) traz uma ampla discussão do tema, por meio da apresentação do conceito desse termo segundo autores da área. Para Meirelles (1986), autonomia, considerado um conceito político, seria o poder do ente de legislar para si próprio, enquanto autarquia, conceito administrativo, seria o ente que se gere observando as leis criadas pela entidade que o criou. Não haveria, pois, autonomia nas autarquias – entidade na qual se enquadram as universidades públicas. Segundo Ranieri (1994), a legislação concede ao órgão administrativo o direito de autonomia para gerir suas próprias necessidades administrativas. Nesse contexto, ele passa a criar, em sua própria jurisdição delimitada, regulamentos obrigatórios e princípios de direito expressos em “estatutos”, os quais regulamentam exclusivamente questões de interesse específico da entidade local. Assim, o poder político se combina com o poder administrativo, onde os estatutos, emitidos em nome da entidade de direito público inferior, são estabelecidos, alterados e revogados de acordo com suas normas de organização específicas (Ranieri, 1994).

A questão da autonomia universitária aparece, então, quando se verifica a finalidade instrumental da autonomia, que é o benefício da sociedade, e não da própria instituição. As instituições públicas são criadas para desempenhar determinadas funções sociais, como é a educação, no caso das universidades públicas. Sua autonomia, portanto, deve estar ligada à consecução desse objetivo maior (Ranieri, 1994).

Toda a estrutura da administração pública no Brasil, segundo Durham (2005) é organizada de forma a manter um controle burocrático rígido sobre as entidades, prevenindo a inclusão de autonomia, o que entra em conflito com a garantia assegurada pelo Artigo 207 da Constituição Federal.

Se por um lado, as universidades públicas no Brasil alcançaram grande liberdade de ensino e pesquisa, por outro, por estarem fortemente cercadas por normativos da administração pública, não há autonomia administrativa e financeira, conforme afirma

Durham (2005). Passa-se, então, no próximo subitem, a descrever com maior precisão os normativos legais que orientam as contratações públicas.

2.1.1 Os contratos administrativos dentro da Administração Pública

Uma contratação na Administração Pública, seja para a prestação de um serviço, fornecimento de algum material, execução de alguma obra, entre outros, passa por um processo de licitação, que irá culminar com a contratação desejada. Segundo Meirelles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Destina-se a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração e atua como fator de moralidade e eficiência nos negócios administrativos, traduzidas na escolha da melhor proposta. Realiza-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os proponentes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento da licitação e o contrato subsequente. (1971, p. 3)

As contratações no setor público brasileiro são essenciais para o andamento das atividades das instituições públicas, que passam a se organizar de forma a manter sob sua tutela somente as atividades-fim e -meio consideradas estratégicas. Dessa forma, as instituições utilizam-se dos contratos administrativos para obterem os serviços necessários para manterem seu funcionamento. No caso de uma universidade pública, sua atividade-fim é a educação, que é oferecida à comunidade a partir dos três pilares indissociáveis: ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988). Suas atividades administrativas são aquelas consideradas essenciais e estratégicas, tais como a administração de recursos, compras e pessoas. As demais atividades necessárias para o funcionamento das universidades são desempenhadas por terceiros. São exemplos de atividades que devem ser terceirizadas no serviço público: serviços de limpeza, portaria, manutenção predial, vigilância, recepção e telefonia, entre outros. Essas contratações precisam atender aos princípios constitucionais, e devem obedecer à legislação específica do tema, que aborda as licitações e contratos públicos.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 37, atribui à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, a obrigatoriedade de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Uma das finalidades da licitação é justamente garantir

que o princípio constitucional da isonomia seja atendido, segundo a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 1993), e é competência da União de legislar a respeito de suas normas gerais, conforme art. 22, inciso XXVII da Constituição (Brasil, 1988).

As licitações têm por objetivo selecionar a proposta cujo resultado seja o mais vantajoso para a Administração Pública, garantir que os licitantes recebam tratamento isonômico e que haja uma competição justa, assim como evitar contratações com preços inexequíveis ou com superfaturamento e incentivar o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021). Por proposta mais vantajosa, entende-se aquela com o menor impacto negativo e os melhores benefícios, sejam eles econômicos, sociais e/ou ambientais (Freitas, 2012). Dessa forma, as licitações atendem aos princípios constitucionais, bem como possuem outros princípios próprios, conforme a Nova Lei de Licitações, a saber:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, BRASIL, 2021)

Para a realização do processo licitatório, é necessário elaborar e publicar um Edital, que é o instrumento onde constarão as regras e exigências para a contratação desejada. Os participantes, chamados licitantes, terão acesso a esse Edital para que tomem conhecimento das condições e, seguindo as regras estabelecidas, possam tentar vencer a disputa e contratar com o ente público. A minuta do contrato a ser firmado é um anexo que compõe o Edital de licitação, já que é imprescindível que os licitantes tenham conhecimento do futuro contrato a ser firmado.

Portanto, no momento em que a licitação está sendo preparada, a minuta do contrato já precisa ser elaborada. Para a elaboração dessa minuta, é necessário seguir um modelo disponibilizado pela Advocacia Geral da União (AGU) e confeccionado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU), criada pela Portaria Nº 03, de 14 de junho de 2019, do Consultor-Geral da União. Sua competência é “elaborar e disponibilizar modelos de editais de licitação e de contratação direta, bem como seus respectivos anexos de cunho jurídico” (AGU, 2023,

recurso online). Para o assessoramento em relação à utilização desses modelos de minutas, nos casos concretos, cada órgão ou entidade terá o respectivo órgão de assessoramento jurídico, o qual irá verificar a adequação de seus instrumentos contratuais em relação à legislação.

O Edital, juntamente com a minuta de contrato, é disponibilizado e ocorre, portanto, a licitação, onde um dos participantes é declarado vencedor. Este, caso tenha cumprido todos os requisitos constantes no Edital, irá contratar com a Administração, e essa contratação, via de regra, se dá por meio de um contrato administrativo, que, em alguns casos, pode ser substituído por nota de empenho, ordem de execução de serviço, carta-contrato ou autorização de compra.

Para que se garanta o cumprimento de tudo aquilo que a Administração Pública estabeleceu no Edital e no contrato, existe a gestão e fiscalização. São nomeados servidores para as funções de gestor e fiscal do contrato, cada um com suas atribuições, com a finalidade de assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais avençadas e solução dos problemas relativos à contratação. Segue abaixo, no Quadro 1, a distinção entre as atividades referentes à gestão e fiscalização dos contratos.

Quadro 1 – Atividades referentes à gestão e fiscalização dos contratos públicos

Atividade	Descrição
Gestão da Execução do Contrato	Coordena diversas atividades relacionadas à execução do contrato público, envolvendo a fiscalização técnica, administrativa e setorial, assim como a participação do público usuário. Abrange a condução de atos preparatórios necessários para instruir o processo e encaminhar a documentação pertinente ao setor de contratos. Garante a conformidade e efetividade da execução do contrato, tratando de questões como prorrogação, alteração, reequilíbrio financeiro, pagamento, aplicação de sanções, e a extinção do contrato.
Fiscalização Técnica	Consiste no acompanhamento e avaliação da execução do contrato conforme as especificações estabelecidas. Além disso, verifica se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão em conformidade com os indicadores de desempenho mínimos definidos no edital de licitação ou termo de referência.
Fiscalização Administrativa	Concentra-se nos aspectos burocráticos e legais da execução do contrato, incluindo a verificação das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas relacionadas à mão de obra empregada. Além disso, assegura que medidas

	administrativas adequadas sejam tomadas em casos de inadimplemento contratual, como atrasos nos pagamentos ou descumprimento de obrigações contratuais.
Fiscalização Setorial	Aplicável quando a prestação dos serviços contratados ocorre em setores distintos ou unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade. Nesse caso, aborda-se aspectos técnicos e administrativos específicos de cada setor, garantindo a eficácia da execução em todas as áreas envolvidas.
Fiscalização pelo Público Usuário	Essa é uma abordagem inovadora para avaliar a execução contratual. Envolve a realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços contratados, buscando feedback da qualidade dos serviços, recursos e procedimentos adotados pela contratada. Permite que a gestão pública leve em consideração a perspectiva dos beneficiários diretos dos serviços na avaliação de aspectos qualitativos do contrato.

Fonte: Elaboração da pesquisadora (BRASIL, 2017).

Em síntese, o Quadro 1 apresentado estabelece um arcabouço completo e abrangente para a gestão e fiscalização da execução de contratos públicos. A Instrução Normativa (IN) em questão enfatiza a importância de um controle rigoroso e eficiente, tanto do ponto de vista técnico quanto administrativo, visando ao cumprimento das obrigações contratuais, à qualidade dos serviços prestados e à satisfação dos usuários. O cumprimento dessas diretrizes é fundamental para garantir a efetividade dos contratos públicos e o uso responsável dos recursos públicos.

Percebe-se, portanto, que gestores e fiscais de contratos são figuras centrais no processo de se garantir a eficiência e o resultado da contratação pública. Esses atores, segundo Vieira (2014), precisam cada vez de maiores conhecimentos a respeito da legislação, da doutrina e jurisprudência do TCU e, no caso do fiscal do contrato, também precisam deter conhecimento aprofundado na área técnica de sua fiscalização. Isso é necessário para que se possa haver um bom desempenho de suas funções e o cumprimento de sua missão institucional, de forma a se resguardar uma correta aplicação de recursos públicos e, conseqüentemente, atingindo os interesses públicos de forma mais eficiente.

Para a indicação e nomeação desses agentes, os requisitos colocados na legislação demandam que sejam expressamente cientificados de suas atribuições anteriormente à formalização do ato de designação, além de considerar-se a compatibilidade com as atribuições de seu cargo, a complexidade da fiscalização, a quantidade de contratos por

servidor e a sua capacidade para exercer a função. Além disso, os servidores não podem recusar tal indicação, e sim expor ao superior hierárquico suas deficiências e limitações técnicas que o impediriam de cumprir com suas atribuições (Brasil, 2017).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instituiu as normas para as licitações e contratos da Administração Pública. Segundo a qual os contratos são definidos como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas” (Brasil, 1993, online). Estão subordinados a ela todos os órgãos da administração direta, assim como as autarquias, fundações, e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1993).

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, veio substituir a nº 8666, de 21 de junho de 1993, revogada em 30 de dezembro de 2023. As novas regras para as licitações e contratos determinam que, nas contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração Pública tem responsabilidade solidária em relação aos encargos previdenciários e responsabilidade subsidiária em relação aos encargos trabalhistas, caso comprove-se uma lacuna na fiscalização do cumprimento das obrigações da empresa contratada (Brasil, 2021).

Para Costa (2013), esse ponto mostra o quão importante é o trabalho do fiscal de contrato, pois uma falha na fiscalização pode atrair para a Universidade a responsabilidade subsidiária com os débitos trabalhistas da empresa contratada, ou seja, ela teria que quitar esses débitos caso a contratada não o faça. Para isso, não seria necessário sequer que o fiscal tenha agido com dolo, basta a sua culpabilidade – negligência, imprudência ou imperícia.

Para Rodrigues (2021), o avanço mais significativo da Nova Lei de Licitações foi a previsão de princípios que antes eram considerados, tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência, como implícitos, dos quais merecem destaque os princípios do planejamento e da segregação de funções, explícitos, assim como o do formalismo moderado, que se encontra implícito no art. 12 dessa Lei (Brasil, 2021).

O princípio do planejamento enfatiza a concepção, pesquisa e organização prévia das contratações pretendidas pela Administração Pública, evitando a improvisação e reduzindo problemas em licitações e contratos públicos. Esse assegura uma preparação cuidadosa na etapa inicial dos processos licitatórios. Já o da segregação de funções estabelece que um agente público não deve desempenhar simultaneamente funções que envolvam licitações e

contratos e/ou que são suscetíveis a riscos, a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e a ocorrência de fraudes. O princípio do formalismo moderado, por fim, tira o peso das exigências meramente formais, que não afetam a aferição da qualificação do licitante e o conteúdo de sua proposta (Rodrigues, 2021).

Outra mudança importante em relação à antiga Lei de Licitações e Contratos, trazida por Rodrigues (2021), é em relação à efetivação das licitações e contratos. A regra era designar uma comissão formada por, no mínimo, três membros; a condução da licitação passa a ser competência de um agente de contratação que, apesar de ser auxiliado por uma equipe de apoio, assume individualmente a responsabilidade, exceto quando induzido a erro pela atuação da equipe.

Apesar de não se caracterizar como uma modalidade de contrato administrativo, as terceirizações são um tema importante dentro das contratações públicas, sendo definidas como a contratação do trabalho de terceiros para que desempenhem uma atividade-meio (Di Pietro, 2023). Trata-se da execução indireta, citada nos artigos 6º, VIII, artigo 10 da Lei nº 8.666, e no artigo 46 da Lei nº 14.133, nos seguintes termos: “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) VIII – Execução indireta – a que o órgão ou entidade contrata com terceiros (...)” (Brasil, 1993, online). Esse tipo de contratação, por lidar com direitos sociais dos trabalhadores das empresas prestadoras do serviço, sujeita a Administração Pública às decisões normativas da Justiça do Trabalho.

2.2 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UFJF

A UFJF é uma universidade pública fundada em 1960, na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais. Além do campus sede, em JF, a UFJF possui atualmente um campus avançado na cidade de Governador Valadares. Conta com mais de 90 cursos de graduação, 45 de mestrado e 24 de doutorado, e possui especializações e residências nas áreas da saúde, gestão e docência (UFJF, 2023a). Nos dois campi, forma cerca de 26 mil estudantes, onde atuam mais de 1.600 professores e 1.500 técnicos administrativos em educação.

Sua estrutura administrativa é dividida em Pró-Reitorias, Diretorias e Unidades Acadêmicas em Juiz de Fora e em Governador Valadares. Nessa estrutura, encontra-se a Diretoria do Campus Governador Valadares, subdividida em Coordenação de Gestão de Pessoas, Coordenação Acadêmica e Coordenação Administrativa. Esta última é onde se

encontram os setores responsáveis pelos processos de licitações e contratos dentro do campus GV.

No campus sede, em JF, dentro da Pró-Reitoria de Infraestrutura (Proinfra) encontra-se a Coordenação de Contratos (CCON). Esta Coordenação é responsável por prestar suporte técnico às contratações efetivadas pela UFJF. Na UFJF-GV, o Setor de Contratos, dentro da Coordenação Administrativa, realiza as atividades de suporte técnico aos contratos firmados especificamente para atender ao campus, sob a orientação da CCON, ou seja, a estrutura da UFJF é configurada de maneira que o Setor de Contratos de GV está subordinado hierarquicamente à Coordenação Administrativa, em GV, porém segue as orientações da Coordenação de Contratos, em JF.

A UFJF possui a natureza jurídica de autarquia federal e, como tal, sujeita-se à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que regulamentam as licitações e os contratos administrativos, entre outras normas legais vigentes.

Segundo dados obtidos no endereço eletrônico da CCON, no ano de 2021 foram firmados 53 contratos em toda a UFJF, e em 2022 foram firmados 84 contratos. Segue abaixo, no Quadro 2, o demonstrativo do quantitativo de contratos firmados na UFJF por ano, separados por tipo de contrato.

Quadro 2 – Contratos firmados na UFJF, separados por tipo, em 2021 e 2022

Tipo de contrato	2021		2022	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Locação (imóveis, veículos, equipamentos)	1	1,9%	5	6%
Aquisição de material	17	32%	32	38,1%
Execução de obras	2	3,8%	2	2,3%
Prestação de serviços	27	51%	37	44%
Terceirização de mão de obra	5	9,4%	4	4,8%
Concessão administrativa	1	1,9%	4	4,8%
Total	53	100%	84	100%

Fonte: Elaboração da pesquisadora (UFJF, 2021c; 2023b).

Percebe-se, pela análise dos dados do Quadro 2, que o número de contratos firmados cresceu substancialmente em 2022, no percentual de 58%, sendo que o tipo de contrato com o

quantitativo mais representativo é o de prestação de serviços, sendo 44% do total de contratos firmados no ano. A UFJF firmou, portanto, 7 novos contratos por mês em 2022, em média.

Desta forma, é possível observar o grande volume de trabalho no que se refere aos contratos na UFJF, sendo que, além dos processos relacionados a essas novas contratações, a CCON também lida com as alterações contratuais, repactuações, prorrogações, além dos termos de reconhecimento de dívida e das concessões. Convém pontuar que, no Relatório de Gestão de 2022, a CCON informa, como um dos desafios encontrados nesse ano, a necessidade de incremento no quantitativo de servidores, visando o atendimento à comunidade com presteza e economicidade (UFJF, 2023b).

Os contratos firmados na UFJF-GV acabam diminuindo parte do trabalho de elaboração de minutas da CCON, no entanto, existe o trabalho da análise e conferência dos processos vindos do Setor de Contratos de GV pois, como dito acima, esse Setor não possui autonomia administrativa, e seus processos sempre são conferidos pela CCON.

Passamos, no próximo item, à análise do problema do Setor de Contratos da UFJF-GV, onde será exposto o fluxo dos processos e descrição dos procedimentos realizados, a fim de contextualizar o problema existente para que, posteriormente, sejam efetuados os devidos estudos para propor alternativas de soluções.

2.3 O CAMPUS GOVERNADOR VALADARES – INÍCIO DAS ATIVIDADES E INFRAESTRUTURA

O campus da UFJF em GV oferece atualmente dez cursos de graduação presenciais, além de programas de pós-graduação, mestrado e doutorado (UFJF, 2023c). Foi criado em 2012, por meio da Resolução nº 01/2012 do Conselho Superior – UFJF (UFJF, 2012a), sendo aprovada a criação do campus e referendado o recebimento, pelo Magnífico Reitor, de doação de terreno para a implantação física do campus, em fevereiro de 2012.

Essa Resolução foi o resultado de um longo processo para a criação do campus, iniciado com o “Anteprojeto de Implantação de um Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora na cidade de Governador Valadares – Minas Gerais”, assinado pelo então Magnífico Reitor da UFJF e pela então Prefeita da cidade de Governador Valadares, e é composto das seguintes partes (UFJF, 2010):

- a) Histórico da UFJF;
- b) Justificativa para a escolha da cidade de Governador Valadares – MG;

- c) Missão da UFJF e sua relação com o campus a ser implantado;
- d) Indução do desenvolvimento local;
- e) Detalhamento dos cursos a serem implantados;
- f) Investimentos;
- g) Estrutura de cargos para a gestão administrativa e pedagógica;
- h) Estrutura física do Campus e Investimentos em Bens de Capital.

Esse anteprojeto foi encaminhado para a Presidência da República em 2010 e, segundo consta no processo de implantação do campus, as negociações entre Prefeitura Municipal de Governador Valadares, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Palácio do Planalto e UFJF duraram cerca de 1 ano e culminaram em um aditivo ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), onde foram disponibilizados os recursos:

- a) Recursos Financeiros – R\$ 16.000.000,00 destinados ao início da construção e aquisição de equipamentos, R\$ 6.000.000,00 para aquisição de materiais de consumo e serviços, R\$ 63.100.500,00 incluídos no plano plurianual para a execução do anteprojeto elaborado pela UFJF;
- b) Doação de terreno para a Universidade, com 533.933 m² de área;
- c) Recursos Humanos – liberação de 40 códigos de vaga para docentes com dedicação exclusiva, 29 servidores técnico-administrativos classe E e 42 classe D. Autorização de contratação de professores temporários atendendo aos termos do acordo de metas do REUNI, pactuação para liberação da contratação de 165 técnico-administrativos e 266 docentes em dedicação exclusiva.

Segundo Relatório Técnico elaborado por Comissão de Servidores da UFJF-GV, as obras de construção do campus iniciaram-se em 2013 e foram paralisadas no mesmo ano, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), retomando em 2014 e paralisando novamente em 2015, devido ao fim da vigência do contrato de obra (UFJF, 2019). Atualmente, segundo o endereço eletrônico do setor de Infraestrutura do campus GV, a obra está suspensa, em vias de ser retomada (UFJF, 2024). Também se encontram suspensas as obras de construção da Unidade Santa Rita – de construção de espaço destinado à instalação dos departamentos de Farmácia e Nutrição, e de reforma da Unidade Vila Bretas – espaço destinado à instalação do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Em suma, os espaços próprios da UFJF em Governado Valadares atualmente não são utilizados para as atividades

administrativas e acadêmicas, e não foram encontrados documentos que forneçam dados a respeito da previsão de retorno e finalização das obras.

Segundo o Plano de Gestão 2021–2025 da Direção do campus GV (UFJF, 2021a), são vários os pontos críticos da infraestrutura, tais como contratos de locação com vigência de 1 ano, onde não há garantia para a universidade de que esses contratos serão renovados pelos locatários. Imóveis de uso compartilhado, como é o caso do aluguel de prédios de outras instituições de ensino, gerando um espaço de convivência entre distintas instituições, gerando a possibilidade de conflitos. Distância entre os imóveis alugados, o que prejudica o deslocamento de estudantes e servidores. Imóveis inadequados, que vem sendo utilizados por falta de opção. E, por fim, falta de infraestrutura, já que não há espaços fundamentais para o funcionamento de uma instituição como a UFJF – incluindo auditórios, restaurante universitário, entre outros.

Diante das questões levantadas, a infraestrutura da UFJF-GV é um elemento crucial para a compreensão e resolução dos problemas enfrentados pelo setor de contratos. A precariedade das instalações físicas, a ausência de espaços adequados e a dependência de imóveis alugados impactam diretamente a eficiência administrativa e a qualidade das atividades acadêmicas. Esses fatores não apenas dificultam a execução de contratos de obras e serviços, mas também ampliam os riscos de irregularidades e a possibilidade de conflitos entre as partes envolvidas. Portanto, a investigação das dificuldades no setor de contratos não pode ser dissociada da análise das condições infraestruturais do campus, uma vez que a melhoria dessas condições é essencial para garantir o cumprimento das metas institucionais e o pleno desenvolvimento das funções universitárias.

2.4 O PROBLEMA DO SETOR DE CONTRATOS DA UFJF-GV

O campus possui uma estrutura física prioritariamente formada por imóveis locados: um que abriga as atividades administrativas, três Universidades particulares utilizadas para as atividades acadêmicas, duas clínicas de odontologia, uma garagem para abrigar a frota de veículos do campus, um clube onde funcionam as aulas do curso de Educação Física, um conjunto de salas onde funciona o Núcleo de Práticas Jurídicas, assim como dois imóveis que foram construídos sob medida pela empresa contratada para abrigar as atividades do Departamento de Ciências Básicas da Vida e a Clínica de Fisioterapia. A atual estrutura da

UFJF-GV permite concluir que, sem os contratos, não haveria atividade administrativa e acadêmica.

Além dos contratos relacionados à locação de imóveis, também há os de fornecimento de refeições para os alunos no Restaurante Universitário, serviço de limpeza e conservação, fornecimento de mão de obra terceirizada de porteiros, recepcionistas, motoristas, vigilantes, confecção de próteses dentárias para o curso de Odontologia, utilização das instalações de um hospital para estágios dos cursos da área da saúde, distribuição de energia elétrica, abastecimento de água tratada e coleta de esgoto, construção de prédio para os cursos de Farmácia e Nutrição, entre outros. Existem atualmente 33 contratos vigentes referentes à UFJF-GV.

Sem a utilização dos imóveis locados, não haveria onde abrigar as aulas e demais atividades necessárias para o funcionamento do campus, nem seria possível uma universidade funcionar sem água, luz, internet e os demais serviços contratados. Disso deriva a necessidade de ter contratos bem redigidos e, para isso, os setores responsáveis pelas contratações precisam estar bem estruturados.

A estrutura administrativa da UFJF-GV está ligada à da sede, de modo que os setores específicos executam o mesmo serviço que a sede, ou parte dele. Dessa forma, por exemplo, em JF há a Coordenação de Suprimentos e a Coordenação Financeira e GV tem os respectivos setores análogos – Setor de Suprimentos e Setor Financeiro. No caso em análise, o Setor de Contratos realiza atividades semelhantes às da CCON, porém apenas no âmbito desse campus, e o trabalho feito passa pela análise dessa Coordenação.

A Figura 1 demonstra o organograma da Coordenação Administrativa da UFJF-GV, cuja principal função é coordenar os setores administrativos do campus (UFJF, 2024b).

Figura 1 – Organograma da Coordenação Administrativa da UFJF-GV

Fonte: UFJF (2024b).

A gerência administrativa, à qual os setores de licitação e de contratos são subordinados, possui 17 funcionários, conforme detalhado na tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Quantidade de funcionários por setor na Gerência Administrativa da UFJF-GV

Setor	Quantidade de funcionários
Gerente Administrativo	1
Contratos	5
Financeiro	4
Licitações	2
Recepção, Protocolo e Arquivo	2
Restaurante Universitário	3
Total	17

Fonte: Elaboração da pesquisadora (UFJF, 2024c).

Tendo em vista a contextualização descrita acima, e levando em consideração as análises iniciais feitas na presente pesquisa, que serão apresentadas na seção 2.3.2 deste trabalho, os problemas de gestão que se destacam são: a) a morosidade nos procedimentos de contratação e de alteração contratual, tendo em vista a quantidade de correções ou reescritas das minutas, devido aos erros com os quais são enviadas para análise dos setores competentes em Juiz de Fora. Conseqüentemente, os contratos demoram mais para ser assinados e publicados, ou alterados, e a comunidade acadêmica precisa aguardar mais tempo para usufruir dos serviços contratados, fora o risco de perda dos contratos caso ocorra uma expiração de prazo. Além disso, b) a falta de conhecimento dos servidores do setor de contratos para lidarem com as dúvidas que diariamente são trazidas pelos gestores e fiscais de contratos, e resolvê-las oportunamente, de forma a auxiliá-los a promover uma adequada execução contratual.

No relatório de Gestão feito pela CCON para o ano de 2022, foi relatado como um dos desafios dessa Coordenação a divergência entre os procedimentos e entendimentos que o Setor de Contratos da UFJF-GV aplica, em relação aos do campus JF, devido à ausência de uma definição pela Universidade das responsabilidades e atividades dos setores envolvidos, o que gera retrabalho para ambas equipes, de GV e de JF, além da fragilidade e morosidade na tramitação dos processos de contratação (UFJF, 2023b). Portanto, o problema existente afeta não somente o Setor de Contratos, mas também a CCON e, principalmente, a comunidade acadêmica, para quem as contratações são destinadas.

2.4.1 Os procedimentos administrativos realizados no Setor de Contratos do Campus GV

Em 2012 se iniciaram as atividades na UFJF-GV. A implantação desse campus trouxe mudanças referentes às rotinas administrativas, tendo em vista que a Universidade passou a ter uma unidade em funcionamento em outra cidade, distante da sede, necessitando, para tanto, de uma estrutura administrativa própria que atendesse às necessidades desse campus.

Desde então, a estrutura organizacional do campus recém-criado foi passando por diversas mudanças, até chegar ao que é hoje. As deliberações a respeito dessa estrutura foram inicialmente criadas pelo Conselho Superior da UFJF (Consu), o órgão máximo de deliberação interna da universidade, com função normativa, deliberativa e de fiscalização. Em

2015, por meio da Resolução Consu nº 35/2015, foi criado o Conselho Gestor – que representa o órgão consultivo e deliberativo da UFJF em GV – e a estrutura administrativa do novo campus foi formalizada (UFJF, 2015).

Nessa primeira estrutura formalizada, a Direção Geral da UFJF-GV possuía três coordenações, acadêmica, de recursos humanos e de infraestrutura, sendo esta última responsável pela gestão operacional do campus, incluindo os contratos (UFJF, 2015). Em seguida, essa estrutura foi modificada por meio da Resolução do Conselho Gestor nº 01, de 14 de agosto de 2017 (UFJF, 2017).

A atualização mais recente da estrutura administrativa da UFJF-GV foi feita por meio da Resolução do Conselho Gestor nº 01, de 8 de junho de 2021, onde a Direção Geral do campus passou a contar com as coordenações de gestão de pessoas, acadêmica e administrativa, sendo esta última onde se encontra o Setor de Contratos, subordinado hierarquicamente à gerência administrativa (UFJF, 2021b).

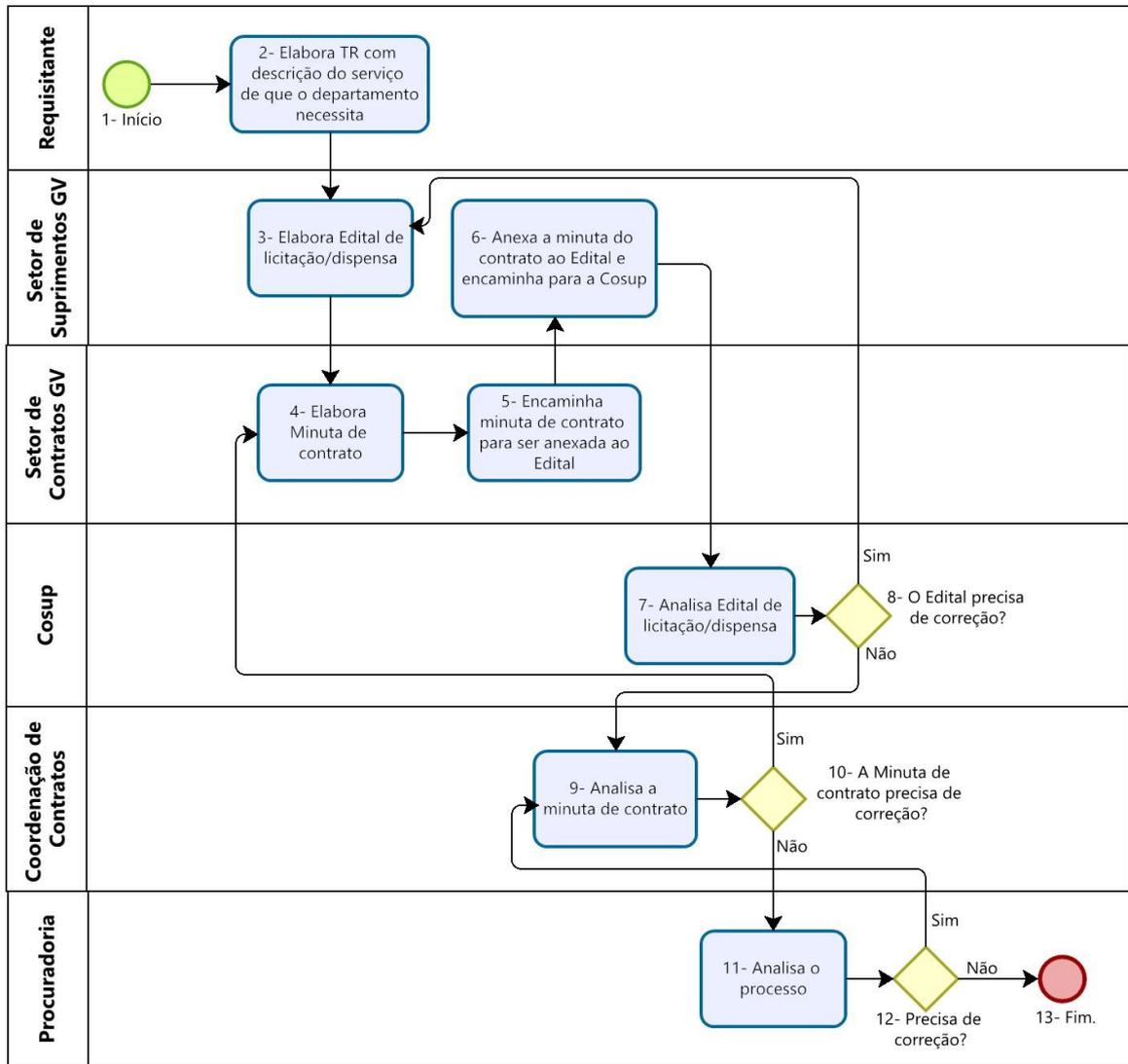
O setor de contratos foi criado para atender à demanda referente às contratações específicas do campus, e apesar de não estar ligado hierarquicamente à Coordenação de Contratos em JF, possui relação direta, pois trabalham juntos visando o atendimento às necessidades de contratação da universidade.

Diante do cenário descrito, a prática laboral vem sinalizando problemas nas rotinas administrativas do Setor de Contratos da UFJF-GV. Para melhor demonstrar e contextualizar esses problemas, as próximas seções irão descrever as principais funções desse setor, que são: a) elaboração de minutas de contrato; b) análise de documentação e elaboração de minutas de termos aditivos e de apostilamento; e c) suporte aos gestores e fiscais de contratos.

2.4.1.1 Elaboração de minutas para novas contratações

Para melhor ilustrar os procedimentos para a elaboração de minuta de contrato na UFJF-GV, segue abaixo um fluxograma com as atividades relacionadas ao Setor de Contratos e das demais instâncias diretamente relacionadas a ele. O procedimento que leva a uma contratação é mais amplo do que o demonstrado na Figura 2; no entanto, optou-se por trazer apenas um recorte de todo o procedimento, tendo em vista que a presente análise se limita à atuação do Setor de Contratos.

Figura 2 – Fluxograma de elaboração de minuta de contrato da UFJF-GV



Fonte: Elaboração da pesquisadora (UFJF, 2023d).

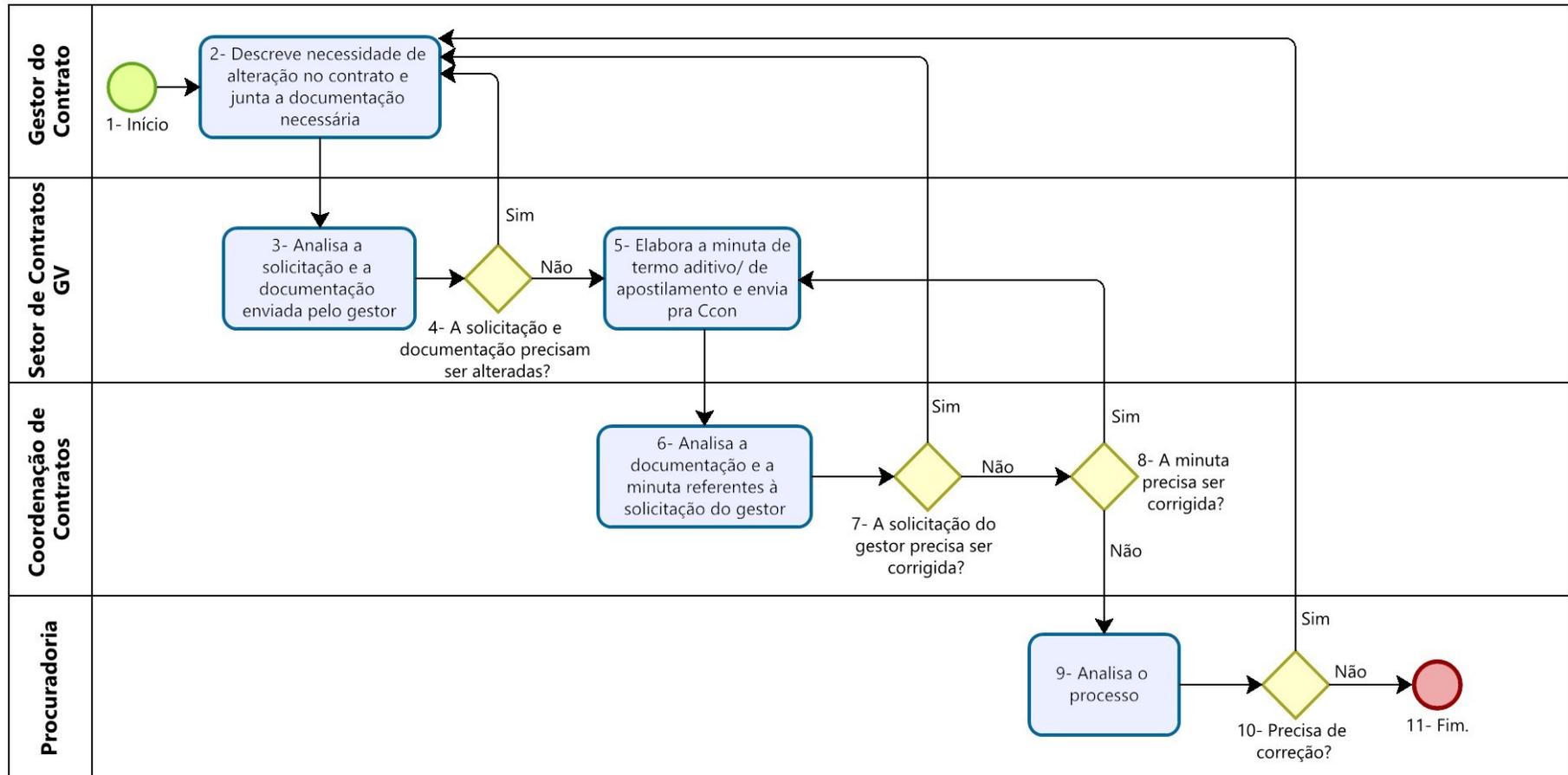
Conforme demonstrado no fluxograma da Figura 2, diante de uma solicitação de contratação de serviço no campus GV, o Setor de Suprimentos, responsável pela elaboração do Edital de Licitação, solicita ao Setor de Contratos a elaboração de uma minuta de contrato, que irá compor o processo de licitação como um anexo do Edital. Utilizando o Edital, o Termo de Referência (TR) e um modelo padrão disponibilizado pela Advocacia Geral da União, o Setor de Contratos confecciona a minuta desse contrato e a envia para o Setor de Suprimentos. Este irá anexá-la ao Edital de licitação e enviar o processo para a Coordenação de Suprimentos (Cosup) em Juiz de Fora, que irá corrigi-lo caso necessário. Esse processo também passará, em seguida, pela conferência da Coordenação de Contratos, que fará uma análise da minuta de contrato. Caso haja algum problema, o processo é devolvido para correção pelo setor de contratos.

2.4.1.2 Elaboração de minuta de termo aditivo e de apostilamento e análise da documentação

Quando um gestor precisa alterar algum contrato, seja para prorrogá-lo, para fazer alterações quantitativas (aumentar ou diminuir o quantitativo de um contrato), reajustar o preço etc., é preciso fazer um termo aditivo ou de apostilamento ao contrato – que são os instrumentos por meio dos quais as alterações contratuais são firmadas. O Setor de Contratos recebe essa solicitação através do gestor do contrato, e precisa oferecer o suporte necessário, informando quais são os documentos necessários e outros dados necessários para compor o processo. Em seguida, o setor analisa a documentação enviada pelo gestor e elabora a minuta de termo aditivo ou de apostilamento. O processo é, então, enviado para a CCON, que analisa e devolve caso mais correções sejam necessárias. Quando estiver tudo correto segundo sua análise, encaminha-se o processo para a Procuradoria Federal (PF). Esse órgão fará as análises do ponto de vista jurídico.

A figura 3 apresenta um fluxograma para demonstrar a sequência de atividades no fluxo de alterações contratuais.

Figura 3 – Fluxograma de alteração contratual do campus GV



Fonte: Elaboração da pesquisadora (UFJF, 2023d).

Os contratos de serviços continuados são feitos, em sua maioria, com prazo de vigência de um ano. Dessa forma, quase todos passam, anualmente, pela sequência de processual descrita na Figura 3 para prorrogação. Além disso, os contratos passam por outros tipos de alterações, como reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes, acréscimos, supressões, entre outros.

2.4.1.3 Suporte aos gestores e fiscais de contratos

Uma atribuição fundamental do setor de contratos é o suporte dado aos gestores e fiscais de contratos do campus GV. Na UFJF, o principal instrumento para direcionar as atividades de cada um, assim como instruí-los sobre as condições a serem observadas ao indicar um servidor para gestor, é a Resolução nº 08/2016/CONSU/UFJF, que define os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade.

Segundo essa Resolução, o gestor é responsável por fazer o acompanhamento do contrato, ou seja, verificar se as cláusulas contratuais estão sendo cumpridas pela contratada; atestar as notas fiscais ou faturas emitidas pela contratada, e enviá-las para pagamento; supervisionar as atividades dos fiscais; realizar reuniões com os fiscais, ou com o representante da contratada; registrar as ocorrências durante toda a vigência do contrato; notificar formalmente a contratada quando se observarem irregularidades; avisar ao setor de contratos quando for necessário prorrogar um contrato, instruindo o processo com a documentação necessária; entre outras atribuições (UFJF, 2016).

Por sua vez, as funções do fiscal de contrato são: acompanhar o cronograma de execução e os prazos previstos no contrato; relatar ao gestor, por escrito, caso houver alguma irregularidade no cumprimento das cláusulas contratuais; subsidiar o gestor por escrito caso houver necessidade de aplicação de alguma penalidade à contratada; comunicar a necessidade de acréscimos ou supressões dos serviços contratados ao gestor; verificar se a contratada está respeitando as normas de segurança do trabalho; entre outras (UFJF, 2016).

O setor de contratos, portanto, precisa auxiliar as pessoas que exercem essas funções com as informações necessárias para o desempenho efetivo de suas atividades. Ou seja, informar sobre a legislação aplicável e os trâmites para as eventuais alterações contratuais,

como prorrogação do prazo de vigência, reajuste de preço, reequilíbrio econômico-financeiro etc..

2.4.2 Os problemas encontrados no Setor de Contratos GV

A caracterização do problema foi feita com base na observação da rotina de trabalho no setor, e através de pesquisa e leitura dos processos no sistema utilizado pela UFJF, o SEI, que é a plataforma online onde todos os processos são tramitados.

No fluxo dos trâmites de processo para as novas contratações, descrito na Figura 1, a rotina de trabalho demonstra que é raro um processo passar pela análise da CCON e não retornar para correção pelo setor de Contratos de GV. Segue a Tabela 2, que evidencia o número de devoluções de processos feitas pela CCON para o setor de contratos de GV, em relação aos contratos firmados no Campus GV.

Tabela 2 – Quantidade de devoluções de minuta por contrato elaborado na UFJF-GV

Nº	Contrato	Número de devoluções da minuta	Nº	Contrato	Número de devoluções da minuta	Nº	Contrato	Número de devoluções da minuta
	88/2015	X	12	47/2019	X	23	35/2022	1
	38/2016	X	13	52/2020	X	24	36/2022	3
	57/2016	X	14	26/2021	X	25	51/2022	4
	10/2017	X	15	38/2021	X	26	62/2022	3
	13/2017	X	16	39/2021	X	27	71/2022	2
	57/2017	X	17	41/2021	4	28	03/2023	2
	149/2017	X	18	59/2021	1	29	07/2023	1
	25/2018	X	19	07/2022	1	30	10/2023	2
	75/2018	X	20	23/2022	2	31	20/2023	1
10	76/2018	X	21	24/2022	4	32	22/2023	3
11	12/2019	X	22	28/2022	2	33	23/2023	X

Fonte: Elaboração da pesquisadora (2023).

Na Tabela 2, pode-se perceber que os primeiros 16 contratos listados não possuem informações sobre a quantidade de devoluções da minuta de contrato para correção. Isso

ocorreu porque, primeiro, os contratos mais antigos foram feitos antes da adoção do SEI como o instrumento para tramitar os processos licitatórios e, segundo, porque as minutas eram feitas de maneira diferente. Os trâmites via SEI, como são feitos atualmente, iniciou-se aproximadamente em junho de 2021. O contrato listado com o número 33 também não terá as devoluções contabilizadas, pois a minuta foi feita diretamente pela CCON.

Dos 16 contratos em que foi possível encontrar dados sobre o envio e devolução de minutas, pode-se perceber que ao menos uma devolução foi feita de todos, ou seja, não a minuta nunca foi aprovada sem necessidade de correção. Em 3 contratos, as minutas foram devolvidas quatro vezes, o número máximo registrado. O total de devoluções foi 36 e a média dos 16 contratos foi de 2,25.

Essa mesma análise foi feita em outros processos de contratação, mais recentes, ainda não firmados, mas que já passaram por essa fase de elaboração de minuta pelo Setor de Contratos de GV e análise pela CCON. Segue a Tabela 3 com os dados de devoluções de minuta para correção:

Tabela 3 – Quantidade de devoluções de minuta por processo cujos contratos ainda não foram formalizados na UFJF-GV

Nº	Número de devoluções da minuta
1	2
2	1
3	2
4	3
5	1
6	0

Fonte: Elaboração da pesquisadora (2023).

Percebe-se que em apenas um processo a minuta não foi devolvida para correção; nos demais, os processos foram devolvidos entre uma e três vezes, e a quantidade média de devoluções foi de 1,5.

Vale ressaltar que o número de devoluções poderia ser ainda maior, pois a própria CCON faz a correção da minuta em muitos processos, para agilizar os trâmites.

Nos processos de alteração contratual, também ocorrem devoluções nos processos. Segue a Tabela 4 com o quantitativo de termos aditivos e de apostilamento firmados no Campus GV nos anos de 2021 a 2023:

Tabela 4 – Quantidade de alterações contratuais na UFJF-GV de 2021 a 2023

Ano	Número de termos aditivos	Número de termos de apostilamento	Total de processos de alteração contratual
2023	8	1	9
2022	17	9	26
2021	15	3	18

Fonte: Elaboração da pesquisadora (2023).

No ano de 2021, houve 18 procedimentos feitos para alteração contratual, 26 em 2022 e 9 em 2023, até o mês de abril. Nota-se que esse tipo de procedimento é bem frequente no setor.

Depois de considerado o quantitativo de devoluções nos processos e o volume de trabalho em relação às alterações contratuais, apresenta-se dados referentes ao prazo decorrido entre o envio da primeira versão da minuta de novos contratos para a CCON e a aprovação da minuta, após as devidas correções. A Tabela 5 mostra o prazo de aprovação das minutas de contrato.

Tabela 5 – Prazo de aprovação das minutas feitas pelo setor de contratos da UFJF-GV

	Contrato	Prazo de aprovação (dias)		Contrato	Prazo de aprovação (dias)
1	88/2015	X	18	59/2021	9
2	38/2016	X	19	07/2022	9
3	57/2016	X	20	23/2022	29
4	10/2017	X	21	24/2022	54

5	13/2017	X	22	28/2022	17
6	57/2017	X	23	35/2022	0
7	149/2017	X	24	36/2022	62
8	25/2018	X	25	51/2022	21
9	75/2018	X	26	62/2022	51
10	76/2018	X	27	71/2022	26
11	12/2019	X	28	03/2023	90
12	47/2019	X	29	07/2023	11
13	52/2020	X	30	10/2023	32
14	26/2021	X	31	20/2023	8
15	38/2021	X	32	22/2023	17
16	39/2021	X	33	23/2023	X
17	41/2021	75			

Fonte: Elaboração da autora (2023).

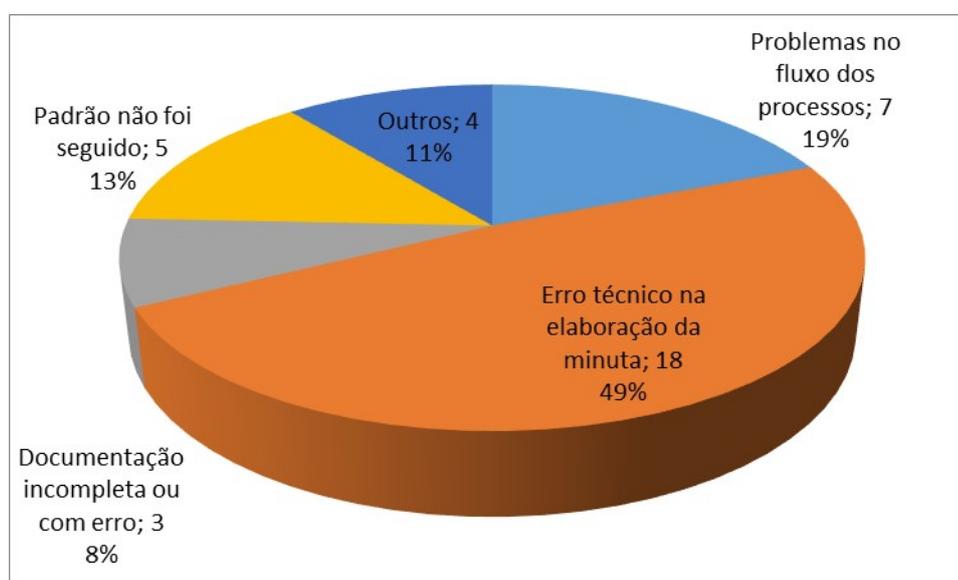
Percebe-se que, assim como ocorrido na Tabela 2, não há dados sobre os 16 primeiros contratos, tendo em vista que os processos de contratação ainda não tramitavam através do SEI e os procedimentos eram diferentes dos atuais. A minuta de contrato a que se refere o item 33 da lista não apresenta dados de prazo de aprovação, pois foi feito pela equipe da CCON.

A leitura dos dados apontados na Tabela 5 demonstra que o prazo de aprovação de minutas já chegou a 90 dias, mas também já foi feito no mesmo dia. O prazo médio é de 31,9 dias. A devolução de um processo para correção incorre em mais tempo necessário para que o setor de contratos corrija a minuta e para que a CCON analise a versão corrigida. Quanto mais devoluções, maior a demora, mais retrabalho para os servidores, e a contratação de um serviço necessário para a instituição vai sendo postergada.

Conforme o Acórdão 740/2004 – Plenário (TCU, 2004), é necessário que o termo aditivo seja firmado antes que o prazo de vigência do contrato expire, a fim de evitar a execução de serviços sem cobertura contratual. Isso significa que a perda do prazo para firmar uma prorrogação contratual poderá trazer consequências negativas à UFJF, como o encerramento do contrato e a necessidade de se iniciar um novo processo de licitação para efetuar a contratação de um mesmo serviço, o que poderia levar meses até efetivar tal contratação.

Para que as causas do problema sejam identificadas e, posteriormente, solucionadas, convinha que fossem verificadas as causas dos pedidos de correção feitos pela CCON. Para isso, foram lidos todos os despachos feitos por essa Coordenação direcionados ao Setor de Contratos GV, com o pedido de correção de minuta, e os apontamentos feitos foram classificados em grupos, conforme descrição na figura 4.

Figura 4 – Causas para a devolução de processos de contratação para o setor de contratos para correção, entre junho de 2021 e março de 2023



Fonte: Elaboração da pesquisadora (2023).

A principal causa dos pedidos de correção, representando quase a metade das devoluções, são os erros técnicos na elaboração, seguida por problemas no fluxo dos processos e, depois, falta de padronização.

“Erro técnico na elaboração da minuta” significa propriamente que os servidores estão se equivocando durante a tarefa de elaboração, seja pela ausência de cláusulas necessárias, pela transcrição equivocada dos itens do TR, pela alteração dos itens provenientes do modelo da AGU, entre outros.

“Problemas no fluxo dos processos” ocorrem quando o processo não seguiu os trâmites na ordem correta, de forma que os servidores do Setor de Contratos não tenham todas as informações pertinentes no momento da elaboração da minuta. Por exemplo, depois de já ter elaborado a minuta, algum setor altera o TR sem retornar com o processo para o Setor de

Contratos, invalidando a minuta anterior, já que as informações do TR são utilizadas na minuta.

A CCON possui um padrão próprio para a confecção de minutas, com a ordem padronizada das cláusulas, a utilização de determinados termos, e com cada item do TR sendo colocado na minuta. Portanto, “padrão não foi seguido” é a situação em que o setor de contratos divergiu dessa ordem, o que não significa necessariamente que a minuta esteja errada do ponto de vista técnico. No entanto, entende-se que, por se tratar da mesma instituição, é necessário que os contratos sejam padronizados tanto quanto possível.

“Documentação incompleta ou com erro” pode ser a falta algum documento no processo, ou algum arquivo corrompido no SEI, impossibilitando sua leitura.

Em “Outros” foram colocadas as devoluções cujas causas não haviam repetido, portanto é a soma das motivações menos vultuosas. Um exemplo foi uma situação em que a CCON retornou com o processo para o Setor de Contratos, passando uma instrução nova.

Um dos problemas demonstrados é, portanto, de ordem técnica do Setor de Contratos, o que pode ocorrer por falta de conhecimento técnico dos servidores, seja por desconhecimento ou desatenção.

Manarino (2017) afirma em sua pesquisa, feita no âmbito da UFJF, que os mecanismos de controle dos contratos devem ser reforçados e aprimorados pela administração pública. A autora também conclui que

Sendo os contratos administrativos regidos por legislação própria e estando a ela submetidos, constatou-se que a IFES vem falhando em sua responsabilidade de bem gerir e fiscalizar as avenças, o que traz desdobramentos negativos à instituição e, conseqüentemente, a toda a comunidade acadêmica. (Manarino, 2017, p. 77)

Outro problema encontrado foi relacionado ao fluxo dos processos. Para o presente trabalho, o fluxograma apresentado na Figura 2 foi elaborado pela autora na fase de coleta de evidências, com base na observação da rotina de trabalho no Setor de Contratos, e está de acordo com o fluxo acordado entre os setores envolvidos. No entanto, nem sempre os processos seguem esse caminho.

Um terceiro possível problema é que a CCON já possui um determinado padrão nas minutas do campus, mas o setor de contratos não tem conhecimento de todos os detalhes possíveis dessa padronização, por ser específica do setor em Juiz de Fora, sem descrição

formal. Então, quando o Setor de Contratos não envia a minuta conforme o padrão interno da CCON, é solicitada a alteração.

As questões abordadas acima envolvem a gestão da informação e do conhecimento nas organizações. Para Miranda (2010, p. 102), “organizações complexas padronizam a comunicação, mantêm a informação relevante com o uso de mecanismos formais de documentação e desenvolvem nichos de estabilidade para a ação”.

Percebe-se, também, a importância da comunicação em todo esse contexto. Bogoná (2012) afirma que a gestão do conhecimento está estritamente relacionada à comunicação como base para a realização de processos, sendo seu objetivo levar as informações de valor aos receptores adequados. Se há informações das quais os servidores do Setor de Contratos em GV dependem e os servidores da CCON possuem, é preciso verificar por que motivo essa informação não está chegando às pessoas interessadas, e identificar um meio adequado de comunicação entre ambos para corrigir o problema.

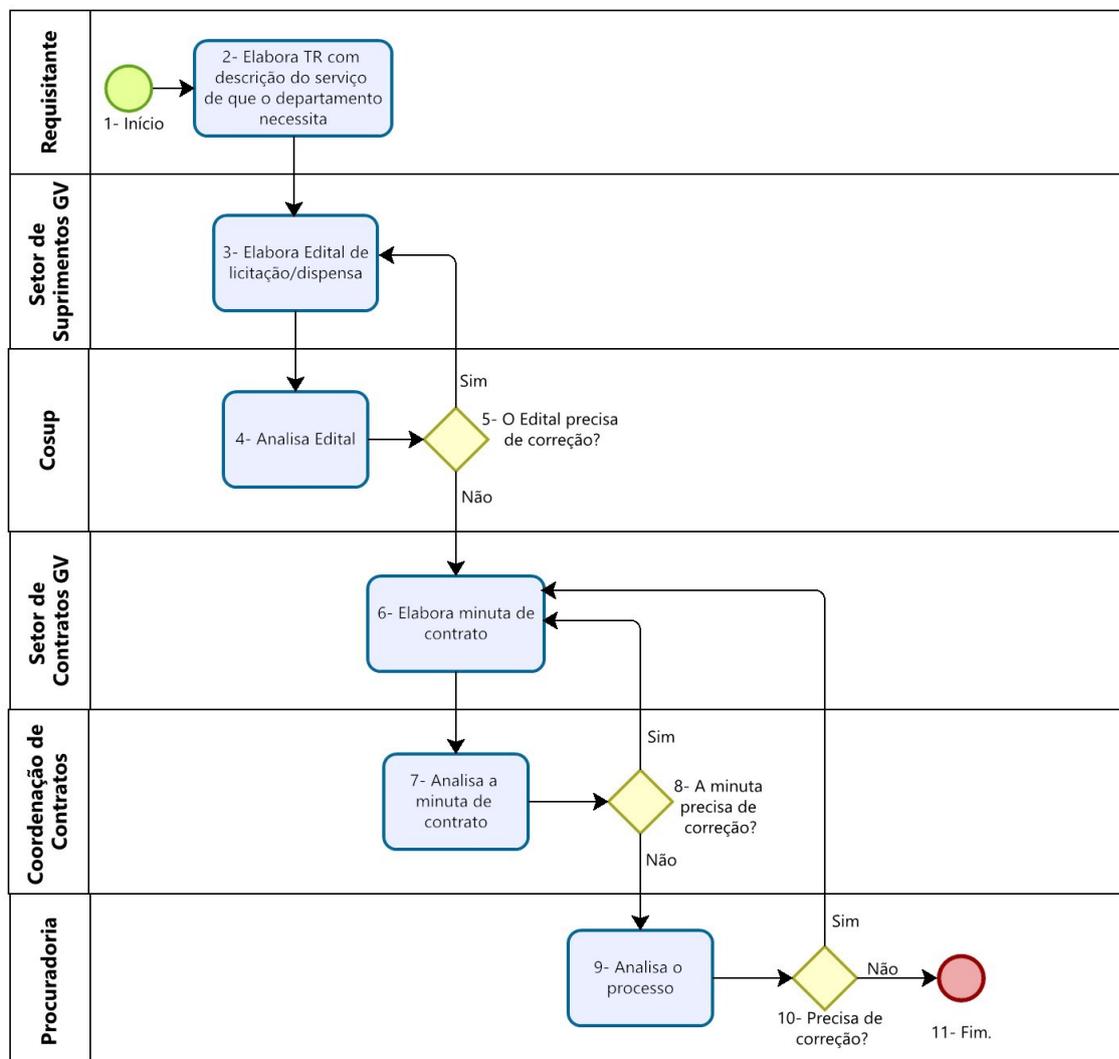
Por meio da análise dos dados coletados em sua pesquisa na UFJF, aliada ao referencial teórico obtido em revisão de literatura, Barros (2017) entende serem necessários, entre outros, a capacitação dos servidores que desempenham atividades relacionadas à formalização de contratos, assim como a criação de um sistema informatizado aliado a uma padronização dos procedimentos. Os pontos mencionados pela autora coincidem com duas das principais causas de devolução dos processos para a correção de minutas na presente pesquisa, que são os erros técnicos – possivelmente por falta de capacitação – e o padrão das minutas utilizado pela equipe da CCON, que não é conhecido pela equipe de GV – algo que poderia ser resolvido através de uma padronização dos procedimentos via um sistema informatizado.

Almeida (2016) aponta que o processo de implantação e consolidação do campus da UFJF na cidade de GV tem sido problemático, e um dos principais entraves é a disseminação de informações e do conhecimento organizacional entre a sede e o campus. Como o autor pontua, a UFJF-GV não possui autonomia financeira e administrativa, e todas as atividades são vinculadas aos procedimentos realizados na sede. Através das evidências apresentadas, pode-se perceber que esse gargalo, percebido pelo autor em 2016, permanece até hoje.

Após a coleta das evidências aqui apresentadas, a Diretoria Geral do campus, acionada pelo Setor de Contratos, percebeu a relevância dos problemas aqui relatados e dedicou-se primeiramente a resolver um deles, por ser de rápida e fácil resolução. A prática do setor

demonstrou que, em relação aos problemas com o fluxo, o gargalo era o envio da minuta de contrato para o Setor de Suprimentos, antes do processo ter passado pela Cosup. No entanto, essa Coordenação abria um novo processo para a licitação, e muitas vezes não transpunha todos os documentos necessários, ou alterava o Edital, necessitando-se alterar também a minuta de contrato, para que ambos os documentos estejam coerentes. Logo, em comum acordo com a equipe da CCON e da Cosup, o fluxo demonstrado na Figura 2 foi alterado, passando a funcionar da maneira como segue na Figura 5.

Figura 5 – Fluxograma de elaboração de minuta de contrato da UFJF-GV a partir de abril de 2023.



Fonte: Elaboração da pesquisadora (2023).

Com a alteração no fluxograma apresentado na figura 5, espera-se a redução nos erros relacionados ao fluxo, que foi a segunda causa com maior quantidade de devoluções dos processos.

Os dados aqui evidenciados, juntamente com o estudo teórico e a análise dos dados, apresentados no capítulo 3, possibilitaram a formulação de um plano de ação educacional para o Setor de Contratos. Espera-se que a implementação deste melhore a prestação dos serviços, diminuindo retrabalho para as equipes de GV e JF, e melhorando a qualidade das informações para os gestores e fiscais de contratos. Dessa forma, o problema pode ser solucionado, trazendo maior benefício para a comunidade acadêmica.

3 UM ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA A MELHORIA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NO SETOR DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA NO CAMPUS GOVERNADOR VALADARES

O objetivo deste capítulo é investigar e analisar os processos administrativos da gestão de contratos na UFJF-GV à luz da legislação vigente, com o propósito de apresentar soluções que aprimorem a sua eficiência. Para isso, a primeira seção trata da gestão de informação e conhecimento. A segunda seção fala sobre a gestão pública. A terceira seção traz alguns estudos anteriores relacionados aos contratos administrativos no âmbito das universidades públicas no Brasil. Em seguida, aborda-se a metodologia do presente estudo. Por fim, é apresentada a análise dos dados obtidos.

3.1 GESTÃO DO CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

A informação e o conhecimento são recursos estratégicos para as organizações públicas, que devem ser gerenciados de forma eficiente e eficaz, visando melhorar o desempenho, a qualidade e a inovação dos serviços públicos, bem como atender às necessidades e às expectativas dos cidadãos e da sociedade. Nesse sentido, a gestão da informação e do conhecimento na administração pública é um tema relevante e atual, que envolve a aplicação de conceitos, métodos, ferramentas e práticas para identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar ambos às organizações públicas.

Nesta seção, serão abordados os conceitos de informação e de conhecimento, bem como suas características, tipos e dimensões. A diferença entre gestão da informação e do conhecimento, bem como suas interrelações e complementaridades. Os benefícios de ambas para a administração pública. E as principais etapas e atividades desse processo de gestão nas organizações públicas, desde identificação até aplicação.

O objetivo desta seção é apresentar uma visão geral sobre a gestão da informação e do conhecimento na administração pública, bem como fornecer subsídios teóricos e práticos para

gestores e servidores públicos, especificamente para a análise posterior feita neste trabalho, aplicando os conceitos aprendidos no estudo de caso em questão.

É importante diferenciar os conceitos de informação e conhecimento, principalmente porque são muitas vezes utilizados como sinônimos, sem o serem (Gonzalez e Martins, 2017). Tuomi (1999) afirma que esses conceitos são tratados de forma hierárquica, onde os dados são fatos simples que se transformam em informação, se forem organizados em uma estrutura inteligível. Uma informação é convertida em conhecimento quando uma pessoa consegue relacioná-la a outras informações, avaliando-a e compreendendo seu significado dentro de um contexto específico, podendo ser usada para fazer projeções. Kakabadse et al. (2003, *apud* Gonzalez e Martins, 2017) trazem a questão de forma mais complexa, onde o conhecimento seria desenvolvido por meio de um ciclo evolutivo, que se inicia com a observação e a organização de dados, dando origem a um processo de aprendizagem, que leva ao conhecimento particular a partir de dados estruturados e que, posteriormente, culmina na aquisição de sabedoria, aumentando com o ganho de experiência. Então, por meio da rotina na qual sabedoria é utilizada, é possível alcançar a prática de uma tarefa específica.

Tendo sido apresentados esses conceitos, parte-se para a diferenciação entre gestão de informação e conhecimento. Para Valentim (2008), a gestão da informação se concentra nos fluxos que estão registrados, organizados, explicitados em qualquer tipo de mídia (eletrônica, digital, papel etc.) e que fazem parte do ambiente formal da organização; enquanto a gestão do conhecimento se concentra nos fluxos que não estão registrados, organizados, explicitados (cultura, comunicação, comportamento, aprendizagem, valores, práticas etc.), mas que fazem parte do ambiente informal da organização. Assim, destaca-se que a primeira gera a segunda, que a retroalimenta, em um ciclo contínuo e sem fim. Os indivíduos são os protagonistas desses processos, cuja participação é essencial para a dinâmica ocorrer.

A gestão do conhecimento e da informação desempenham papéis interdependentes na otimização dos procedimentos administrativos, o que pode ser aplicado aos contratos administrativos no presente estudo de caso. A combinação eficaz desses conceitos pode levar a uma administração de contratos mais eficiente, transparente e em conformidade com as regulamentações aplicáveis. Além disso, por se tratar de um campus, cuja localização física é bem distante da sede, é essencial que haja um bom processo de comunicação e de aprendizagem institucional através de uma adequada captação, armazenamento e distribuição das informações necessárias.

3.1.1. Gestão da informação

A gestão da informação desempenha um papel fundamental no ambiente empresarial contemporâneo, à medida que as organizações se tornam cada vez mais dependentes de dados e informações para a tomada de decisões, inovação e competitividade. Neste contexto, a eficaz coleta, organização, armazenamento, recuperação e distribuição de informações se torna um componente crítico para o sucesso das empresas. Esta seção explora os conceitos essenciais e as implicações da gestão da informação, suas fases, o conceito da Ecologia da Informação e suas aplicações no setor público.

É interessante mencionar que o estudo sobre a gestão da informação é feito em diversas áreas distintas, a destacar: Administração de Empresas, Administração Pública, Ciência da Computação, Tecnologia da Informação e Comunicação. No presente estudo, a ênfase é dada na área de administração e gestão, especificamente Gestão Pública, tendo em vista o objetivo de utilizar esse conhecimento para a posterior aplicação em uma universidade pública, a fim de otimizar seus processos administrativos.

Davenport (1997, *apud* Miranda, 2010) define o conceito como um conjunto organizado de práticas que refletem a maneira como uma organização adquire, dissemina e utiliza informações e conhecimento. Trata-se de um processo, no qual recursos são transformados em produtos, agregando valor.

Para a maioria das organizações, gerir a informação não é uma atividade prioritária, como a gestão de recursos humanos e financeiros (Carvalho e Araújo Júnior, 2014). Alvim (1998) afirma que é preciso se preocupar com a qualidade e não quantidade de informação e que se deve buscar a informação adequada ao contexto, no tempo correto e dispendendo de um custo compatível.

O processo de gestão da informação possui várias etapas, que serão distintas conforme a abordagem utilizada. Tomando como exemplo a definição de Davenport (1997, *apud* Miranda, 2010), destacam-se quatro fases em um processo genérico. Essas fases estão representadas na Figura 5 e são:

- a) Determinação de requisitos: define as necessidades e objetivos da informação;

- b) Recepção: monitora o ambiente, categoriza e formata a informação em uma estrutura – por exemplo, um documento;
- c) Distribuição: define a mídia adequada, os usuários para cada tipo de informação e a estratégia para levar determinada informação ao seu usuário;
- d) Uso: mede a utilização das informações, para que sejam eficazes nas tomadas de decisões e soluções de problemas, gerando medidas de uso para avaliação do resultado.

Figura 6 – Fases de um processo genérico de gestão da informação



Fonte: Davenport (1997, *apud* Miranda, 2010)

As quatro fases de um processo de gestão da informação, segundo Davenport (1997, *apud* Miranda, 2010), apresentadas na Figura 6, são cruciais para garantir que as organizações possam aproveitar ao máximo seus ativos de informação, tornando-os acessíveis, relevantes e valiosos para seus processos de negócios e estratégias.

A classificação das etapas do processo segundo Beuren (*apud* Januzzi & Tálamo, 2004) é mais detalhada e envolve os seguintes passos: identificação dos requisitos da informação, coleta, classificação, armazenamento, tratamento, apresentação, desenvolvimento de produtos e serviços, disseminação, análise e uso da informação.

Segundo Miranda (2010), a gestão de informações, abreviada como GI, em entidades públicas pode apresentar particularidades em comparação com o setor privado, devido às divergências e especificidades relacionadas aos propósitos e à avaliação de custo/benefício dos procedimentos de informação. Ainda segundo a autora,

A gestão da informação em uma organização pública deve ter como guias a visão de futuro, a missão e os objetivos institucionais expressos por leis e regulamentos, aos quais a instituição deve obedecer. Prover informação de qualidade deve resultar em serviços que atendam às necessidades dos cidadãos; conquistem a confiança pública e a credibilidade; aumentem a produtividade; e reduzam os custos da administração pública. Uma política de gestão de informações leva em conta a complexidade do ambiente e oferece orientação sobre a maneira pela qual a informação deve ser criada,

utilizada e conservada. Em organizações governamentais, ela objetiva o cumprimento de mandados (leis e regulamentos); o apoio aos programas e serviços do governo; a realização de suas prioridades estratégicas; e a capacidade do governo para satisfazer suas obrigações em matéria de responsabilidades prescritas pela lei. A GI deve-se preocupar em proteger a informação pessoal, apoiar a tomada de decisão e formular políticas claras de prestação de informações e serviços em programas de qualidade (Miranda, 2010, p. 100).

Davenport (1998) traz o conceito de Ecologia da Informação, segundo o qual as organizações são sistemas ecológicos que funcionam em cadeias interdependentes, chamadas ambientes. Os ambientes são: externo – o ambiente de negócios da organização; organizacional – o espaço físico onde a empresa está, os negócios que ela desenvolve e as tecnologias que usa; e informacional – que abrange estratégia, equipe, cultura, política, arquitetura e processo. Nesse conceito, preocupa-se muito mais com o conteúdo informacional do que com as tecnologias em si, traçando estratégias, políticas e comportamentos para a gestão.

O processo de mapeamento de operações é o primeiro passo essencial para que a gestão de informações possa estabelecer uma base mínima de discernimento e uma direção para o futuro. À medida que a implementação de melhorias avança e uma cultura de aprimoramento contínuo é cultivada, é possível atingir níveis mais avançados de maturidade. Ao utilizar critérios e indicadores de desempenho, os processos de gestão dentro de uma unidade ou organização podem operar com maior eficiência e eficácia, abrindo caminho para perspectivas de desenvolvimento (Miranda, 2010).

3.1.2. Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento na Administração Pública é um tema relevante e atual, que envolve a capacidade das organizações públicas de gerar, compartilhar e aplicar o conhecimento para melhorar seus processos, produtos e serviços visando atender às demandas da sociedade e contribuir para o desenvolvimento do país. Na presente seção, busca-se determinar os desafios da administração pública e como a gestão do conhecimento pode ajudar, assim como a importância dessa abordagem, os tipos de conhecimentos segundo Nonaka e Takeuchi (1997), e as formas de conversão do conhecimento para seu melhor aproveitamento nas organizações.

A Administração Pública enfrenta diversos desafios para cumprir sua missão de atender às demandas dos cidadãos, como por exemplo: a escassez de recursos financeiros, humanos e materiais; a complexidade e a dinamicidade do ambiente externo; a necessidade de transparência, *accountability* e participação social; a exigência de qualidade, eficiência e efetividade dos serviços públicos; a excessiva burocratização nos serviços públicos; e a busca por inovação e modernização da gestão pública (Wolter & Velho, 2020).

Nesse contexto, a gestão do conhecimento surge como uma abordagem estratégica para lidar com esses desafios, aproveitando-se o potencial do conhecimento existente na Administração Pública, bem como a criação e o compartilhamento de novos conhecimentos que possam gerar valor para a organização e para a sociedade (Braun % Mueller, 2014).

Em uma pesquisa teórico-conceitual por Gonzalez e Martins (2017), levantou-se o conceito de acordo com vários pesquisadores renomados do tema: Durst e Edvardsson, 2012; Liao et al., 2011; Argote et al., 2003; Cormican & O’Sullivan, 2003. Segundo eles, a gestão do conhecimento é o processo de identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar o conhecimento nas organizações, visando gerar valor e vantagem competitiva. Nonaka e Takeuchi (1997) defendem que isso envolve a conversão entre o conhecimento tácito e o explícito, e depende da criação de contextos favoráveis à geração e ao fluxo do conhecimento. Além disso, a gestão do conhecimento requer a liderança e o comprometimento dos gestores e colaboradores, bem como o uso adequado da tecnologia da informação (Gonzalez, Martins, 2017; Nonaka, Takeuchi, 1997).

Para Scatolin (2015, p. 3), “a criação do conhecimento organizacional é a chave para as formas características com que as empresas japonesas inovam. Elas são peritas em fomentar a inovação de forma contínua, incremental e em espiral”. Daí se explicaria o espaço cada vez maior conquistado pelas empresas japonesas na competição mundial; Nonaka e Takeuchi (1997) afirmam que elas passaram por cerca de 50 anos de inúmeras dificuldades, como os efeitos da Segunda Guerra Mundial, duas guerras na região (a da Coréia e a do Vietnã), várias crises, como a do petróleo, a do governo Nixon, a do iene, entre outras. Essa época de instabilidade no Japão forçou as empresas a buscarem o conhecimento de indivíduos fora das organizações, seja por meio dos fornecedores, clientes, distribuidores, órgãos governamentais e até concorrentes, isto é, qualquer fonte para novas ideias. O medo e insegurança motivou-os a prever mudanças e inovar, seja por meio de novas tecnologias, produtos, processos, estratégias etc. Daí vem o diferencial japonês: a capacidade de incluir na

organização o conhecimento adquirido fora dela; compartilhando-o, armazenando-o e utilizando-o para gerar algo novo. A criação do conhecimento possibilita essa inovação contínua, que traz vantagem competitiva.

Os gestores ocidentais, segundo os autores Nonaka e Takeuchi (1997), pensam no conhecimento apenas em sua forma explícita, ou seja, formal e sistemática, que pode ser expresso por palavras e números, e é transmitido facilmente para os outros, por meio de dados, fórmulas, procedimentos codificados. Porém, para os japoneses, essa é apenas uma dimensão do conhecimento, que na maioria das vezes é tácito, ou seja, difícil de exprimir ou enxergar, o que dificulta sua transmissão e compartilhamento. Esse último compreende, por exemplo, as conclusões, *insights* e palpites, e está centrado nas experiências de um indivíduo, moldado por seus valores, ideais e emoções (Nonaka, Takeuchi, 1997).

Nonaka e Takeuchi (1997), criadores dessa abordagem teórica que divide o conhecimento em tácito e explícito, também consideram que só se pode obter um bom trabalho com o uso do conhecimento em uma organização cujo ambiente possibilite a conversão entre ambas, categorizadas em quatro, como listadas no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 – Tipos de conversão entre os conhecimentos tácito e explícito

Tipo de conversão	Descrição
Socialização	Parte do conhecimento tácito de uma pessoa passa para outra pessoa, o que pode ocorrer em diálogos, <i>brainstorming</i> , trabalhos em equipe, e relações de trabalho do tipo “mestre–aprendiz”, pela observação, imitação e prática acompanhada por um tutor.
Externalização	Parte do conhecimento tácito de um indivíduo se transforma em conhecimento explícito. Pode acontecer pela criação de modelos, conceitos, hipóteses, planilhas, textos, imagens, figuras.
Combinação	O conhecimento explícito de um indivíduo é agregado ao da organização. Isso ocorre por meio do agrupamento, classificação, sumarização e processamento.
Internalização	O conhecimento explícito da organização se transforma em conhecimento tácito de um indivíduo, o que acontece por meio de leitura, estudo e/ou prática individual.

Fonte: Elaborado pela autora (Silva, 2004)

Toda essa base descrita acerca do conhecimento leva ao que se chama, portanto, de gestão do conhecimento, que abrange a identificação, obtenção, armazenamento, disseminação e utilização. Tudo isso só é possível e feito de forma eficaz por meio do trabalho em equipe. O recurso humano é o que faz a diferença, pois não se trata de simplesmente criar um banco de dados nas organizações, mas sim de utilizar o que se sabe de forma compartilhada e contextualizada, agregando a experiência pessoal.

3.2 GESTÃO PÚBLICA

Para a administração eficiente e transparente dos recursos e serviços públicos, especialmente em instituições de grande porte, como universidades federais, a gestão pública é um campo essencial. No contexto da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), esse tema é fundamental para entender e enfrentar os desafios relacionados à administração de contratos, que são cruciais para o funcionamento adequado da instituição. Este capítulo abordará os conceitos e princípios da gestão pública, bem como a transição do modelo burocrático para a Nova Administração Pública, estabelecendo a base teórica necessária para analisar as dificuldades encontradas no setor de contratos da UFJF-GV.

Esse campo não só orienta as práticas de contratação e licitação, mas também define os parâmetros de eficiência, eficácia e legalidade que são essenciais para a prestação de serviços de qualidade, impactando diretamente a comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

A gestão pública pode ser conceituada como a prática de administração de recursos, pessoas e processos no setor público, com o objetivo de atender às principais demandas da sociedade, como a redução da pobreza, a melhoria da educação, a competitividade econômica, a conservação dos recursos naturais e a preservação e expansão da cultura. Essa prática deve ser aprimorada continuamente e orientada estrategicamente para promover o desenvolvimento econômico e social (Nascimento, 2017).

Para a obtenção de sua finalidade, ou seja, promover o desenvolvimento econômico e social, a gestão pública possui alguns princípios norteadores, delimitados pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37. Segundo Nascimento (2017), esses princípios constituem-se como a base de todas as ações de administradores e empregados públicos, representando o

que se acredita ser certo, correto e legal. Esses princípios estão elencados no Quadro 4, abaixo.

Quadro 4 – Princípios constitucionais da Administração Pública

Princípio da Legalidade	Demonstra os limites da Administração Pública. Não se pode praticar qualquer ato conforme a vontade do governante ou do agente público, mas sim deve-se obedecer à lei. Trata-se, portanto, de uma garantia aos administrados contra o abuso de poder.
Princípio da Impessoalidade	Demanda que a Administração Pública atue para efetivar o interesse público, por meio de um caráter impessoal. Isso significa que os atos não podem ser atribuídos ao agente que os praticou; não se pode, por meio deles, obter promoção pessoal ou benefício exclusivo. Também significa que é vedado qualquer favorecimento ou prejuízo de pessoas ou grupos.
Princípio da Moralidade	O agente público deve agir com discernimento, distinguindo o bem do mal e o honesto do desonesto, sempre tendo uma conduta pautada pela ética, pois nem tudo que é legal, é honesto. Deve-se orientar pelas exigências da instituição e pela finalidade de sua ação, que é o bem comum.
Princípio da Publicidade	Atribui-se à Administração Pública total transparência dos seus atos, exige-se que forneça as informações solicitadas pois, via de regra, os atos administrativos não podem ser sigilosos, permitindo que qualquer pessoa questione e controle a atividade pública.
Princípio da Eficiência	Exige que os agentes públicos desempenhem suas funções com rapidez, excelência e rendimento funcional. Foi acrescentado à Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que, além de ser o marco legal, também apresenta mudanças importantes para a gestão pública, como a introdução da necessidade de aperfeiçoamento técnico e da verificação de desempenho, agilização dos procedimentos licitatórios, enfoque na necessidade de prestação de contas pelos agentes que administram bens e valores públicos, entre outros.

Fonte: Nascimento (2017); Meirelles (2010); Brasil (1998).

A análise detalhada dos princípios constitucionais da administração pública, apresentados no Quadro 4, revela a complexidade e importância desses fundamentos para o funcionamento eficiente e ético do setor público. Princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência não apenas guiam a atuação dos agentes públicos, mas também asseguram que a gestão pública esteja alinhada com os valores democráticos e com o bem comum. A compreensão e aplicação rigorosa desses princípios são essenciais para a construção de uma administração pública transparente, responsável e eficaz. Dessa forma, os princípios constitucionais atuam como pilares indispensáveis para a integridade e a legitimidade das práticas administrativas no Brasil.

Existem outros princípios além dos constitucionais, como, por exemplo, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que, em seu artigo 2º, faz

referência aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

Um princípio fundamental, segundo Di Pietro (2010), além do da legalidade, já citado no Quadro 4, é o da supremacia do interesse público sobre o particular. Segundo a autora, o Direito Público, embora também proteja o interesse individual, têm o principal objetivo de atender ao interesse público e ao bem-estar coletivo. Superado o individualismo existente anteriormente, no qual o homem é o fim único do direito, o fundamento atual estabelece que os interesses públicos possuem supremacia em relação aos individuais.

O Estado, a partir da primazia do interesse público, passou a assumir inúmeras atividades para atender às necessidades coletivas, ampliando, também, o próprio conceito de serviço público. Sendo assim, esse princípio serve tanto para inspirar o legislador ao editar as normas visando ao bem comum, quanto para obrigar aos agentes da Administração Pública a sempre visarem ao interesse público (Di Pietro, 2010).

Vieira (2014) afirma que a Administração Pública deve avançar em direção a um modelo de atuação mais gerencial e menos burocrático, buscando reduzir o formalismo excessivo em favor da eficiência e dos resultados administrativos, e coloca essa afirmação como sendo particularmente relevante no tema da gestão de contratos administrativos. Para o autor, esse paradigma de gestão, inspirado nos moldes da administração privada, promove a capacidade de superar ou mitigar os efeitos negativos do modelo burocrático por meio da mudança nos mecanismos de controle e do foco em indicadores de eficiência, desempenho e resultados.

Ainda segundo Vieira (2014), essa mudança no modelo de Administração Pública no Brasil foi o contexto em que a eficiência foi elencada entre os princípios constitucionais, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), o que significa que tornou-se dever da Administração Pública. Essa emenda constitucional estabelece, portanto, diretrizes para a implementação de um modelo gerencial na Administração Pública, já que coloca a eficiência como um dever para o serviço público. Dessa forma, a emenda visou realizar, no âmbito da Constituição de 1988, uma “Reforma Administrativa” do Estado (VIEIRA, 2014). A próxima seção aborda essa mudança na Gestão Pública, o porquê e como ocorreu, e as suas implicações na prestação de serviço público.

3.2.1 Nova Administração Pública

A presente seção tem como objetivo explorar os fundamentos teóricos e práticos da Nova Administração Pública, destacando suas origens, características principais, e impactos na gestão pública contemporânea. Partindo de uma contextualização histórica, serão identificados os fatores que impulsionaram o seu surgimento, seguida por uma análise detalhada dos seus conceitos centrais, como a descentralização, a privatização e a adoção de mecanismos de mercado na provisão de serviços públicos. Por fim, discutiremos as tendências futuras e as possíveis evoluções deste paradigma, considerando as demandas e complexidades crescentes da gestão pública no século XXI.

O modelo burocrático, atribuído ao sociólogo alemão Max Weber, se destacou durante o século XX em todo o mundo. Weber identificou que a fonte do poder dentro das organizações burocráticas é o exercício da autoridade racional-legal, onde o poder emana das normas e das instituições formais. A partir disso, definem-se as principais características do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (Secchi, 2009).

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. (...) O ideal é a criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia. Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho. (Secchi, 2009, p. 351-352)

Os autores Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949) lideraram um movimento de confrontação ao modelo burocrático, após a Segunda Guerra Mundial (Secchi, 2009). A crítica mais incisiva foi elaborada por Robert Merton (1949), que analisa os efeitos negativos do modelo burocrático sobre as organizações e outros aspectos da vida. Esses efeitos adversos são denominados disfunções burocráticas: o quanto a regulamentação rigorosa afeta a motivação dos funcionários, a resistência às mudanças e a distorção dos objetivos devido à obediência cega às regras (Merton, 1949, *apud* Secchi, 2009).

Com o objetivo principal de fazer a Administração Pública funcionar como uma empresa privada, adquirindo eficiência, reduzindo custos e obtendo maior eficácia na prestação de serviços, surge nos anos 1970 a chamada *New Public Management*, ou Nova Administração Pública (Motta, 2013). A ideologia trouxe ideias do liberalismo clássico, tais como redução do tamanho e escopo do Estado e introdução de mecanismos de mercado no governo. A Administração Pública, então, somente deveria orientar os serviços, e não os executar diretamente, demonstrando uma preferência pela terceirização e contratação externa, de forma a aproveitar os benefícios da concorrência entre os provedores privados, evitando monopólios e permitindo maior flexibilidade na gestão (Motta, 2013).

Campelo (2010) resumiu os princípios norteadores do gerencialismo: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência. Cada um deles foi explicado no Quadro 5.

Quadro 5 – Princípios do modelo da Nova Administração Pública

Interesse público	A administração pública deve sempre priorizar o bem comum de forma impessoal.
Responsabilidade (<i>accountability</i>)	Os entes e agentes públicos devem ser fiscalizados pelo Estado e pela sociedade.
Descentralização	Funções públicas podem ser delegadas a outros setores, promovendo maior participação social.
Participação social	A sociedade civil participa ativamente da gestão pública, promovendo cidadania e democracia.
Transparência	Decisões públicas devem ser justificadas e abertas ao acesso e

	participação da população.
Honestidade	O agente público deve proteger o interesse público, mesmo que isso traga prejuízos pessoais.
Liderança	Agentes públicos devem ser proativos e empreendedores, mantendo os princípios normativos.
Eficiência	Políticas públicas devem equilibrar custos e benefícios, oferecendo serviços de qualidade a um custo adequado.

Fonte: Elaborado pela autora (Campelo, 2010).

Como demonstrado no Quadro 5, a Nova Administração Pública representa, portanto, uma mudança significativa nos paradigmas de gestão pública, introduzindo práticas orientadas pelo mercado e a busca por maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos. A análise dos fundamentos e das críticas ao modelo burocrático evidenciou a necessidade de adaptação das estruturas estatais às novas demandas e complexidades do século XXI.

Um importante marco na implementação do gerencialismo no Brasil foi o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967), que estabeleceu as diretrizes para uma reforma administrativa. Segundo Campelo (2010), o objetivo dessa reforma era descentralizar a administração pública, por meio da criação de entes como as autarquias, fundações e empresas estatais, tais como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, de forma a enaltecer a administração indireta. Ainda segundo o autor, durante essa época foi criado um grande número de empresas estatais, a fim de especializar e agilizar a gestão.

De acordo com Lustosa (2008), esse Decreto-Lei trouxe, para o contexto da Administração Pública brasileira, uma combinação do modelo burocrático de Weber com as perspectivas de racionalização de Taylor e Fayol, se adaptando ao regime ditatorial vigente no país. Lopez et al. (2020) concluem que essa reforma de 1967 fez consideráveis progressos, buscando flexibilizar e aumentar a eficiência da administração pública no Brasil.

Avançando até por volta do ano de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo, iniciou-se um processo de desestatização com o fechamento de diversas organizações da administração indireta e privatização de outras, além da abertura do mercado aos produtos importados como forma de gerar maior competitividade de mercado, iniciando um período de globalização (Campelo, 2010).

Pouco tempo depois, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro, iniciou a Reforma Gerencial de 1995, propondo

explicitamente a introdução dos princípios da Nova Gestão Pública, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse plano objetivou facilitar o ajuste fiscal, a curto prazo, e tornar a administração pública mais moderna e eficiente, a médio prazo, para atender aos cidadãos (Bresser-Pereira, 1996).

É importante salientar as medidas utilizadas para atender aos objetivos propostos por essa reforma. Quanto ao ajuste fiscal, as principais medidas foram a exoneração de funcionários, a definição do teto de remuneração dos servidores e a alteração das regras de aposentadoria. Quanto à modernização e aumento da eficiência da Administração Pública, houve um amplo projeto de reforma, que delimitou a existência de quatro setores no Estado: 1 – o núcleo estratégico do Estado, onde as leis e políticas são definidas, e que deve ser fortalecido; 2 – as atividades exclusivas do Estado, aquelas em que o poder de legislar e tributar é exercido; 3 – os serviços não-exclusivos, não envolvendo o poder do Estado, mas realizados ou subsidiados por ele; e 4 – a produção de bens e serviços por intermédio das empresas de economia mista (Bresser-Pereira, 1996).

Segundo Zwick et al. (2012), o Brasil importou o modelo da Nova Administração Pública sem uma adequada análise crítica do que ele originalmente propunha. Buscou-se, então, ampliar o desenvolvimento do país para aplicar esse modelo, tido como ideal; no entanto, focou-se apenas no desenvolvimento dos indicadores econômicos, sem considerar a esfera social (Heidemann, 2009).

Em síntese, a análise da Nova Administração Pública evidencia uma transformação substancial nos paradigmas da gestão pública, com a introdução de práticas orientadas pelo mercado e pela busca incessante por eficiência e eficácia. No entanto, a aplicação desse modelo, especialmente em contextos como o brasileiro, requer uma adaptação cuidadosa, que leve em conta as especificidades sociais, econômicas e culturais do país. A adoção acrítica de modelos gerenciais externos ressalta a importância de um equilíbrio entre a modernização das práticas administrativas e a preservação dos valores fundamentais da Administração Pública, como o interesse público, a transparência e a participação social. Assim, o modelo analisado deve ser visto como dinâmico e em evolução; para ser eficaz, ele precisa ser continuamente ajustado às realidades e demandas locais, garantindo que a Administração Pública seja não apenas eficiente, mas também justa e inclusiva.

3.2.2 Gestão Pública Societal

Em oposição à ideia da Administração Pública gerencial, surgiu a ideia da gestão social ou societal. Paula (2005) afirma que essa vertente se originou na tradição brasileira de promover mobilizações coletivas. Segundo a autora, na década de 1970 se iniciou um movimento, liderado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), para discutir problemas coletivos. Então, um espaço alternativo se consolidou para mobilização política no qual se debatia as dificuldades cotidianas e, a partir disso, formaram-se lideranças populares, reivindicando junto ao poder público questões importantes sobre a qualidade de vida individual e coletiva. Segundo Doimo (1995, *apud* Paula, 2005), o conjunto dos movimentos populares e sociais, do movimento sindical, das pastorais sociais, dos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e das ONGs estabeleciam, então, o campo movimentalista.

Passou a predominar nesse campo movimentalista a ideia de um projeto político voltado para a participação social na definição da agenda política, desenvolvendo mecanismos que permitam maior controle da sociedade sobre as ações do Estado e descentralizando a criação e execução das políticas públicas (Paula, 2005). Segundo a autora, essa perspectiva alternativa busca superar as questões administrativas e gerenciais, tratando a reforma como um projeto político e de desenvolvimento nacional. Essa abordagem passou a ser apoiada por intelectuais de esquerda, que se posicionaram contra o modelo gerencial de reforma do Estado.

O modelo de administração pública societal possui as seguintes características principais (Klering et al., 2010): um maior envolvimento da população na definição da agenda política, permitindo um maior controle social sobre as ações do Estado e legitimando a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas; uma gestão mais participativa e dialógica, onde o processo decisório envolve múltiplos atores sociais, ao invés de ser centralizado em um único agente, pressupondo não um pensamento único, mas sim perspectivas plurais; uma visão da gestão como uma ação político-deliberativa, onde os indivíduos participam ativamente como cidadãos, eleitores, trabalhadores ou consumidores, orientada pela lógica da democracia, em vez da lógica de mercado; a criação de condições sociais e arranjos institucionais que incentivem o diálogo livre e aberto entre cidadãos, capazes de formular juízos informados e racionais para resolver problemas coletivos; a

utilização das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para potencializar a participação cidadã na sociedade, facilitando a comunicação e o engajamento democrático.

Klering et al. (2010) afirmam que esse modelo se concretiza em práticas como fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, planejamento via orçamento participativo, entre outros, desafiando a tradicional prerrogativa do poder executivo de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, criando canais de interlocução e negociação entre a Administração Pública e a sociedade. Por fim, Paula (2004) afirma que esse projeto ainda está em desenvolvimento, mas que, até então, há uma continuidade das práticas gerencialistas.

Nesse contexto, Abrucio e Loureiro (2018) concluem que há, atualmente, duas formas de oposição: a primeira, comum entre economistas liberais, contrapõe o Estado (visto como ineficiente e corrupto) ao mercado (associado à liberdade e criatividade); a segunda, presente entre teóricos políticos, opõe a burocracia (concentração de poder técnico) à democracia (igualdade na participação cidadã). Nesse contexto, o principal desafio nas democracias contemporâneas, para os autores, é equilibrar a eficiência do Estado na implementação de políticas públicas com os princípios democráticos que promovem maior participação de diferentes atores políticos nas decisões, de forma a assegurar a constante responsabilização daqueles que tomam as decisões.

Em conclusão, a Administração Pública societal emerge como uma resposta crítica ao modelo gerencial, privilegiando a participação social e a democratização das decisões públicas. Essa perspectiva valoriza o envolvimento direto da sociedade na definição e implementação de políticas, buscando criar um ambiente no qual o controle social e o diálogo pluralista sejam centrais. Apesar dos avanços, o modelo societal ainda enfrenta desafios, especialmente no equilíbrio entre eficiência estatal e participação democrática. O futuro desse modelo depende de sua consolidação e evolução, promovendo um Estado mais responsivo e alinhado com as demandas sociais, sem abrir mão da eficácia na gestão pública.

3.2.3 Inovação e Tecnologia como ferramentas da Administração Pública

Iniciado o século XXI, segundo Lopez et al. (2020), as principais preocupações passam a ser a adaptação da Administração Pública às novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a satisfação dos cidadãos. Para Medeiros e Guimarães (2006), a

otimização dos processos governamentais utilizando soluções de TIC, ou a criação de novos processos, está fundamentada em princípios estabelecidos pelos conceitos de governo eletrônico. Ainda segundo os autores, a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), em outubro de 2000, atribuiu funções específicas a diversos órgãos públicos e implementou ações e normas que estruturaram o ambiente institucional necessário para o estabelecimento do *e-gov* no país.

Por meio do Decreto nº 5.134, de 7 de julho de 2004, foi criado no Brasil o Departamento de Governo Eletrônico, responsável por coordenar e integrar as ações de governo, assim como gerenciar a prestação de serviços públicos, estabelecer normas para essas atividades e organizar e divulgar informações sobre as iniciativas de governo no âmbito digital na Administração Federal (Brasil, 2004).

Desde então, a administração pública brasileira vem passando por essa modernização, disponibilizando diversos serviços aos cidadãos por meios eletrônicos. Entre eles, Medeiros e Guimarães (2006) destacam consultas e emissão de documentos, pagamento de tributos, agendamento de consultas, acesso a resultados de exames e outras informações de saúde, informações sobre matrículas, acompanhamento de desempenho e aspectos relacionados à educação, consulta de benefícios de seguridade social e acompanhamento de processos licitatórios e contratos administrativos. Segundo os autores, esses serviços visam melhorar a eficiência e a transparência das ações governamentais, facilitando o acesso dos cidadãos e promovendo a modernização da administração pública.

Cordella e Bonina (2012, *apud* Silva et al., 2019) destacam que há vantagens tanto para os clientes e usuários dos serviços governamentais quanto para as próprias unidades governamentais. Para os cidadãos, os benefícios incluem: acesso à informação pública, serviços online e informações oportunas, relevantes e precisas. Já para as unidades governamentais, os benefícios são: reestruturação e padronização de processos, aprimoramento na gestão de projetos, garantia de qualidade rigorosa e maior apoio e engajamento de todos os níveis de pessoal.

Para Silva et al. (2019), observa-se uma maior ênfase em transparência na legislação brasileira, constituindo-se como um elemento da gestão pública responsável. Segundo os autores, o governo vem aprimorando suas ferramentas de transparência e acesso à informação para tentar banir a corrupção e incentivar o controle social, facilitando a participação dos cidadãos na gestão pública. As TICs têm um papel fundamental nesse processo.

Em síntese, a incorporação das TIC na administração pública brasileira representa um marco na modernização governamental, sendo uma ferramenta adicional para aumentar a eficiência, transparência e acessibilidade dos serviços públicos. O desenvolvimento e a implementação do governo eletrônico destacam a importância de adaptar as práticas administrativas às demandas contemporâneas, atendendo às expectativas de um público cada vez mais exigente e conectado. Contudo, o sucesso dessa transição depende não apenas da infraestrutura tecnológica, mas também do compromisso contínuo com a inovação, a transparência e o fortalecimento do controle social, pilares fundamentais para uma administração pública mais eficaz e democrática no século XXI, sem esquecer da promoção de melhoria das condições de vida dos cidadãos.

3.3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL

Esta seção trata das pesquisas anteriores sobre contratos administrativos nas universidades públicas no Brasil, com o objetivo de identificar possíveis falhas comuns nas instituições, assim como de verificar se há alguma prática utilizada na gestão e formalização de contratos que possa otimizar os procedimentos adotados. Conforme análise bibliográfica realizada, as principais falhas encontram-se na: 1) falta de treinamento dos servidores exercendo funções de gestores e fiscais de contrato (Miranda et al., 2019; Rocha e Melo, 2018); 2) falta de comprometimento dos servidores relacionados aos contratos (Lapa et al., 2013); 3) ausência de um manual com orientações sobre as diversas etapas dos processos de contratação (Lapa et al., 2013); 4) dificuldades no processo gerencial na área de contratos (Tadeu e Guimarães, 2017); 5) comportamento oportunista das empresas contratadas diante da posição de inferioridade e dependência da instituição contratante (Rocha e Melo, 2018); 6) processos deficientes de comunicação e divulgação de informações (Rocha e Melo, 2018).

Miranda et al. (2019), em sua pesquisa cujo objetivo era propor um modelo de classificação de riscos a ser utilizado pelos gestores de contratos terceirizados da Universidade Federal de Viçosa (UFV), apontaram que 72% dos gestores de contratos entrevistados não receberam treinamento para essa função.

Um estudo feito por Lapa et al. (2013) apontou que o sucesso das contratações de serviços terceirizados está diretamente ligado ao comprometimento dos atores relacionados,

que devem exercer as atividades conscientemente, de modo sistêmico e preciso, sem desperdício de tempo e de recursos públicos, pagando por serviços não prestados, ou prestados de maneira insatisfatória pelas empresas contratadas. Além disso, os autores sugerem a criação de um manual com orientações das diversas etapas de contratação aos servidores, além da disponibilização de treinamentos contínuos para todos os servidores, não apenas gestores e fiscais de contratos.

Tadeu e Guimarães (2017) concluíram, em sua pesquisa acerca da superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização (contratação de empresa terceirizada) em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), que essa atividade gerencial é cheia de desafios, relacionados principalmente aos contratos, em especial à fiscalização do cumprimento do contrato e das diversas obrigações contratuais, e à relação dos gestores de contratos com os terceirizados.

Rocha e Melo (2018), em sua análise da gestão de contratos à luz da teoria dos custos de transição na UFV, verificaram que em todas as etapas do processo de contratação é possível identificar a falta de capacitação como problema recorrente, caracterizando-se um obstáculo para os objetivos institucionais ao se realizar a contratação de um serviço de natureza terceirizada. Outra questão identificada pelos autores foi em relação à situação de dependência estabelecida pela instituição em relação às empresas contratadas, o que acaba colocando a Universidade em uma situação de inferioridade. Essa posição, aliada à incapacidade da instituição de gerir e fiscalizar adequadamente os contratos, leva a um comportamento oportunista das empresas, permitindo que obtenham ganhos além dos pactuados, segundo os gestores dos contratos. Por fim, essa pesquisa ainda concluiu que o processo de comunicação e divulgações das informações relativas aos contratos terceirizados acontece de forma fragmentada e não institucionalizada, não contribuindo para a aprendizagem institucional e levando a erros recorrentes na execução dos contratos diversos, o que aumenta o custo de transação.

Para Kinczeski (2020), existem três pilares fundamentais relacionados à qualidade das contratações públicas, que são o planejamento das especificações contratuais, a seleção de fornecedores e a gestão e a fiscalização dos contratos, sendo que Hermes (2011) considera esse último pilar como principal. Ainda segundo Hermes, os investimentos e a preocupação com os processos licitatórios, seja em treinamento, estruturação ou instrumentalização, são claramente perceptíveis. Porém, da mesma forma, é visível o descaso em relação à gestão de

contratos, notando-se, após profundos trabalhos técnicos relacionados ao planejamento da contratação e à seleção dos fornecedores, contratos nas mãos de gestores despreparados e desamparados.

Os estudos apresentados aqui indicam, portanto, que as instituições pesquisadas possuem problemas similares ao estudado neste trabalho. De forma geral, as instituições carecem de programas de treinamento para os servidores que desempenham funções de gestão e fiscalização de contratos; além disso, as informações sobre os contratos não são sistematizadas nem adequadamente armazenadas, de forma que os erros são repetidos e não há transmissão de aprendizagem entre os servidores. Com tantas falhas internas, as empresas contratadas assumem uma postura superior nessa relação, impondo maiores custos para as instituições públicas, como visto no estudo de Rocha e Melo (2018), o que vai contra as chamadas “cláusulas exorbitantes” do contrato administrativo. Essas cláusulas são as características peculiares que diferenciam um contrato administrativo – regido pelo Direito Administrativo – de um contrato entre entes privados – regido pelo Direito Civil – e garantem privilégios para a Administração Pública, a fim de obedecer ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

Como visto nos estudos citados, ainda que as etapas de planejamento da contratação e seleção dos fornecedores estejam bem alinhadas, o processo como um todo é ineficaz, pois culmina em uma execução contratual sem gestão e fiscalização adequadas, prejudicando a comunidade acadêmica, que usufrui de serviços sem a qualidade requerida.

3.4 METODOLOGIA

A presente pesquisa se classifica como qualitativa, que, segundo a abordagem de Vilela (2003), tenta interpretar os significados de uma situação e traz à tona aquilo que se está experimentando, da maneira e com o sentido que é dado à experiência vivida, revelando, para tal, as estruturas sociais dos sujeitos que estão naquela situação. Assim, a construção de conhecimento sobre aquele contexto é muito mais ampla.

Além disso, o presente trabalho também se enquadra como um estudo de caso, que é, segundo Ventura (2007), uma metodologia ou a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa à investigação de um caso específico, bem delimitado,

contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a análise documental e a entrevista semiestruturadas. A pesquisa foi conduzida em quatro etapas. Na primeira etapa, foi realizada a análise documental dos processos de contratação da UFJF campus GV entre 2021 e 2023. Na segunda etapa, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica dos contratos administrativos, sobre os eixos teóricos Gestão da Informação, do Conhecimento e Pública, além da análise de estudos anteriores dos contratos administrativos em universidades públicas do Brasil. Na terceira etapa, foi realizada uma entrevista semiestruturada com membros do Setor de Contratos do campus GV e da CCON do campus JF. Na quarta etapa, foi realizada a análise dos dados coletados, consistindo em uma análise de conteúdo dos despachos de processos, assim como das respostas dadas pelos servidores entrevistados. Na quinta e última etapa, foi elaborado um plano de ação e levantaram-se as conclusões da pesquisa. A seguir, cada etapa da pesquisa será detalhada.

Na primeira etapa, apresentada no capítulo dois do presente trabalho, realizou-se a análise documental dos processos de contratação da UFJF campus GV a partir de 2021, quando esses processos deixaram de ser tramitados fisicamente e passaram a tramitar em uma plataforma online, o SEI. Foi realizada uma análise dos processos de novos contratos e daqueles já em andamento que passaram por alguma alteração. Verificou-se, a cada envio de minuta para correção (seja de formalização de contrato ou de termo aditivo), qual foi o teor do despacho feito pela CCON, ou seja, se a minuta foi devolvida ou aprovada para que houvesse alguma correção. As quantidades e as razões de devoluções foram contabilizadas e organizadas em tabelas. Os dados referentes aos motivos de devolução das minutas foram compilados e apresentados em um gráfico, a fim de que as informações contidas no corpo dos processos fossem mais facilmente visualizadas, gerando, assim, uma melhor compreensão do cenário estudado. Dessa forma, foi possível quantificar as causas mais frequentes de devolução de processos para correção, para análise e sugestões posteriores.

Tendo sido descritos os procedimentos administrativos adotados pelo Setor de Contratos da UFJF – campus GV, na segunda etapa foi feita uma pesquisa sobre os contratos administrativos, tanto nas legislações vigentes quanto na literatura sobre o tema. Nessa pesquisa, foram estudadas de forma mais aprofundada as Leis de Licitações e Contratos – nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993) e nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL,

2021), assim como a temática de Direito Administrativo, principalmente por meio dos autores Maria Sylvia Zanella di Pietro e Hely Lopes Meirelles.

Elaborou-se, também, uma pesquisa bibliográfica sobre os eixos de pesquisa Gestão da Informação e do Conhecimento, apresentada no capítulo três deste trabalho, a fim de compreender como os processos de obtenção e armazenamento de informações, transferência, uso e gestão institucional do conhecimento têm sido feitos na UFJF, em especial entre os campi JF e GV, em relação à gestão e formalização de contratos. Também estudou-se a temática da Gestão Pública. Por fim, foram pesquisados estudos na temática de contratos administrativos em universidades públicas brasileiras, para compreender as experiências de outras universidades públicas com a formalização dos contratos, a fim de localizar potencialidades, para aprender com casos de sucesso, e fragilidades, para entender os problemas e localizar os possíveis entraves em comum.

A partir do roteiro descrito no Apêndice A, buscou-se compreender e analisar os maiores desafios enfrentados na rotina de trabalho do setor de contratos da UFJF campus GV. A pesquisa identificou questões críticas que impactam a execução dos serviços relacionados aos contratos nesse contexto, buscando melhorar os procedimentos e a eficiência operacional. Pretendeu-se, assim, capturar as percepções dos profissionais que lidam diretamente com os contratos do campus GV, compreendendo os obstáculos enfrentados, como eles afetam os serviços prestados pela UFJF e quais soluções ou melhorias podem ser propostas para otimizar a atuação do setor. Portanto, na terceira etapa, que também compõe o capítulo três deste trabalho, foi realizada a entrevista semiestruturada com os membros do Setor de Contratos do Campus GV, para que se possa compreender de forma mais aprofundada os procedimentos administrativos utilizados e as limitações encontradas pelos servidores. A entrevista foi feita com os quatro servidores do setor e com o chefe imediato. Também pretendeu-se entrevistar alguns servidores da CCON no Campus JF responsáveis pela análise e aprovação das minutas de contratos e termos aditivos enviados pelo Setor de Contratos do campus GV. Entretanto, após algumas tentativas de contato, somente dois, um servidor e a chefia do setor, tiveram disponibilidade para participar da entrevista.

A entrevista foi embasada cientificamente nas teorias de Minayo (2012) e de Triviños (1987), que defendem sua importância como instrumento de coleta de dados em pesquisas qualitativas.

A entrevista qualitativa semiestruturada, como instrumento de coleta de dados em pesquisas qualitativas, desempenha um papel crucial na exploração das experiências e percepções dos participantes. De acordo com Minayo (2012), a entrevista qualitativa, que é caracterizada por abordar questões relacionadas às singularidades do campo e dos indivíduos investigados, permite aprofundar a pesquisa e combinar histórias de vida com contextos sócio-históricos. Isso facilita a compreensão dos sentidos que produzem mudanças nas crenças e valores que, por sua vez, motivam e justificam as ações dos possíveis informantes.

No entanto, Triviños (1987) argumenta que a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses relacionados ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses a partir das respostas obtidas. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador.

Portanto, a entrevista semiestruturada oferece várias vantagens. Ela dá ao investigador-entrevistador a liberdade de explorar ideias pertinentes que possam surgir durante a entrevista. No entanto, a fim de evitar desvios que podem comprometer a confiabilidade do estudo, a presente pesquisa será orientada por regras e pressupostos teórico/metodológicos de acordo com as dez premissas de análise qualitativa, conforme proposto do Minayo (2012).

Na quarta etapa deste trabalho, foi feita a análise das entrevistas realizadas, tendo como base os eixos teóricos estudados, ou seja, Gestão da Informação, do Conhecimento e Pública. Essa análise foi apresentada subdividida em quatro partes, uma para cada um dos eixos teóricos e na última foi feita uma análise geral.

Por fim, a quinta etapa da presente pesquisa trouxe um Plano de Ação Educacional (PAE), no capítulo 4. Esse plano foi formulado a partir da análise das entrevistas e do referencial teórico, levando em consideração o contexto do setor de contratos, descrito no capítulo 2. Foi feita uma matriz SWOT, apresentando as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do Setor de Contratos do campus GV. Também foi feita uma análise a partir do cruzamento dos dados dessa matriz. A partir disso, formulou-se seis propostas de ação, a fim de superar os desafios encontrados na prestação de serviços deste setor. Essas propostas foram apresentadas segundo a metodologia 5W2H, em que se apresentam onde, quando, como, por que, qual o custo e quem as aplicará.

3.3.1 Pesquisa de campo

Foram convidados para as entrevistas os servidores do Setor de Contratos de GV, sua chefia imediata, os servidores da Coordenação de Contratos da sede e a sua chefia imediata. O convite para a participação da entrevista foi feito via e-mail e enviado por mensagem, pelo aplicativo Whatsapp, de forma individual, para os servidores do campus GV e para a Coordenadora da CCON, da sede. Segue abaixo, na Tabela 6, o quantitativo de servidores dos setores e os que foram entrevistados.

Tabela 6 – Quantitativo de servidores entrevistados

	Quantidade de servidores (incluindo chefia imediata)	Quantidade de servidores entrevistados (amostra)
Setor de Contratos (GV)	5	5
Coordenação de Contratos (JF)	9	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas (2024).

Conforme demonstrado na Tabela 6, todos os servidores do Setor de Contratos do campus GV participaram da entrevista, incluindo a chefia imediata, no entanto, somente um servidor e a chefia da Coordenação puderam participar, representando a Coordenação de Contratos da sede.

As entrevistas aconteceram via Google Meet, um aplicativo de videoconferências. À medida em que os entrevistados foram respondendo ao convite, as entrevistas foram sendo marcadas. Segue abaixo, no Quadro 6, a lista dos entrevistados, cujas identidades foram resguardadas, com datas e tempo de duração das entrevistas.

Quadro 6 – Entrevistados

Entrevistado	Data da entrevista	Tempo de Duração	Campus
E1	06/06/2024	65 min	GV
E2	06/06/2024	55 min	GV
E3	07/06/2024	13 min	GV
E4	11/06/2024	20 min	GV
E5	08/07/2024	30 min	JF

E6	16/07/2024	40 min	JF
E7	16/07/2024	12 min	GV

Fonte: Elaboração da pesquisadora (2024).

A duração média das entrevistas foi de 33 minutos, tendo a mais rápida durado 12 minutos e a mais longa 1 hora e 5 minutos. As entrevistas foram gravadas em formato de vídeo, e posteriormente transcritas, para facilitar sua análise.

3.3.2 Análise dos dados

A etapa de análise do conteúdo das entrevistas começou com a junção das respostas de todos os entrevistados. Em seguida, as perguntas foram separadas em grupos, por tema, de acordo com os eixos teóricos abordados nesta pesquisa, ou seja, gestão da informação, do conhecimento e Pública, além da caracterização da amostra.

3.3.2.1 Caracterização da amostra

A amostra deste estudo é composta por sete servidores da UFJF, ocupando cargos administrativos. Entre os entrevistados, quatro são assistentes em administração, dois são administradores e um é publicitário. O tempo de serviço na UFJF varia entre 2 e 12 anos, com uma média aproximada de 7 anos e 7 meses. As formações acadêmicas dos entrevistados incluem análise de sistemas, comunicação social, publicidade e propaganda, direito, administração, e diversas especializações e pós-graduações, como gestão pública, direito público, MBA em finanças e gestão, assim como mestrados em gestão organizacional e gestão e avaliação da educação pública. No que diz respeito à experiência com contratos, os entrevistados relataram períodos que variam de 2 a 10 anos, alguns possuindo experiência adicional em outras funções relacionadas, seja na UFJF ou em profissões anteriores, como licitação e contratações em outras instituições.

Os entrevistados resumiram as funções que exercem em seus cargos. Após agrupar as respostas conforme o setor de lotação e o cargo que exercem, pode-se descrever as funções conforme o Quadro 7.

Quadro 7 – Descrição das atividades de cada função nos campi

Função	Descrição das atividades
Servidor do Setor de Contratos do Campus GV	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer minutas de contratos novos; • Fazer minutas de termos aditivos e de apostilamentos; • Fazer o controle geral dos contratos; • Verificar vencimento dos contratos e informar os gestores a tempo dos trâmites de renovação; • Orientar os gestores de contrato quanto à documentação necessária e trâmite dos diversos procedimentos contratuais.
Gerente Administrativo do Campus GV	<ul style="list-style-type: none"> • Dar apoio aos servidores; • Passar atribuições; • Distribuir tarefas; • Entender os problemas dos setores; • Ser o ponto de apoio entre o setor e a alta administração.
Servidor da Coordenação de Contratos do Campus JF	<ul style="list-style-type: none"> • Atuar na implantação e reorganização de processos e fluxos; • Analisar procedimentos relacionados aos contratos.
Coordenador de Contratos do Campus JF	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer toda a gestão de mesas de trabalho e e-mails recebidos; • Comunicar as alterações de normativos divulgados na UFJF; • Gerir a equipe de trabalho; • Dar apoio ao Setor de Contratos de Governador Valadares; • Formalizar contratos oriundos de processos licitatórios ou de procedimentos de contratação direta, assim como alterá-los (reajuste, repactuação, termos de aditamento); • Elaborar planilhas para atender a pedidos de informações de órgãos de controle; • Prestar informações à ouvidoria da universidade; • Participar de reuniões relacionadas a contratos.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nas entrevistas (2024)

A seguir, dividiu-se as respostas dos entrevistados em categorias, para facilitar sua análise. As categorias criadas para este fim foram: 1 – análise das respostas com base na gestão da informação; 2 – análise das respostas com base na gestão do conhecimento; 3 –

análise das respostas com base nos conceitos da gestão pública; e 4 – análise geral das respostas.

3.3.2.2 Sobre a gestão da informação nos setores de contratos da UFJF

Este item aborda a percepção dos servidores do Setor de Contratos e da Coordenação de Contratos da UFJF, obtida por meio de entrevistas, sobre a padronização dos procedimentos de trabalho e a comunicação entre os campi. A análise foca na evolução da formalização dos procedimentos, desde a ausência inicial de normatização até a criação de manuais e checklist que orientam as atividades diárias. Além disso, explorou-se como a formalização das atribuições e a melhoria da comunicação entre os setores têm influenciado a eficiência operacional, destacando tanto os avanços alcançados quanto as áreas que ainda necessitam de aprimoramento.

No presente item, foi abordada a padronização dos procedimentos no Setor de Contratos e na Coordenação de Contratos da UFJF, de acordo com a perspectiva dos servidores entrevistados. A análise se concentra em como as práticas administrativas foram formalizadas ao longo do tempo, passando da ausência inicial de padronização para a criação de manuais e checklists que hoje guiam as operações. A comunicação entre os diferentes campi da UFJF também é comentada, evidenciando uma melhora significativa na interação entre ambos, mas apontam áreas que ainda necessitam de aprimoramento, como a unificação de procedimentos e a liderança setorial. O capítulo busca integrar essas questões à luz de referenciais teóricos, especialmente sobre gestão da informação, para uma compreensão mais profunda das práticas e desafios do setor.

Foram feitas perguntas aos entrevistados sobre padronização dos procedimentos de trabalho. Alguns servidores destacaram que os procedimentos já eram descritos ao ingressar no setor, enquanto outros mencionaram a ausência inicial de padronização, com os manuais sendo desenvolvidos e atualizados ao longo do tempo, conforme as necessidades surgiam. Houve, também, menção à formalização de atribuições a respeito dos contratos por meio de uma Resolução da UFJF, e à criação de documentos detalhados para guiar os processos, apesar de alguns materiais estarem desatualizados.

Os entrevistados relataram que os procedimentos relacionados aos contratos são estabelecidos principalmente por meio de manuais específicos, checklists, e orientações

técnicas. Planilhas são frequentemente usadas no setor de contratos de GV para controle dos contratos do campus. Alguns servidores disseram que, inicialmente, não havia um padrão claro, mas ao longo do tempo, foi possível formalizar e padronizar os processos. A coordenação de contratos e os pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria desempenham um papel crucial na orientação e ajuste dos procedimentos, garantindo conformidade com a legislação. A necessidade de atualizações e ajustes constantes é reconhecida, de forma geral, para atender às demandas e mudanças normativas.

Sobre a comunicação entre o Setor de Contratos de GV, e a Coordenação de Contratos de JF, os entrevistados destacaram que tem melhorado significativamente ao longo do tempo. Inicialmente, a relação entre ambos era percebida como difícil e ineficiente, com respostas vagas e uma aparente falta de vontade de colaborar por parte da sede. No entanto, o cenário atual é mais positivo, com uma comunicação mais efetiva por e-mail e via SEI, especialmente após um treinamento presencial, em 2023, dos servidores de GV na Coordenação de Contratos na sede, que melhorou as relações.

As respostas revelam uma evolução, em ambos os campi, em termos de formalização e padronização dos procedimentos. Inicialmente, a falta de documentos padronizados apresentava desafios significativos, dificultando a orientação e o treinamento dos servidores, principalmente ao ingressarem nos setores. Com o tempo, houve um esforço das equipes para desenvolver e atualizar manuais e checklists, refletindo uma preocupação crescente com a gestão do conhecimento e da informação, além da eficiência operacional.

Destaca-se aqui a importância da estabilidade no serviço público, pois permite que os servidores acumulem experiência e conhecimento que se traduzem em práticas mais eficazes e adaptadas ao contexto organizacional específico. Essa estabilidade também facilita a transferência de conhecimento entre gerações de servidores, garantindo que o aprendizado organizacional seja contínuo e sustentável.

A formalização das atribuições por meio de uma Resolução da UFJF e a criação de documentos detalhados para diferentes tipos de contratação indicam um avanço na organização e clareza dos processos. No entanto, a necessidade contínua de atualização de alguns materiais sugere que ainda há espaço para melhorias na manutenção e relevância dos instrumentos de padronização. Outro problema identificado na análise das respostas são as diferenças de padronização entre os campi, ou seja, ainda não há um manual unificado com as disposições acerca dos contratos administrativos da UFJF.

Revelou-se uma evolução significativa na comunicação entre os setores de contratos de GV e JF, sugerindo que esforços recentes foram eficazes em melhorar a eficiência na troca de informações. Contudo, a análise também indica que ainda existem áreas que necessitam de aprimoramento. A ausência de uma liderança específica do Setor de Contratos em GV parece criar uma lacuna na coordenação e resolução rápida dos problemas, o que pode levar a uma sensação de desamparo entre os servidores locais. Além disso, a falta de um canal de comunicação instantânea e a necessidade de maior clareza nas atribuições e responsabilidades apontam para a importância de continuar investindo em estratégias que promovam a integração e a igualdade entre os diferentes campi. A implementação de tais medidas poderia não apenas fortalecer a comunicação e a troca de informações, mas também aumentar a eficiência operacional e a satisfação dos servidores.

Segundo Bueno et al. (2019), o mapeamento é o ponto de partida para a gestão por processos, atuando como ferramenta para identificar, representar, visualizar e analisar os negócios existentes em uma organização, além de possibilitar melhorias e modelar novos processos alinhados aos objetivos estratégicos da empresa. Existem várias maneiras de se padronizar rotinas de trabalho, como afirma Gonçalves et al. (2016), tais como gravações, vídeos tutoriais, textos etc. No entanto, Costa (2010 *apud* Gonçalves et al., 2016) acredita que um manual é o método mais adequado para aumentar a eficiência no trabalho, minimizando desperdícios e melhorando o cumprimento de prazos.

A comunicação e a integração entre setores também desempenham um papel crucial na eficiência administrativa. Para Teixeira e Silva (2021), em todas as formas de organização, incluindo as públicas, a eficiência do trabalho dos funcionários está ligada de forma direta à maneira como interagem entre si para alcançar os objetivos, sendo a comunicação clara um fator determinante. Segundo Leal et al. (2019), muitos dos problemas enfrentados pelas instituições se devem a processos ineficientes de comunicação, e a compreensão de seu processo organizacional não é fácil. Para os autores, planejar a comunicação organizacional requer considerar os fluxos de transmissão de mensagens, coletar informações dos públicos, implementar ações estratégicas e analisar resultados, tudo com base em um planejamento estratégico com políticas bem definidas.

Em pesquisa sobre a gestão da informação e do conhecimento feita na UFJF-GV, Almeida (2016) concluiu que não existe uma organização do fluxo de informações entre os campi, nem interna no próprio campus GV, o que gera informações contraditórias e

retrabalho. Desde então, no que se refere aos contratos na UFJF, percebe-se na presente pesquisa uma melhora na comunicação, mas ainda é preciso um esforço maior para implementar e gerenciar um sistema organizacional que aumente a eficiência dos serviços prestados.

Destacou-se neste item a evolução dos procedimentos no Setor e na Coordenação de Contratos da UFJF, com foco na padronização e na comunicação entre os campi. Os estudos citados ajudam a entender a evolução dos processos de padronização e a necessidade de uma relação eficaz no contexto estudado. Embora os avanços sejam evidentes, com a criação de manuais e checklists que formalizam as operações, ainda há desafios a serem superados, como a unificação dos procedimentos e o fortalecimento da liderança setorial. A análise demonstrou que a estabilidade dos servidores públicos tem sido um fator essencial para a construção de conhecimento organizacional, mas a constante atualização dos materiais e a melhoria contínua na comunicação e integração entre os setores continuam sendo áreas de grande relevância para a eficiência administrativa.

3.3.2.3 Sobre a gestão do conhecimento nos setores de contratos da UFJF

Este tópico aborda o tema da formação dos servidores. Os entrevistados responderam o que entendem como o nível adequado para exercerem suas funções, sua percepção quanto à qualificação e sua percepção em relação ao nível de instrução oferecido pela UFJF no setor. Assim, construiu-se uma análise sob o aspecto da gestão do conhecimento no caso estudado.

A maioria dos entrevistados acredita que a qualificação ideal para atuar com contratos inclui cursos específicos em administração pública e contratações, com uma ênfase em treinamento prático e contínuo. Formações acadêmicas diversas como direito, administração, contabilidade e economia são vistas como valiosas, destacando-se a importância de uma equipe multidisciplinar. No entanto, há uma percepção geral de insuficiência de treinamento prático específico, mesmo entre aqueles com formação relevante.

As respostas indicam, também, uma lacuna significativa entre a formação acadêmica dos servidores e a qualificação prática percebida como necessária para lidar eficazmente com as demandas dos contratos. A complexidade das atividades e a constante atualização das legislações tornam imperativo um treinamento contínuo e específico, que parece estar ausente ou ser insuficiente. A existência de uma equipe multidisciplinar é vista como uma vantagem.

Por fim, a falta de um programa estruturado de capacitação compromete a eficiência e segurança no desempenho das funções.

A percepção da maioria dos entrevistados é que o nível de instrução oferecido pela UFJF aos servidores é insuficiente. Embora alguns reconheçam melhorias e esforços de orientação, especialmente para novos servidores, a formação ainda é vista como pouca, frequentemente exigindo que os servidores busquem aprendizado de forma autônoma.

A complexidade da temática dos contratos e as respostas dos entrevistados evidenciam a necessidade de implementação de programas de treinamento estruturados e contínuos, que capacitem novos servidores, ao ingressarem nos setores, além de manter toda a equipe atualizada com as frequentes mudanças nos procedimentos e legislações. A falta de um padrão de trabalho e a dependência de esforços individuais podem comprometer a eficiência e a uniformidade das atividades dos setores, além de sobrecarregar os servidores, que precisam adquirir conhecimento por conta própria, sem poder garantir a fidedignidade de suas fontes e sem alinhamento com a equipe. A insatisfação com a quantidade e a qualidade dos treinamentos oferecidos pela UFJF sugere a necessidade de se investir mais em desenvolvimento profissional, para alinhar as competências dos servidores com as exigências de suas funções.

Para abordar a questão da formação dos servidores públicos e sua adequação à gestão de contratos, é essencial compreender o papel crucial da qualificação profissional e do treinamento contínuo. A literatura aponta que uma formação adequada é fundamental para o desempenho eficaz das funções públicas, especialmente em áreas que demandam conhecimento especializado, como administração pública e contratações (Macedo, 2020). Para Chiavenato (1999), o treinamento deve ser uma atividade contínua, constante e ininterrupta nas instituições. Marconi (2005) confirma a importância de uma política de capacitação nos órgãos públicos, onde as ações de treinamento e desenvolvimento devem ser periódicas, balizadas de acordo com o planejamento estratégico da instituição. Além disso, deve-se levar em conta as informações vindas da avaliação de desempenho dos servidores e, por fim, considerar as alterações na tecnologia e nos processos de trabalho, que trazem mudanças cada vez mais velozes.

Grillo (1990) afirma, em relação a treinamento em instituições federais de ensino superior (IFES), que as universidades possuem o ambiente propício para a criação de programas de aperfeiçoamento por possuir em seu quadro funcional diversos especialistas,

tanto no corpo docente quanto no de servidores técnico-administrativos. Ainda assim, a vinculação do aperfeiçoamento e capacitação com o plano de carreira não é favorável, além da falta de incentivos e definição de atribuições dos cargos, o que desmotiva os servidores. É importante destacar, nesse contexto, a fala de um dos entrevistados, que disse ter se assustado com o baixo investimento em capacitação dos servidores dentro de uma universidade.

Entretanto, na situação exposta, é percebida uma lacuna entre a formação acadêmica dos servidores e as qualificações práticas necessárias para o trabalho. Segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua lidam com um grau considerável de incerteza, devido à complexidade dos temas abordados e à necessidade de tomar decisões de forma rápida. Adicionalmente, as constantes atualizações legislativas exigem um treinamento contínuo e estruturado que, muitas vezes, está ausente. Sem programas de capacitação adequados, os servidores podem enfrentar dificuldades na execução de suas funções e sobrecarregar-se ao buscar aprendizado de forma autônoma (Almeida, 2019). Implementar programas de treinamento contínuos e específicos para as necessidades de cada setor pode melhorar significativamente a eficiência e a uniformidade das atividades, reduzindo a sobrecarga dos servidores e garantindo que todos estejam atualizados e preparados para os desafios do trabalho (Costa, 2022).

Evidencia-se, portanto, a necessidade premente de aprimorar a qualificação e o treinamento dos servidores públicos, especialmente no contexto da gestão de contratos. A lacuna entre a formação acadêmica e as exigências práticas do trabalho aponta para a necessidade de programas de capacitação contínuos e bem estruturados, fundamentais para garantir a eficiência e a segurança nas atividades desempenhadas. No próximo item, será feita a análise das entrevistas sob o aspecto da gestão pública nos setores de contratos da UFJF, focando em como esses desafios impactam a execução das funções e o cumprimento das normas institucionais.

3.3.2.4 Sobre a gestão pública nos setores de contratos da UFJF

Nesta seção, será discutida a complexa dinâmica de funções desempenhadas pelos servidores do Setor de Contratos da UFJF- GV. A análise revela desafios significativos em termos de eficiência, qualidade do trabalho e riscos de erros, decorrentes da dispersão de responsabilidades. A comparação das práticas entre os campi evidencia a importância de uma

gestão pública eficiente, que saiba equilibrar a distribuição de tarefas e garantir a especialização dos servidores, aspectos fundamentais para a melhoria dos processos administrativos e a prestação de serviços de qualidade na universidade.

A maioria dos entrevistados desempenha atividades adicionais além de suas funções no setor, como a gestão de contratos de locação ou de serviços diversos, atuação em distintos setores e participação em comissões. Em Governador Valadares, é comum que funcionários do Setor de Contratos também desempenhem funções de gestão de contratos, o que contrasta com a prática observada em Juiz de Fora, onde há uma separação mais clara entre essas funções. Além disso, o gerente administrativo em GV lidera uma ampla variedade de setores – incluindo o de Contratos, o gerente é responsável também pelo Financeiro, de Licitações e o Arquivo, liderando um total de 17 servidores, enquanto na sede, a coordenadora mantém sob sua tutela apenas os servidores relacionados aos contratos, com um total de 8 servidores.

As respostas indicam uma possível sobrecarga de funções para os servidores no Setor de Contratos, onde a gestão de contratos é acumulada com outras responsabilidades. Isso pode levar a desafios em termos de eficiência e qualidade do trabalho, além de aumentar o risco de erros devido à dispersão das atividades. Em contraste, a separação de funções observada em JF, onde a gestão de contratos é distinta das atividades da Coordenação de Contratos, sugere uma organização mais estruturada e potencialmente mais eficiente. A diferença nas práticas entre os campi pode refletir variações nas políticas de gestão ou necessidades locais, mas também aponta para a importância de uma clara definição de papéis para evitar sobrecarga, assim como de promover a especialização dos servidores em suas funções principais.

Um dos entrevistados, servidor da Coordenação de Contratos em JF, destacou em sua entrevista que o entendimento vigente é de que eles não devem atuar em gestão e fiscalização de contratos, para evitar possíveis conflitos de interesses entre os colegas, prática que ele considera ideal.

Apesar dessa integração de distintas funções observada principalmente no campus de GV, os entrevistados, de forma geral, entendem que sua carga de trabalho é compatível com suas funções. Também consideram que, seus setores têm servidores o suficiente, atualmente. É relevante notar que, tanto em JF quanto em GV, houve o incremento recente no número de servidores, conforme observado pelos entrevistados. A questão não se trata, portanto, de uma carga de trabalho excessiva, mas sim de um trabalho que os servidores não se veem capazes de executar com eficiência.

Os entrevistados relataram suas maiores dificuldades no trabalho com os contratos administrativos, que incluem a necessidade constante de adaptação a novos fluxos e procedimentos, especialmente devido a mudanças não comunicadas com antecedência, além das diferenças entre os campi. Há, também, desafios na interpretação e aplicação da legislação, especialmente com a introdução da nova lei de licitações e contratos. A falta de formação adequada, especialmente nessa nova legislação, é amplamente mencionada como uma grande limitação, assim como a dificuldade em orientar os gestores, lidar com a complexidade dos contratos, interpretar planilhas de custos de terceirização, trabalhar em processos em que os prazos não foram respeitados, e a frustração gerada pela falta de comunicação eficiente com os gestores.

Em relação ao uso da tecnologia, a maioria dos entrevistados afirmou que esta facilita as atividades do setor de contratos, com ênfase no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Embora a tecnologia disponível seja considerada suficiente, alguns entrevistados mencionaram que é rudimentar e poderia ser aprimorada, especialmente em termos de ferramentas de controle e agilidade. A transição para o uso de ferramentas como o SEI melhorou a eficiência dos processos, mas houve dificuldades de adaptação por alguns entrevistados inicialmente.

As respostas evidenciam uma série de obstáculos que impactam diretamente a eficiência e a qualidade do trabalho com os contratos administrativos na UFJF. A falta de capacitação formal, especialmente em relação à nova lei de licitações e contratos, compromete a habilidade dos servidores de interpretar e aplicar a lei de maneira eficaz, aumentando o risco de erros. A necessidade constante de adaptação a novos fluxos, muitas vezes sem a devida comunicação prévia, sobrecarrega a equipe e dificulta a padronização dos processos. Além disso, a falta de comunicação com gestores de contratos e o não cumprimento de prazos estabelecidos sugerem uma lacuna nos trâmites, atrapalhando o bom andamento do trabalho. Esses fatores indicam uma necessidade de intervenções estratégicas, como a implementação de treinamentos contínuos, melhorias na comunicação intersetorial e o estabelecimento de fluxos de trabalho mais estáveis e previsíveis.

Ao questionar o que precisa ser melhorado para uma melhor prestação de serviços pelos servidores do Setor de Contratos de GV, os entrevistados identificaram várias áreas. Entre as principais sugestões estão a necessidade de maior capacitação dos servidores, especialmente em relação à nova lei de licitações e contratos, além da atualização dos

manuais e procedimentos. A autonomia para adaptar processos e contratos às necessidades locais também foi citada como essencial. Outros pontos mencionados incluem a padronização das práticas administrativas e a melhoria na comunicação entre os servidores e os gestores de contratos.

As respostas revelam uma preocupação generalizada com a necessidade de aprimorar tanto a formação quanto a autonomia do setor. A falta de treinamento específico para os procedimentos internos da UFJF e a dependência de modelos generalistas vindos da sede, sem levar em conta as especificidades existentes no contexto do campus GV, são vistas como barreiras à eficiência operacional. Além disso, a ausência de padronização e a comunicação ineficaz entre os servidores e os gestores de contratos contribuem para a sensação de desconexão.

Em relação ao uso da tecnologia como uma ferramenta de trabalho, as respostas indicam que é vista como essencial, destacando o SEI como um elemento central para a otimização dos processos. No entanto, percebe-se que os setores poderiam se beneficiar do uso de outras ferramentas tecnológicas para o armazenamento e distribuição de dados; por exemplo, informações a respeito dos contratos da UFJF e os procedimentos e legislações relacionadas.

Os entrevistados criticaram a burocracia envolvida nos processos de contratação. Eles destacam o excessivo número de etapas, onde os processos passam por várias instâncias antes do contrato ser finalizado e assinado, o que contribui diretamente para a lentidão do processo. Essa crítica aponta para a necessidade de uma revisão dos processos, buscando simplificá-los sem comprometer o rigor necessário em procedimentos administrativos complexos, como são as contratações. Reduzir o número de etapas envolvidas, além de aumentar a transparência e agilidade na tramitação dos contratos, poderia diminuir o tempo de resposta e melhorar a eficiência operacional.

Os resultados apresentados destacam diferenças significativas entre as práticas e desafios enfrentados pelos servidores dos setores de contratos sede e em GV. Essas diferenças podem ser compreendidas à luz de teorias de gestão e administração pública, evidenciando as implicações práticas da sobrecarga de funções, da falta de capacitação e da necessidade de revisão de processos.

Primeiramente, a sobrecarga de funções observada em GV pode ser entendida por meio da abordagem de Chiavenato (2014), que fala da importância da especialização e divisão

do trabalho nas organizações. Segundo o autor, a especialização aumenta a eficiência nas organizações ao permitir que os trabalhadores se concentrem em atividades específicas, o que diminui o tempo gasto na transição entre tarefas e reduz a margem para erros.

Além disso, a diferença na estrutura organizacional entre os dois campi, com GV tendo uma gestão mais centralizada e JF uma separação clara de funções, reflete a teoria da estrutura organizacional proposta por Mintzberg (1979). O autor sugere que uma estrutura organizacional mais simples e centralizada pode ser adequada em contextos de menor complexidade e volume, enquanto estruturas mais formalizadas e diferenciadas são necessárias para contextos mais complexos. A separação de funções na sede pode representar uma adaptação mais eficaz às demandas específicas do setor, promovendo uma maior especialização e potencialmente melhorando a eficiência e qualidade do trabalho. Dessa forma, é válido questionar se a estrutura do campus em GV alcançou um nível de complexidade que justificaria uma maior separação de funções e especialização para lidar com as demandas locais.

Os desafios enfrentados pelos servidores, como a falta de capacitação adequada, são consistentes com a teoria de gestão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997) aplicada à gestão pública. Eles argumentam que o conhecimento tácito dos funcionários deve ser convertido em conhecimento explícito por meio de treinamentos e formalização de processos. A falta de treinamento adequado e a dificuldade na adaptação às novas leis sugerem uma lacuna nessa conversão, prejudicando a eficiência no trabalho com contratos.

Os problemas identificados na comunicação e na burocracia também podem ser analisados a partir das disfunções do modelo burocrático de Weber, amplamente abordados na literatura. Merton (1949 *apud* Secchi, 2009) aponta as diversas disfunções desse modelo, podendo-se destacar o efeito das regulamentações rígidas sobre a motivação dos funcionários, o que foi visto no presente caso. A crítica à quantidade de etapas nos processos de contratação reflete essa preocupação, sugerindo que a revisão e simplificação dos processos poderiam reduzir a burocracia excessiva, mantendo a necessária rigidez e controle.

Para enfrentar esses desafios, as sugestões de melhoria mencionadas pelos entrevistados, como a capacitação contínua, a autonomia para adaptar processos e a padronização das práticas, estão alinhadas com as melhores práticas de gestão pública e administração. A capacitação contínua e a revisão dos procedimentos, conforme indicado, poderiam abordar as lacunas de conhecimento e melhorar a eficiência operacional, enquanto a

autonomia local e a padronização das práticas promoveriam uma maior adequação e eficiência nos processos administrativos.

No que diz respeito ao uso da tecnologia, Viana (2021) afirma que o uso das TICs se torna o elemento central da transformação do setor público, não se tratando apenas de disponibilizar serviços online e buscar a eficiência em suas operações. Seu uso também evoca os princípios de governo aberto, com o desbloqueio de dados, aumentando a transparência dos atos públicos. Segundo a autora,

O governo aberto trouxe as premissas de eficiência, transparência, controle e participação, o que exige uma mudança de valores, enfatizando todas essas nuances no cidadão e não no governo. No entanto, é importante frisar que no âmbito da administração pública, a concepção de uma atuação mais horizontal, consensual, eficiente e eficaz não é recente. A Constitucionalização do direito administrativo traz essa nova leitura, que veio em reforço com o impacto da globalização como um todo (Viana, 2021, p. 131).

No contexto da UFJF, enquanto o SEI é reconhecido como uma ferramenta importante, as respostas da entrevista sugerem que ainda há espaço para aprimoramento, especialmente em relação ao armazenamento e distribuição de informações sobre contratos e legislações. Esse ponto vai ao encontro da visão de Viana (2021), que defende que o uso das TICs no setor público não deve se limitar à digitalização de processos, mas deve incorporar uma nova concepção de governança mais horizontal e transparente. A falta de mecanismos tecnológicos mais avançados para a gestão de informações pode ser vista como um obstáculo à plena realização das premissas de um governo aberto, que exige maior acessibilidade aos dados públicos e maior participação cidadã.

Brasil e Santos (2020, p. 65) afirmam que “a formação do servidor deve estar alinhada com uma política pública de valorização de formação descentralizada e adequada a regionalização dos serviços prestados à população”. Eles afirmam, ainda, que é necessário considerar os ambientes de trabalho como espaços de desenvolvimento, indo além das concepções e práticas tradicionais de capacitação dos servidores públicos. Percebe-se, portanto, que a questão vai além do oferecimento de cursos de capacitação, mas o ideal é que se parta de uma política pública onde se valorize as formações, tendo em vista o contexto local, para que cada instituição tenha autonomia, não apenas administrativa, mas de criação de suas próprias estratégias de formação, visando melhorar os serviços prestados da instituição.

Por conseguinte, a análise dos resultados revela que a sobrecarga de funções, a falta de capacitação e a burocracia excessiva afetam negativamente a eficiência e qualidade dos serviços prestados pelos setores de contratos. A adaptação das estruturas organizacionais e a revisão dos processos administrativos, acompanhadas de investimentos em capacitação e comunicação, são essenciais para melhorar o desempenho e a eficácia dos servidores da UFJF.

Em conclusão, do ponto de vista da gestão pública, a análise revelou a complexa dinâmica das funções desempenhadas pelos servidores do Setor de Contratos da UFJF-GV, onde o acúmulo de funções e a sobrecarga de responsabilidades impactam diretamente a eficiência e qualidade do trabalho. A comparação com a sede evidencia a necessidade de uma melhor estruturação organizacional e especialização das funções. Para enfrentar esses desafios, é crucial a implementação de medidas que envolvam a capacitação contínua dos servidores, a simplificação dos processos burocráticos e o aprimoramento do uso de tecnologias, como o SEI, visando aumentar a transparência e eficiência na gestão de contratos.

3.3.2.5 Análise geral sobre os desafios no Setor de Contratos da UFJF-GV

Na presente seção, será feita uma síntese dos principais obstáculos identificados nas análises anteriores, que os abordaram sob as perspectivas da gestão da informação, do conhecimento e pública. A partir das percepções dos entrevistados, serão discutidos os problemas relacionados à falta de clareza nas responsabilidades, repetição de erros, insuficiência de comunicação e o não cumprimento de prazos. Além disso, será feita uma reflexão sobre as questões estruturais do campus, como a dependência de imóveis alugados e a precariedade da infraestrutura, que agravam as dificuldades de gestão contratual. Essa análise busca integrar esses pontos, oferecendo uma visão abrangente dos desafios enfrentados e sugerindo a necessidade de melhorias na coordenação, autonomia e eficiência dos processos para superar esses entraves e melhorar o funcionamento do setor.

Os entrevistados que trabalham na sede identificam algumas dificuldades ao lidar com os contratos relacionados ao campus GV. Um entrevistado mencionou que, apesar de considerar a equipe de GV competente e colaborativa, é necessária uma melhor definição das responsabilidades por parte da UFJF, pois a falta de clareza pode resultar em uma carga de trabalho excessiva para a sede. Outro servidor apontou problemas relacionados à repetição de

erros já identificados e à disseminação inadequada das informações e orientações jurídicas, além do não cumprimento de prazos, que complicam o processo.

A falta de uma definição clara das atribuições, a repetição de erros, a carência de comunicação eficaz e o não cumprimento de prazos contribuem para uma sobrecarga de trabalho no campus JF, e afetam a eficiência dos processos. Essas dificuldades sugerem a necessidade de aprimoramento na estrutura organizacional e na comunicação não apenas entre os campi, mas internamente, no Setor de Contratos, visando uma melhor coordenação e um fluxo de trabalho mais eficiente. A implementação de medidas que garantam uma definição clara das atribuições e uma comunicação mais eficiente poderia ajudar a reduzir a carga de trabalho e melhorar a gestão dos contratos relacionados ao campus GV.

Já os entrevistados de GV relataram suas dificuldades em trabalhar nesse campus: a falta de infraestrutura e dependência de imóveis alugados foram as principais dificuldades relatadas. Eles destacam que o campus utiliza imóveis alugados para suas atividades, o que gera custos adicionais e insegurança quanto à renovação dos contratos de locação. Além disso, a instabilidade da internet afeta o desempenho dos setores, levando os servidores a realizarem tarefas em casa, apesar do teletrabalho na UFJF ainda não ser regulamentado. A distância física entre os setores e a falta de autonomia também são mencionadas como desafios significativos, dificultando a comunicação e a eficiência nas operações.

Percebe-se que a fragilidade na infraestrutura do campus GV gera inúmeros problemas, insegurança e ineficiência, sem falar nos gastos públicos com locação. Fora isso, a dispersão física dos setores e a necessidade de recorrer constantemente à sede para obter aprovações e suporte limitam a autonomia local, prejudicando a agilidade dos processos. Esses fatores indicam uma necessidade de melhorias na infraestrutura e na autonomia operacional para garantir um ambiente de trabalho mais eficiente e estável.

Os entrevistados revelam que os desafios e dificuldades enfrentados em relação aos contratos da UFJF impactam significativamente os serviços prestados pela UFJF-GV. Os principais impactos relatados foram:

- a) Dependência dos Contratos: É normal que o funcionamento das universidades dependa dos contratos de serviços essenciais (luz, água, serviço de limpeza, impressão, internet, telefonia, vigilância etc.). No entanto, destacou-se que o funcionamento do campus GV é amplamente dependente dos contratos de locação.

Sem esses, a operação do campus seria inviável, sublinhando a importância crucial de uma gestão eficiente e pontual desses acordos;

b) **Autonomia e Contexto Regional:** Ressaltou-se que uma maior autonomia na elaboração e gestão dos contratos, adaptados à realidade local, poderia beneficiar a universidade de várias maneiras. Por exemplo, permitiria contratações mais alinhadas às necessidades regionais, fomentando a economia local, gerando empregos e atraindo mais fornecedores e empresas para a região;

c) **Retrabalho e Morosidade:** A morosidade e o retrabalho são apontados como grandes desafios que impactam negativamente a eficiência das contratações. A lentidão na resolução de atribuições e na comunicação entre os diferentes intermediários causa atrasos significativos, afetando o ritmo dos processos e, conseqüentemente, a prestação dos serviços. Isso é agravado pela burocracia intrínseca ao processo de contratação, que prolonga ainda mais a execução de tarefas simples;

d) **Impacto na Renovação e Aditivos Contratuais:** A dificuldade em obter informações adequadas em tempo hábil para a realização de aditivos ou renovações contratuais pode resultar em atrasos ou, até mesmo, na perda de contratos importantes. Esses atrasos afetam diretamente estudantes e funcionários, prejudicando a continuidade dos serviços e atividades acadêmicas.

e) **Perda de Contratos e Prejuízos Institucionais:** A não observância dos prazos e a má instrução processual podem levar à perda de contratos. Isso sublinha a necessidade de uma gestão mais eficiente e atenta aos detalhes processuais para evitar conseqüências negativas.

As respostas dos entrevistados indicam que os desafios e dificuldades na gestão de contratos não apenas complicam os processos administrativos, mas também têm um impacto direto e potencialmente prejudicial sobre o funcionamento da universidade. A dependência dos contratos para o funcionamento do campus GV, a necessidade de maior autonomia para adaptar as contratações à realidade local, e os atrasos causados pela burocracia e pelas informações inadequadas são questões críticas. Estes fatores comprometem a eficiência dos serviços prestados, a satisfação dos servidores e comunidade acadêmica envolvida, e a capacidade da universidade de cumprir seus objetivos institucionais.

Os entrevistados confirmaram que tanto estudantes quanto funcionários são significativamente afetados pelos desafios relacionados aos contratos. Estudantes sofrem com a precariedade dos serviços, como transporte entre diferentes locais da cidade para assistir às aulas, assim como a falta de manutenção e de infraestrutura. A falta de autonomia na contratação leva à prestação de serviços deficientes, impactando diretamente o cotidiano acadêmico. Atrasos na renovação de contratos podem deixar os estudantes sem acesso a aulas ou serviços essenciais, como manutenção e segurança. Funcionários também são afetados, enfrentando estresse e tensões devido à morosidade e ineficiência dos processos administrativos.

Uma situação específica, relatada por um dos entrevistados, revela a densidade do problema. Os estudantes, servidores técnicos e professores da UFJF foram impedidos de entrar em uma universidade privada de GV, onde ocorriam aulas de graduação dos cursos de saúde. Isso foi causado por problemas contratuais, onde a UFJF, como locadora, e essa instituição, como locatária, possuíam contrato firmado, mas divergências administrativas entre as partes fizeram com que a contratada impedisse os alunos de assistirem suas aulas na ocasião.

A análise dos desafios relatados sugere que a UFJF precisa investir em melhorias à gestão de contratos, como redução da burocracia, aumento da autonomia do campus GV, simplificação dos processos e capacitação dos servidores para lidar com as especificidades e complexidades contratuais. Além disso, um sistema de comunicação mais eficiente e menos intermediado poderia agilizar a resolução de problemas e evitar o retrabalho, resultando em uma gestão mais eficiente e benéfica para a universidade e a comunidade acadêmica.

É possível perceber, em relação às percepções das dificuldades encontradas pelos servidores, que os problemas giram em torno de questões como a gestão da informação, do conhecimento e pública.

Os problemas identificados na equipe de GV pela de JF incluem falta de clareza nas responsabilidades, repetição de erros, falta de comunicação e não cumprimento de prazos. Esses desafios podem ser analisados com base no modelo teórico de Mitzberg (1973), que demonstra os papéis do administrador – entre outros, sendo monitor de informações externas e internas, além de disseminador de informações para os subordinados, representante das informações para o público geral e agente decisor, que utiliza das informações para a tomada de decisões.

Relacionando esses problemas com uma das respostas dos entrevistados, sobre a chefia do setor de contratos também liderar outros setores diversos, percebe-se que há sobrecarga sobre este servidor. O ideal seria a presença de uma liderança exclusiva no setor, contando com maior especialização e, conseqüentemente, maior qualidade em: distribuição de responsabilidade, clareza e qualidade das informações, eficácia da comunicação, cobrança de prazos e instrução de procedimentos. Assim, seria possível ter uma gestão mais estruturada e coordenada.

As dificuldades relatadas pelos servidores de GV, como a falta de infraestrutura adequada e a dependência de imóveis alugados, estão em consonância com as abordagens sobre a eficiência organizacional discutidas por Chiavenato (2014), que destaca a importância de uma infraestrutura sólida e da gestão eficiente dos recursos para o bom funcionamento das instituições. Segundo o autor, a administração eficaz depende de uma estrutura física adequada e de recursos para a realização das atividades com qualidade e estabilidade. No caso do campus GV, a dependência de imóveis alugados e a instabilidade da internet refletem que a infraestrutura precisa ser melhorada para garantir um funcionamento mais estável e eficiente, conforme preconizado pela teoria geral da administração.

Além disso, a teoria da gestão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997) sugere que a falta de formação adequada e a necessidade de adaptação constante são barreiras significativas. Investir em capacitação e na conversão de conhecimento tácito em explícito pode melhorar a eficiência e reduzir erros nos contratos. A repetição de erros e a morosidade nesse processo refletem a necessidade de uma gestão do conhecimento mais eficiente para garantir que as informações e práticas sejam atualizadas e disseminadas de forma eficaz.

A análise dos problemas da UFJF-GV também evidencia a necessidade de maior autonomia local. Segundo Durham (2005), a autonomia universitária deve ser entendida não apenas como um direito, mas também como um recurso essencial para que as instituições de ensino superior possam gerenciar seus próprios processos de forma mais ágil e eficaz, adaptando-se às realidades regionais. No caso do campus em questão, a falta de autonomia administrativa limita a tomada de decisões que poderiam melhorar a gestão dos contratos e resolver questões específicas, como a dependência de imóveis alugados e a necessidade de infraestrutura adequada. Isso impacta diretamente a eficiência operacional, a gestão dos recursos e a prestação de serviços, indicando que a concessão de maior independência

administrativa ao campus poderia otimizar o processo decisório e reduzir os gargalos existentes, como enfatizado por Durham.

Em suma, os desafios enfrentados em GV indicam a necessidade da revisão e melhoria na gestão dos contratos, com foco na estrutura organizacional, comunicação, capacitação dos servidores e infraestrutura. As teorias de gestão da informação, do conhecimento e pública oferecem uma base sólida para compreender e abordar esses desafios, promovendo uma gestão mais eficiente e eficaz dos contratos.

No próximo capítulo, será apresentado o Plano de Ação Educacional (PAE), que propõe medidas específicas a serem implementadas no Setor de Contratos da UFJF-GV. As propostas foram elaboradas a partir da análise dos dados coletados e do referencial teórico discutido ao longo desta análise, visando responder aos desafios identificados, como a falta de clareza nas atribuições, a repetição de erros e a ineficiência na comunicação. O PAE tem como objetivo estruturar ações que possam melhorar a gestão contratual no campus, promovendo uma maior autonomia, eficiência nos processos e, conseqüentemente, uma melhoria no funcionamento geral da instituição.

4 PLANO DE AÇÃO

Na presente pesquisa, descreveu-se as práticas administrativas no Setor de Contratos da UFJF-GV, onde, partindo do estudo das evidências apresentadas, percebeu-se problemas nessas práticas e na gestão dos contratos. Em seguida, apresentou-se as referências teóricas relacionadas às gestões de informação, de conhecimento e pública, que subsidiaram a análise de campo posterior, durante a qual foi possível identificar os problemas enfrentados por esse setor. Resta, portanto, para atingir o objetivo desta pesquisa, responder ao questionamento: “Quais ações podem ser realizadas para aprimorar a gestão dos contratos e as práticas administrativas no Setor de Contratos do campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora?”

O presente capítulo, portanto, propõe um Plano de Ação Educacional (PAE) na UFJF Campus GV, com o objetivo de aprimorar os procedimentos relacionados aos contratos.

4.1 APRESENTAÇÃO DO PAE

Após ter feito a análise das evidências obtidas por meio da análise documental dos processos de contratação do campus GV, das entrevistas feitas com os servidores do Setor de Contratos e da Coordenação de Contratos, e do referencial teórico trazido na pesquisa, foi feita a matriz SWOT, apresentada na Figura 7, demonstrando as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do Setor de Contratos do campus GV.

Figura 7 – Análise SWOT do Setor de Contratos do campus GV



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O diagnóstico do Setor de Contratos da UFJF-GV, apresentado na Figura 7, foi feito por meio da identificação dos aspectos positivos e negativos, internos e externos, desse setor. A matriz SWOT é assim nomeada devido aos aspectos apresentados, em inglês: Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*), sendo os dois primeiros aspectos internos e os dois últimos externos à organização. Trata-se de uma ferramenta do Planejamento Estratégico amplamente utilizada, que demonstra as percepções do ambiente em que a instituição estudada está inserida (Fernandes, 2012).

Percebe-se como forças do Setor de Contratos: 1 – a equipe é multidisciplinar e bem integrada, trazendo uma diversidade de conhecimentos e habilidades, permitindo uma abordagem mais holística e eficaz na gestão de contratos. Isso é especialmente importante em ambientes complexos onde é necessário lidar com aspectos técnicos, jurídicos, financeiros e administrativos simultaneamente. A boa integração dos servidores traz maior eficiência e facilita a troca de informações e experiências. 2 – O uso da tecnologia nas atividades permite a automatização de tarefas rotineiras, como o registro, acompanhamento e controle de contratos, reduzindo o tempo gasto em atividades administrativas; melhora a comunicação interna e externa, especialmente entre os campi; proporciona maior transparência nos processos, permitindo que todas as etapas sejam documentadas e rastreadas. 3 – O quantitativo de servidores é suficiente, permitindo que o setor gerencie o volume de trabalho, mesmo em períodos de alta demanda. Também possibilita uma distribuição mais equilibrada de responsabilidades, permite que cada servidor se especialize em uma área, melhorando a eficiência da equipe; e em situações de ausência temporária de algum servidor, o setor consegue manter suas atividades sem grandes prejuízos ou atrasos.

As fraquezas identificadas no Setor de Contratos foram: 1 – Falta de padronização de procedimentos, que leva a inconsistências na execução das atividades, aumentando o risco de erros e retrabalho, além de dificultar a manutenção de um nível de qualidade uniforme. 2 – Comunicação ineficiente, resultando em descoordenação, atrasos no fluxo de informações e, conseqüentemente, na execução das atividades, comprometendo a eficiência do setor. 3 – Sobrecarga de funções, ou acúmulo de responsabilidades pelos servidores, que reduz a produtividade, aumenta o estresse e o risco de falhas devido à dispersão de foco. 4 – Formação insuficiente, impedindo que os servidores acompanhem mudanças legislativas e tecnológicas, dificultando a adaptação e a eficiência na gestão de contratos. 5 – Retrabalho, isto é, a necessidade de refazer tarefas devido a falhas ou erros anteriores é um sinal de

ineficiência, gerando desperdício de tempo e recursos. 6 – Morosidade, definida pela lentidão nos processos, compromete a eficiência do setor, resultando em atrasos que podem prejudicar a continuidade dos serviços e gerar insatisfação entre os usuários. E 7 – falta de clareza na distribuição das atribuições dos setores, o que gera confusão, conflitos e possíveis sobreposições de tarefas, dificultando a coordenação e a eficiência operacional.

As oportunidades encontradas para o Setor de Contratos foram: 1 – PAC, que pode trazer novos recursos e investimentos para a construção do campus, melhorando a infraestrutura e a capacidade operacional. 2 – Nova Lei de Licitação e Contratos, que pode impulsionar a modernização dos processos de contratação, tornando-os mais ágeis, transparentes e eficientes, além de oferecer uma unificação de leis e decretos anteriores, facilitando o entendimento sobre as contratações públicas. 3 – A padronização de minutas de contrato no site da AGU pode aumentar a consistência nos processos de elaboração de contratos, reduzir erros e minimizar riscos jurídicos, principalmente utilizando as listas de verificação (*checklists*) disponibilizadas pela AGU para cada tipo de contratação. 4 – Implementação do SEI em todo o serviço público facilita a integração de processos, a automação de tarefas administrativas e a melhoria da comunicação, resultando em maior eficiência e transparência. 5 – O projeto de emancipação do campus GV oferece a oportunidade de maior autonomia na gestão de contratos, permitindo adaptações mais rápidas e adequadas às necessidades locais, o que pode melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Por fim, as ameaças identificadas foram: 1 – Constantes atualizações na legislação, levando à necessidade constante da equipe se manter atualizada, podendo sobrecarregá-la e aumentar o risco de não conformidade, o que pode levar a penalidades e ineficiências na gestão de contratos. 2 – Burocracia excessiva, que pode causar atrasos nos processos de contratação, tornando o setor menos eficiente e dificultando a prestação de serviços, o que pode resultar em insatisfação dos usuários e perda de oportunidades. 3 – Estrutura inadequada e dependência dos contratos para o funcionamento do campus, que deixam não apenas o setor, mas todo o campus vulnerável a falhas ou interrupções nos serviços, podendo comprometer a continuidade das atividades acadêmicas e administrativas. E 4 – Autonomia limitada, que pode impedir o setor de adaptar rapidamente os processos e contratos às necessidades específicas do campus, resultando em ineficiências, morosidade na resolução de problemas e incapacidade de responder de forma ágil a situações emergentes.

A partir do cruzamento das informações contidas na matriz SWOT, pode-se concluir até que ponto o setor está preparado ou não para enfrentar as ameaças e aproveitar as oportunidades que aparecem. Trata-se de uma ferramenta que representa uma forma que o setor possui de se preparar. Dessa forma, elaborou-se o Plano de Ação Educacional, apresentado a seguir, no qual buscou-se contornar as fragilidades por meio do uso das forças do setor de contratos, a fim de se preparar para neutralizar as ameaças e aproveitar as oportunidades.

Tendo em vista a análise apresentada, contendo as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do Setor de Contratos. Também levou-se em consideração a complexidade da temática, as diversas instâncias envolvidas, tanto no campus GV quanto na sede, e a exequibilidade das possíveis soluções para os problemas relacionados ao setor. Por fim, formulou-se um plano de ação que objetiva solucionar os problemas encontrados, ou diminuir os impactos negativos notados, por meio do aproveitamento de seus pontos fortes.

O plano de ação educacional (PAE) apresentado a seguir foi feito com base nas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças encontradas no Setor de Contratos. Dessa forma, partindo de informações confiáveis obtidas por meio da análise das pesquisas de campo, documental e bibliográfica, foi possível projetar cenários com maior grau de precisão, a partir do entendimento de que o presente contexto é influenciado, em maior ou menor grau, por diversas variáveis internas e externas (Fernandes, 2012). Segue abaixo o Quadro 8, contendo as propostas do PAE.

Quadro 8 – Ações propostas pelo PAE

Proposta	Descrição
1	Elaboração de manuais unificados
2	Reuniões internas periódicas
3	Reuniões periódicas com a CCON
4	Elaboração de plano de treinamento
5	Construção de arquivo

6	Elaboração de mapa de riscos
---	------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

As ações propostas no Quadro 8, que compõem o PAE, foram formuladas levando em consideração o contexto organizacional e administrativo da UFJF, de ambos os campi, assim como a possibilidade de implementação na instância do setor de contratos. No entanto, algumas propostas dependem de instâncias hierárquicas superiores, como a Direção Geral ou o Conselho Gestor do Campus GV, mas não foram apresentadas propostas com necessidade de autorização da sede, considerando o acesso às chefias envolvidas, visando uma maior aplicabilidade deste plano.

Cada proposta foi apresentada em forma de tabela, utilizando o modelo 5W2H. Essa ferramenta, assim denominada devido à junção das primeiras letras dos nomes em inglês, é comumente utilizada para esse tipo de solução, por facilitar a visualização das sugestões propostas de forma simples e completa. As ações são propostas a partir das respostas às perguntas: What? – O que será feito? (etapas); Why? – Por quê? (justificativa); Where? – Onde? (local); When? – Quando? (tempo); Who? – Por quem? (responsabilidade); How? – Como? (método); How much? – Quanto custará? (custo).

Atualmente, o Setor de Contratos do campus GV possui um manual desatualizado das atividades do setor, e a Coordenação de Contratos de JF está construindo um manual de suas atividades. A **Proposta 1** é a elaboração de manuais unificados. A implantação dessa proposta passa por algumas etapas:

- a. Criação de comissão para a elaboração de um manual unificado, que abranja todas as atividades relacionadas ao Setor de Contratos e à CCON. É importante que haja a participação de ambos os campi, para garantir a uniformidade dos procedimentos adotados nas contratações da universidade. Para isso, as chefias indicarão servidores para compor essa comissão, com base na experiência e formação dos mesmos, criando, assim, uma equipe experiente e multidisciplinar. Destaca-se a importância da estabilidade do servidor público nesta etapa, possibilitando que aqueles indicados para a comissão participem de forma efetiva e contínua no processo, sem o receio de sofrerem retaliações ou pressões externas que poderiam comprometer a integridade e a qualidade do trabalho. Além disso, a estabilidade facilita a continuidade do trabalho, essencial para assegurar que o conhecimento organizacional

acumulado seja mantido e transferido adequadamente entre os membros da equipe. Isso é especialmente importante em um projeto que visa a uniformidade dos procedimentos adotados nas contratações da universidade, uma vez que a consistência e a coerência nos processos são fundamentais para a eficiência e transparência da instituição;

b. A comissão criada irá mapear todas as atividades dos setores e organizar toda a base de informações, preferencialmente em forma de fluxograma;

c. Após o mapeamento e a organização dos fluxogramas, a comissão irá apresentá-lo para as chefias, com o objetivo de obter a aprovação. Em seguida, será desenvolvido o manual, contendo checklists e mapa de processos, assim como detalhando as diversas etapas dos procedimentos, de forma a deixar explícito o que fazer, quando, como e quem irá fazer. Dessa forma, ficará claro as competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos no processo de contratação. As etapas “b” e “c” representam a conversão do conhecimento tácito para o conhecimento explícito, de acordo com o modelo de gestão proposto por Nonaka e Takeuchi (1997), ou seja, todo o conhecimento que os servidores possuem será formalizado;

d. A comissão fará a apresentação do manual às equipes de GV e JF. Então, divulgará esse material em ambos os campi, de modo a disseminá-lo para todos os gestores e fiscais de contratos, que serão beneficiados em suas atividades. A publicação desse material possibilitará a conversão do conhecimento explícito, ou seja, em forma de manual, em conhecimento tácito, de forma que os servidores passarão a saber mais sobre os procedimentos;

e. Periodicamente, ou sempre que houver alguma mudança nos fluxos ou nos procedimentos, a equipe fará a atualização do manual.

A Proposta 1 se utiliza das forças identificadas na Matriz SWOT, ou seja, a equipe com suficientes servidores, que possibilita a formação dessa comissão multidisciplinar, e utiliza a tecnologia da informação, para combater as fraquezas 1 (falta de padronização de procedimentos), 5 (retrabalho), 6 (morosidade) e 7 (falta de clareza na distribuição das atribuições). Além disso, aproveita a oportunidade 3 (padronização de minutas no site da AGU e listas de verificação), que já auxiliam os servidores na elaboração das minutas de contratos. Além disso, busca amenizar a ameaça 1 (constantemente atualizações da legislação) e 2

(burocracia excessiva). Quando os servidores passam a ter acesso às informações de maneira mais clara e organizada, a burocracia do processo de contratação deixa de ser um empecilho, pois há mais previsibilidade e os servidores poderão encaminhar os processos em tempo hábil. Segue abaixo, no Quadro 9, a Proposta de ação 1 abordada por meio do modelo 5W2H.

Quadro 9 – Proposta de ação 1

O que?	Elaborar manuais de procedimentos unificados para o Setor de Contratos (GV) e a CCON (JF).
Por quê?	Para atualizar e uniformizar os procedimentos adotados nas contratações da universidade, garantindo eficiência, transparência, e a manutenção do conhecimento organizacional.
Onde?	Por meio digital, nos campi da UFJF.
Quando?	O processo será contínuo, com atualizações periódicas, ou sempre que houver mudanças nos fluxos ou procedimentos.
Quem?	Uma comissão formada por servidores indicados pelas chefias dos setores de contratos dos campi, composta por uma equipe experiente e multidisciplinar. Sugere-se um total de 4 servidores, liderados por um deles, escolhido pelas chefias.
Como?	Criando comissão para elaboração do manual unificado; mapeando as atividades dos setores e organização em fluxogramas; apresentando o mapeamento para aprovação e desenvolvimento do manual com checklists e mapa de processos; apresentando e divulgando o manual em ambos os campi; atualizando o manual conforme necessário.
Quanto?	Recursos humanos serão os principais custos, exigindo tempo e dedicação dos servidores envolvidos. Não haverá custos com a divulgação do material, pois será feita nos sites já existentes dos setores.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

A **Proposta 2** é de realização de reuniões internas periódicas no Setor de Contratos de GV. Essas reuniões visam melhorar a comunicação interna, ajudam a disseminar informações relevantes sobre os processos de contratação do campus GV, além de possibilitarem ajuda mútua entre os servidores e esclarecimento de dúvidas sobre suas atividades. Do ponto de vista da gerência do setor, essas reuniões podem ser utilizadas para alinhamento da equipe, distribuição de funções, identificação de problemas internos e motivação dos servidores. Essa proposta utiliza as forças da equipe para combater as fraquezas 2 (comunicação ineficiente) e

7 (falta de clareza na distribuição das atribuições). Segue o Quadro 10 com informações sobre a proposta 2.

Quadro 10 – Proposta de ação 2

O que?	Realizar reuniões internas periódicas no Setor de Contratos de GV.
Por quê?	Para melhorar a comunicação interna do setor; disseminar informações relevantes sobre os processos de contratação; possibilitar a colaboração entre servidores e o esclarecimento de dúvidas; e alinhar a equipe, distribuir funções, identificar problemas internos e motivar os servidores.
Onde?	No Setor de Contratos de GV, presencialmente; ou de forma online, por meio de videochamada.
Quando?	As reuniões serão realizadas a cada dois meses, com possibilidade de aumentar ou diminuir a frequência, conforme avaliação da gerência.
Quem?	Todos os servidores do Setor de Contratos de GV, com participação e liderança da gerência do setor.
Como?	Agendando regularmente as reuniões; criando pautas específicas para cada reunião, abrangendo temas como comunicação interna, alinhamento de funções, e resolução de problemas; usando as reuniões para motivação e integração da equipe, e promovendo participação ativa dos servidores para troca de informações e esclarecimento de dúvidas.
Quanto?	O custo principal é o tempo investido pelos servidores e gerência para participar das reuniões e o planejamento das pautas.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

A **Proposta 3** sugere a realização de reuniões periódicas com a equipe da CCON. Similar à proposta 2, tem como objetivo melhorar a comunicação entre as equipes de ambos os campi, fortalecendo a integração, e auxiliando na distribuição de informações importantes sobre o trabalho e sobre a universidade de forma geral. Dessa forma, combate-se a fraqueza 2 (comunicação ineficiente). Segue abaixo o Quadro 11, com as informações desta proposta.

Quadro 11 – Proposta de ação 3

O que?	Realizar reuniões periódicas com a equipe da CCON.
---------------	--

Por quê?	Para melhorar a comunicação entre as equipes dos campi; fortalecer a integração entre os setores; e auxiliar na distribuição de informações importantes sobre o trabalho e sobre a universidade de forma geral.
Onde?	Por videoconferência, conectando as equipes dos campi.
Quando?	As reuniões serão realizadas trimestralmente, com possibilidade de aumentar ou diminuir a frequência, conforme avaliação das chefias.
Quem?	Equipes do Setor de Contratos de GV e da CCON.
Como?	Agendando regularmente as reuniões entre as equipes; criando pautas que abordam a comunicação, integração e compartilhamento de informações; e promovendo participação ativa de ambas as equipes para fortalecer a colaboração e alinhamento entre os campi.
Quanto?	O custo principal envolve o tempo dedicado pelas equipes e a logística de organização das reuniões, especialmente para preparar os recursos tecnológicos para videoconferência.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

A **Proposta 4** indica a elaboração de um plano de treinamento, com o objetivo de preparar os servidores a respeito da legislação aplicável e dos procedimentos práticos do setor. Para isso, os servidores poderão buscar os cursos e treinamentos disponíveis de forma online, assim como programas de treinamento ou professores especializados que possam fazer cursos de formação online ou presencialmente para a equipe. Então, devem apresentar em reunião setorial com a chefia um relatório contendo os cursos encontrados, com as respectivas datas e custos envolvidos, para que seja feita a análise desse relatório e o apresente à Direção Geral do campus GV, que tem a competência de autorizar as ações que envolvam custos para a instituição.

Essa proposta utiliza as forças da equipe para sanar principalmente a fraqueza 4 (formação insuficiente), mas também pode trazer melhoras em relação às fraquezas 5 (retrabalho) e 6 (morosidade), tendo em vista que servidores bem formados errarão menos e trabalharão de modo mais ágil. Abaixo, segue o Quadro 12 com a Proposta 4.

Quadro 12 – Proposta de ação 4

O que?	Elaborar um plano de treinamento para os servidores do Setor de Contratos.
---------------	--

Por quê?	Para preparar os servidores quanto a legislação aplicável e capacitá-los nos procedimentos práticos do setor.
Onde?	Online, por meio de cursos e treinamentos disponíveis na internet; ou presencialmente, se necessário, com a contratação de professores especializados ou programas de treinamento.
Quando?	Após a elaboração e apresentação do plano de treinamento, com implementação contínua conforme os cursos e treinamentos forem identificados e aprovados.
Quem?	Servidores do Setor de Contratos e a chefia do setor, com envolvimento da Direção Geral do campus GV para a aprovação final.
Como?	Buscando cursos e treinamentos disponíveis online e programas de formação especializados; elaborando um relatório com as opções de cursos, datas e custos; apresentando o relatório em reunião setorial com a chefia; e aguardando análise e aprovação pela chefia, seguida da apresentação à Direção Geral do campus para autorização das ações que envolvam custos.
Quanto?	O custo será determinado pelos cursos e treinamentos identificados, conforme descrito no relatório que será submetido à chefia e à Direção Geral do campus para aprovação.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

A **Proposta 5** recomenda a construção de um arquivo. O processo deve ser pelo SEI, um sistema já conhecido e utilizado pelos servidores da UFJF que permite gestão de processos e documentos eletrônicos. O objetivo desse arquivo é criar um banco de dados com informações relevantes, que possam ser consultadas a qualquer momento pelos servidores, para auxiliar na prestação de serviço no setor. Portanto, o conteúdo a ser organizado e arquivado é: legislações, instruções normativas, resoluções internas, acórdãos do TCU com decisões concretas a respeito da temática dos contratos administrativos, pareceres jurídicos etc., facilitando a obtenção de informações necessárias para a resolução dos problemas cotidianos. Tudo isso deve estar organizado, tendo em vista que materiais soltos aumentariam o tempo de consulta e diminuiriam a eficiência no serviço.

Essa pode minimizar os impactos negativos das constantes atualizações da legislação, desde que o arquivo seja atualizado. Também pode melhorar a questão do retrabalho e da morosidade, já que estaria facilitando a obtenção de informações. O Quadro 13, abaixo, possui as informações sobre a proposta 5.

Quadro 13 – Proposta de ação 5

O que?	Construir um arquivo digital no SEI.
Por quê?	Para criar um banco de dados com informações relevantes e auxiliar na prestação de serviços, facilitando a resolução de problemas cotidianos.
Onde?	No SEI, sistema já conhecido e utilizado pelos servidores da UFJF.
Quando?	O arquivo será construído e mantido de forma contínua, com atualizações regulares conforme novas informações forem disponibilizadas.
Quem?	Servidores do Setor de Contratos, responsáveis pela organização e manutenção do arquivo.
Como?	Organizando e arquivando no SEI conteúdos como legislações, instruções normativas, resoluções da UFJF, acórdãos do TCU, pareceres jurídicos etc., garantindo que o material esteja devidamente categorizado e identificado para facilitar o acesso e a consulta.
Quanto?	Não há custos diretos envolvidos, além do tempo e esforço dos servidores para organizar e manter o arquivo atualizado no SEI.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

Por fim, a **Proposta 6** sugere a elaboração de um mapa de riscos. Os servidores fariam um relatório, com o objetivo de demonstrar à Administração Superior da UFJF-GV os riscos existentes na atuação dos servidores do setor de contratos na gestão e fiscalização de contratos.

Esse relatório teria como base a legislação, especialmente no que se refere à segregação de funções. Para isso, as funções do setor e as funções dos gestores e fiscais de contratos devem ser descritas, demonstrando a incompatibilidade de ambas. Além disso, os servidores fariam uma pesquisa em outras universidades, para conhecer como é feita essa divisão de funções. Os possíveis riscos nesse acúmulo de funções envolvem sobrecarga de trabalho, falta de especialização, conflito de interesses, risco de descumprimento da legislação e baixa qualidade na gestão e fiscalização, levando a possíveis falhas na execução dos contratos. Deve ser feita a avaliação desses riscos, avaliando a possibilidade e o impacto de cada um. Em seguida, devem ser listadas as possíveis ações mitigadoras desses riscos. O setor, liderado pelo gerente, deve apresentar o relatório à Direção Geral do campus, já que as ações mitigadoras não estão ao alcance do setor. Essa proposta visa diminuir a sobrecarga de funções (fraqueza 3). Segue, abaixo, o Quadro 14 com a proposta 6.

Quadro 14 – Proposta de ação 6

O que?	Elaborar um mapa de riscos para o Setor de Contratos.
Por quê?	Para demonstrar à Administração Superior os riscos existentes na gestão e fiscalização de contratos.
Onde?	No Setor de Contratos, com consultas a outras universidades para comparar a divisão de funções.
Quando?	A elaboração do mapa de riscos será feita dentro de um prazo específico, a ser acordado, com apresentação posterior à Direção Geral do campus GV.
Quem?	Servidores do Setor de Contratos, com liderança do gerente.
Como?	Descrevendo as funções do setor e dos gestores e fiscais de contratos, demonstrando a incompatibilidade entre elas; pesquisando sobre a divisão de funções em outras universidades; identificando os riscos, como sobrecarga de trabalho, conflito de interesses e descumprimento da legislação; avaliando a probabilidade e impacto de cada risco; listando as possíveis ações mitigadoras; apresentando o relatório à Direção Geral do campus.
Quanto?	O custo envolve principalmente o tempo e esforço dos servidores para a elaboração do relatório e a pesquisa em outras universidades.

Fonte: Elaboração da autora (2024).

Encontra-se no campus GV uma comissão que está avaliando a possibilidade de emancipação, ou seja, tornar a UFJF-GV uma universidade independente. Essa pode ser vista como uma oportunidade de maior autonomia. No entanto, é necessário levar em consideração o estado atual de formação dos servidores, vista como insuficiente. Para que uma futura universidade independente possa prestar um serviço de qualidade, com uma boa formação dos estudantes, não se pode deixar de lado a formação da equipe de servidores, pois não basta uma boa formação acadêmica para que se forme um bom profissional. É necessária uma formação contínua para desempenhar-se um bom papel.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal investe em obras e serviços destinados à população (BRASIL, 2024). Um total de mais de 3 bilhões de reais em investimento foi anunciado para as universidades federais, valor que será destinado à instalação de novos campi, assim como à retomada de obras e projetos de estruturação da rede federal de ensino (BRASIL, 2024).

Portanto, esse programa se constitui como uma grande oportunidade de obtenção de recursos para a estruturação física da UFJF-GV, seja pela retomada das obras que foram paralisadas, ou pela construção ou compra de novos imóveis. A melhoria na infraestrutura do campus traria maior segurança, tendo em vista a atual dependência dos contratos de locação para garantir o funcionamento básico do campus, diminuindo a vulnerabilidade da instituição. Além disso, essa dependência reduz a flexibilidade da instituição para reagir à emergências ou mudanças, uma vez que qualquer necessidade de ajuste depende de negociações contratuais, que podem ser lentas e complexas. A infraestrutura inadequada também pode elevar os custos operacionais e comprometer a qualidade dos serviços prestados, exacerbando a insatisfação da comunidade acadêmica e afetando a reputação do campus.

Nesse contexto, o papel do gestor público é fundamental, pois ele atua como um catalisador na aplicação das políticas públicas e no aprimoramento contínuo da gestão da informação e do conhecimento organizacional. O gestor público deve promover um ambiente que valorize a troca de conhecimentos entre os servidores, incentivando a colaboração e a inovação. Além disso, ele é responsável por garantir a transparência, a eficiência e a eficácia das ações administrativas, assegurando que as melhores práticas sejam seguidas e que o serviço público atenda às demandas da sociedade com qualidade. O gestor público, portanto, é um agente essencial para a implementação de melhorias e para o fortalecimento das capacidades institucionais.

Segundo Albarello (2006, p. 67-68), “a gestão pública não pode ser comparada à gestão privada (...) mas toda ciência administrativa parte do pressuposto de que, para ser eficaz torna-se necessário considerar os métodos de planejamento, direção, controle e avaliação”. Assim, a autora defende que essa prática deve ser utilizada pelos gestores públicos a fim de otimizar os recursos e obter melhores resultados, aumentando a qualidade na prestação de serviços e maximizando os benefícios sociais.

O presente capítulo consolidou a análise das práticas administrativas e da gestão de contratos no Setor de Contratos da UFJF-GV, destacando as forças e fraquezas internas, assim como as oportunidades e ameaças externas. Através da matriz SWOT, foram identificados os principais desafios e potencialidades do setor, culminando na elaboração de um Plano de Ação Educacional (PAE). Este plano busca não apenas mitigar as fraquezas e neutralizar as ameaças, mas também capitalizar sobre as forças existentes e aproveitar as oportunidades identificadas. Assim, o PAE apresenta um conjunto de propostas que visam aprimorar a

eficiência e a eficácia das operações do setor, promovendo uma gestão mais estruturada e proativa, essencial para enfrentar os desafios futuros e garantir a continuidade dos serviços no campus.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo central descrever e analisar as ações necessárias para o aprimoramento da gestão e práticas administrativas no Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares (GV). A pesquisa partiu da identificação de problemas estruturais e operacionais que têm impactado negativamente a eficiência dos processos de contratação, resultando em retrabalho, morosidade, e riscos significativos para a continuidade dos serviços prestados pela instituição.

No decorrer do estudo, foi possível compreender o contexto em que o Setor de Contratos de GV está inserido, especialmente à luz da legislação vigente, da autonomia universitária, e dos desafios específicos enfrentados pelas universidades públicas no Brasil. A análise documental feita nos processos de contratação do campus permitiu identificar os principais obstáculos enfrentados pelo setor, entre os quais destacam-se erros técnicos na elaboração das minutas, problemas no fluxo dos processos e falta de padronização, que contribuem para um cenário de ineficiência administrativa.

O estudo teórico abordou temas fundamentais para a compreensão da problemática, como gestão da informação, do conhecimento e pública, assim como o uso de tecnologias da informação e comunicação na administração pública. Esse referencial teórico, aliado à análise prática realizada, permitiu não apenas o diagnóstico dos problemas, mas também propostas de soluções concretas para a superação dos desafios identificados.

A pesquisa revelou que a dependência de contratos, especialmente de locação, é um fator crítico para o funcionamento do campus GV. A autonomia e o contexto regional também emergiram como aspectos fundamentais, que poderiam ser melhor explorados para alinhar as contratações às necessidades locais, promovendo, assim, benefícios tanto para a universidade quanto para a comunidade local. Além disso, a morosidade, o retrabalho e as dificuldades na renovação e aditivos contratuais afetam diretamente a eficiência das contratações e a continuidade dos serviços.

Com base nas evidências coletadas e nas análises realizadas, foi elaborado um Plano de Ação Educacional (PAE), visando fornecer um caminho estruturado para a melhoria das práticas administrativas no Setor de Contratos. Esse plano incluiu seis propostas de ação, baseadas na metodologia 5W2H, com o objetivo de padronizar procedimentos, melhorar a comunicação interna e com a CCON, capacitar os servidores e implementar práticas de gestão

de riscos. A matriz SWOT elaborada no capítulo 4 também destacou as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do setor, oferecendo uma visão estratégica para a implementação das propostas.

Conclui-se que a melhoria das práticas administrativas referentes aos contratos no campus GV depende de uma abordagem integrada que considere tanto os aspectos técnicos quanto os contextuais e humanos envolvidos. A implementação das ações propostas no PAE, se efetivada, poderá contribuir significativamente para a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, garantindo a continuidade das atividades acadêmicas e administrativas da UFJF-GV.

Ao longo desta pesquisa, o objetivo central de descrever e analisar as ações necessárias para aprimorar a gestão dos contratos e as práticas administrativas no Setor de Contratos foi plenamente alcançado. As questões inicialmente propostas foram respondidas, permitindo não só a identificação dos problemas estruturais e operacionais que comprometem a eficiência dos processos de contratação, como também a proposição de soluções concretas para superá-los.

A compreensão da autora sobre os problemas enfrentados pelo Setor de Contratos foi significativamente ampliada durante a pesquisa. Além dos problemas já elencados, como morosidade e retrabalho, outros desafios foram percebidos ao longo do estudo, incluindo a dependência de contratos de locação por parte do campus GV e a necessidade de uma maior exploração da autonomia e do contexto regional, principalmente quanto ao problema de infraestrutura do campus, para a melhora das contratações.

Após ler, analisar, comparar e sintetizar diferentes autores a respeito da temática, foi possível adotar uma posição crítica e reflexiva sobre a importância de uma abordagem integrada na gestão pública, que considere aspectos técnicos, contextuais e humanos. A implementação das ações propostas no Plano de Ação Educacional (PAE) trará melhorias significativas ao setor, promovendo uma administração mais eficaz e adaptada às demandas específicas da UFJF-GV.

Por fim, este trabalho não só atendeu aos objetivos estabelecidos, mas também ampliou o escopo de análise, oferecendo contribuições valiosas para a melhoria das práticas administrativas em instituições públicas de ensino superior no Brasil. Espera-se contribuir para a reflexão e o desenvolvimento de práticas administrativas mais eficazes e adaptadas à realidade das mesmas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org); LOTTA, Gabriela Spanghero (Org); OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. 2018.

AGU. Advocacia Geral da União. **Apresentação e orientações gerais**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/apresentacao-e-orientacoes-gerais>. Acesso em: 2 set. 2023.

ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. *Revista de Administração*, v. 5, n. 9, p. 49-71, 2006.

ALMEIDA, Leonardo Alexandrino de. **Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento**: o caso do Campus da UFJF em Governador Valadares. Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/10/LEONARDO-ALEXANDRINO-DE-ALMEIDA.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

ALMEIDA, M. R. Desafios e estratégias na capacitação de servidores públicos. Editora Gestão, 2019.

ALVIM, Paulo César Rezende de Carvalho. **O papel da informação no processo de capacitação tecnológica das micro e pequenas empresas**. *Ciência da informação*, v. 27, p. 28-35, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/kTDYPhWWhd9Yf7mXyCDgkVz/#>. Acesso em: 22 out. 2023.

BARROS, Karine de Paula. **O Fluxo de processos na Coordenação de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora**: um estudo sobre os maiores desafios para a otimização dos trabalhos. Juiz de Fora, 2017. Disponível em: http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2017/12/Karine-Vers%C3%A3o-Final_p%C3%B3s-revis%C3%A3o_Impress%C3%A3o-16.11OK.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

BOGONÁ, Marli Zavala de. **Gestão do conhecimento e da informação no setor público: perspectivas**. *Revista Temas de Administração Pública*. São Paulo: 2012. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigomarlizavala1pdf.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Casa Civil. Conheça o Novo PAC. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-programa>. Acesso em: 29 ago. 2024.
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.134, de 7 de julho de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: 1998.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: 1999.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2022.** Brasília, 2023. Disponível em:
https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 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. Brasília, 2017. 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: 29 ago. 2023.

BRASIL, M.N.; SANTOS, K.P. A Importância da Política de Formação Continuada no Desempenho dos Servidores Público. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 2, n. 3, p. 64-72, 2020. Disponível em:
<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/3868/3503>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRAUN, C.C.; MUELLER, R.R.. **A gestão do conhecimento na administração pública municipal em Curitiba com a aplicação do método OKA-Organizational Knowledge**

Assessment. Revista de Administração Pública, v. 48, p. 983-1006, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/NS68rMSh5JshWjS3b3FnTLv/>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BUENO, Renato Varella; MACULAN, Benildes Coura; AGANETTE, Elisângela Cristina. Mapeamento de processos e gestão por processos: revisão sistemática de literatura. **Múltiplos olhares em ciência da informação**, 2019.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, v. 34, 2010.

CARVALHO, L.F.; ARAÚJO JÚNIOR, R.H.. **Gestão da informação: estudo comparativo entre quatro modelos.** *Biblos*, v. 28, n. 1, p. 71-84, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/4159/3000>. Acesso em: 22 out. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

COSTA, A.F. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos.** *Revista do Tribunal de Contas do Ceará*, Fortaleza, v. XI, n. 1, p. 105-127, jan-jun. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em 30 mar. 2023.

COSTA, L.F. *Desenvolvimento profissional e suas implicações na administração pública*. Editora Administração e Políticas, 2022.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação.** São Paulo: Futura, 1998.

DELGADO, Maurício G. **Curso de Direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DURHAM, Eunice R. **A autonomia universitária: extensão e limites.** São Paulo: Nupes/USP, 2005.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma visão sobre a análise da Matriz SWOT como ferramenta para elaboração da estratégia. **Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, v. 13, n. 2, 2012.

FREITAS, Juarez. **Princípio da Sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa**. Revista do Direito (Santa Cruz do Sul. Online), 2012.

GONÇALVES, J.F.T.; MOREIRA, K.D.; RODRIGUES, L.M.A.; MARTINS, C.B. Padronização de procedimentos: um estudo de caso em uma coordenadoria de trabalho de curso de graduação. In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 2016, Arequipa. Anais...Peru: [S. n.], 2016.

GONZALEZ, R.V.D.; MARTINS, M.F. **O Processo de Gestão do Conhecimento: uma pesquisa teórico-conceitual**. Gestão & Produção, v. 24, p. 248-265, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/cbfhzLCBfB6gnzrqPtyby8S/#>. Acesso em: 20 out. 2023.

GRILLO, A. N. Política de recursos humanos nas universidades federais brasileiras. In: Encontro Nacional dos Programas de pós-graduação em Administração, 1990. Anais de Recursos Humanos... Belo Horizonte: Enanpad, 1990. v. 9, p. 91-105.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília (DF): Ed. UnB, 2009.

HERMES, Gustavo Cauduro. **Os três pilares da Qualidade nas Contratações Públicas**. In: SAYD, Jamile (coord.), Subsídios para Contratação Administrativa. 2 ed. Porto Alegre: Ingep, 2011.

JANNUZZI, C.A.C.; TÁLAMO, M.F. **A empresa e os sistemas humanos de informação: uma abordagem conceitual para a gestão da informação**. Campinas, 2004. Disponível em: http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/celestejannuzzi.html. Acesso em: 22 out. 2023.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento et al. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216603/PPAU0220-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 mar. 2023.

KLERING, L.R.; PORSSE, M.de C.S.; GUADAGNIN, L.A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 21, n. 1, 2010.

LAPA, J.R.C.S.; MOREIRA, K.D.; GUEDES, C.M.; ROZAR, A. **A terceirização dos serviços de limpeza e conservação na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC): Estudo de caso sobre a gestão e fiscalização desses serviços no Centro de Comunicação e Expressão (CCE)**. 2013.

LEAL, A.P.; NETTO, A.M.M.; BARBOSA, I.C. Eficiência Na Comunicação Organizacional. **RACE-Revista de Administração do Cesmac**, v. 3, p. 124-141, 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Edição expandida de 30º aniversário. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

LOPEZ, M.A.A.; DIAS, T.F.; NEBOT, C.P. **As trajetórias modernizadoras da administração pública: Brasil e Espanha.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 5, n. 3, p. 251-27, 2020.

LUSTOSA, B. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(5), 829-874: 2008.

MACEDO, J. Formação acadêmica e prática profissional no setor público. Editora Pública. 2020.

MANARINO, Michelle Peon. **Gestão e Fiscalização de Contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo.** Juiz de Fora: 2017. Disponível em: http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2017/07/MICHELLE-PEON-MANARINO_REVISADO.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública: [s.l.], 2003. Disponível em: <https://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MEDEIROS, P.H.R.; GUIMARÃES, T.A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, p. 1-13, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos.** Revista de Direito Administrativo, v. 105, p. 14-34, 1971. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35800/34595>. Acesso em: 2 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade.** Ciência & saúde coletiva, v. 17, p. 621-626, 2012.

MINTZBERG, H. The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. Prentice-Hall, 1979.

MIRANDA, L.B.S.; SANTOS, N.A.; ALMEIDA, F.M. **Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público.** Contabilidade vista & revista, v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.

MIRANDA, Silvânia Vieira de. **A gestão da informação e a modelagem de processos**. Revista do Serviço Público Brasília 61 (1): 97-112 Jan/Mar 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1589>. Acesso em: 30 mar. 2023.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 29 ago. 2023.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. Revista de Administração de Empresas, v. 53, p. 82-90, 2013.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. Saraiva Educação SA, 2017.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**. 19. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, p. 36-49, 2005.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. Edusp, 1994.

ROCHA, W.G.; MELO, A.A.O. **Gestão de contratos: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior à luz da teoria dos custos de transação**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4439/4440>. Acesso em: 12 nov. 2023.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças**. Saraiva Educação SA, 2021.

SCATOLIN, Henrique Guilherme. **A gestão do conhecimento nas organizações: o legado de Nonaka e Takeuchi**. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, v. 5, n. 2, p. 4-13, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5298305>. Acesso em: 22 out. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de administração pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, J.C.S.; PROCÓPIO, D.B.; MELLO, J.A.V.B. O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. **P2P e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 191-205, 2019.

SILVA, Sergio Luis da. **Gestão do conhecimento: uma revisão crítica orientada pela abordagem da criação do conhecimento**. Ciência da informação, v. 33, p. 143-151, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/Z7bCPGNJcpFVBgFKzLcpSYb/>. Acesso em: 18 out. 2023.

TADEU, J.C.; GUIMARAES, E.H.R. **O Desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino.** REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 49-64, 2017.

TEIXEIRA, A.A.; SILVA, D.B. A eficiência da comunicação no ambiente de trabalho e a eficácia organizacional. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 45-61, 2021.
TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 740/2004.** Plenário. Relator Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 013.661/2003-0. Brasília: 2004. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-16683/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 12 abr. 2023.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 1. ed. São Paulo, Atlas, 1987.

TUOMI, Ilkka. Data is more than knowledge: Implications of the reversed knowledge hierarchy for knowledge management and organizational memory. In: Proceedings of the 32nd Annual Hawaii International Conference on Systems Sciences. 1999. HICSS-32. Abstracts and CD-ROM of Full Papers. IEEE, 1999. p. 12 pp. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/772795>. Acesso em: 23 abr. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Apresentação.** Juiz de Fora: 2023a. <https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/apresentacao/> Acesso em: 28 ago. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Campus GV.** Governador Valadares, 2023c. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/gv/sobre/campus-gv/>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. Coordenação Administrativa – Campus GV. Governador Valadares: 2024b. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/cagv/apresentacao/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. Gerência Administrativa – Campus Governador Valadares. Governador Valadares: 2024c. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/administrativogv/equipe/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Implementação do Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares.** Juiz de Fora: 2010. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/contratosgv/wp-content/uploads/sites/94/2020/10/processo-de-implanta%C3%A7%C3%A3o-do-campus-GV-1-69.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos no campus GV. Governador Valadares: 2023d. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1LF1g0dB2D_zln0rIxW4lboMgCU46rhEb/view. Acesso em: 3 fev. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Obras**. Governador Valadares: 2024a. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/infrastrukturagv/obras/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Plano de Gestão 2021 – 2025**. Governador Valadares: 2021a. Disponível em: <https://gv.ufjf.br/historiaemmovimento/wp-content/uploads/2021/08/Plano-de-Gestao-UFJFGV-2021-2025.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Relatório de gestão 2021 - Contratos**. Juiz de Fora: 2021c. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/contratos/2021/12/07/relatorio-de-gestao-2021-contratos/>. Acesso em: 30 set. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Relatório de gestão 2022 - Contratos**. Juiz de Fora: 2023b. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/contratos/2023/01/19/relatorio-de-gestao-2022-contratos/>. Acesso em: 30 set. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. Relatório Técnico. Governador Valadares: 2019. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/contratosgv/wp-content/uploads/sites/94/2019/10/Relat%C3%B3rio-Final-Comiss%C3%A3o-Portaria-n%C2%BA-21-de-03-de-janeiro-de-2019-4.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Resolução nº 1 de 16 de fevereiro de 2012**. Aprova a criação de um Campus Avançado da UFJF, na cidade de Governador Valadares-MG. Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/consu/wp-content/uploads/sites/33/2015/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-01.2012.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Resolução nº 01, de 14 de Agosto de 2017**. Aprova a estrutura organizacional do Campus de Governador Valadares da UFJF, e dá outras providências. Governador Valadares: 2017. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/conselhogestorgv/wp-content/uploads/sites/86/2021/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-01-2017.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Resolução nº 01, de 08 de junho de 2021**. Aprova alteração na estrutura organizacional do Campus de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora. Governador Valadares: 2021b. Disponível em: https://www2.ufjf.br/conselhogestorgv/wp-content/uploads/sites/86/2021/06/Resolu%C3%A7%C3%A3o-01_2021_com-ORGANOGRAMA.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Resolução nº 8 de 3 de fevereiro de 2016**. Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/consu/wp->

content/uploads/sites/33/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Resolução nº 35, de 17 de novembro de 2015.** Aprova o Regimento Interno do Campus Avançado de Governador Valadares – MG, e dá outras providências. Governador Valadares: 2015. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/conselhogestorgv//files/2017/04/REGIMENTO-INTERNO-CAMPUS-GV-Resolu%c3%a7%c3%a3o-35.2015-CONSU.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

VALENTIM, Marta Lígia Pomim. **Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento em ambientes organizacionais.** Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: https://brapci.inf.br/_repositorio/2010/01/pdf_ea77bd91aa_0007779.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos.** *Revista de Contratos Públicos–RCP*, Belo Horizonte, ano, v. 3, p. 9-32, 2014. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf. Acesso em: 2 set. 2023.
VILELA, Rita Amélia Teixeira. O lugar da abordagem qualitativa na pesquisa educacional: retrospectiva e tendências atuais. **Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 431-466, 2003.

WILSON, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887.

WOLTER, Alzirene Pontoni. VELHO, Altemir da Silva. **Gestão Pública no Brasil: Desafios e perspectivas.** *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 05, Ed. 02, Vol. 02, pp. 18-27. Fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/gestao-publica-no-brasil>. Acesso em: 21 out. 2023.

ZWICK, E.; TEIXEIRAS, M.P.R.T.; PEREIRA, J.R.; VILLAS BOAS, A.A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos Ebape**. BR, v. 10, p. 284-301, 2012.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER FEITA COM OS SERVIDORES QUE TRABALHAM COM OS CONTRATOS NA UFJF, CAMPUS GV E JF

- 1- Qual o seu cargo na UFJF?
- 2- Quanto tempo de serviço na UFJF?
- 3- Qual a sua formação?
- 4- Você possui experiências de trabalho anteriores à atual? Se sim, quais?
- 5- Qual o setor em que você trabalha?
- 6- Há quanto tempo trabalha com contratos?
- 7- Você poderia descrever brevemente suas funções no seu setor?
- 8- Os procedimentos adotados no dia a dia de trabalho foram previamente estabelecidos por algum manual, check list, instrução normativa ou outro instrumento de padronização do trabalho?
- 9- Como os procedimentos relacionados aos contratos são estabelecidos e seguidos no seu setor?
- 10- Em sua opinião, qual seria o nível de qualificação adequado para exercer as atividades do setor de contratos?
- 11- Você realiza outras atividades na UFJF, além de sua função no setor onde está lotado?
- 12- Você se considera suficientemente treinado para exercer suas funções?
- 13- Você considera a sua carga de trabalho compatível com seu cargo?
- 14- Na sua opinião, há suficientes servidores no seu setor?
- 15- Na sua opinião, os servidores do seu setor foram suficientemente instruídos para as funções que exercem?
- 16- Quais são as maiores dificuldades no seu trabalho com os contratos administrativos?
- 17- O que você considera que precisa ser melhorado para uma melhor prestação de serviços pelo setor de contratos do campus GV?
- 18- Existem pontos no processo que você considera ineficientes ou que poderiam ser aprimorados?
- 19- A tecnologia é utilizada para facilitar as atividades do seu setor?
- 20- Existem obstáculos em relação ao uso da tecnologia no seu setor?

- 21- Como é a comunicação entre o setor de contratos e a Coordenação de Contratos?
- 22- O que você considera que pode ser melhorado em relação à comunicação entre o Setor de Contratos e a Coordenação de Contratos?
- 23- (Somente para os servidores do campus JF) Quais são as maiores dificuldades em trabalhar com os contratos relacionados ao campus GV?
- 24- (Somente para os servidores do campus GV) Quais são as maiores dificuldades em trabalhar no campus GV?
- 25- Como os desafios e dificuldades identificados impactam os serviços prestados pela universidade, em relação aos contratos?
- 26- Os estudantes e funcionários são afetados por esses desafios de alguma maneira?
- 27- Você tem alguma sugestão ou proposta para superar os desafios identificados?
- 28- Existe algo que você acredita que poderia ser implementado para otimizar o trabalho do setor de contratos?
- 29- Existem mudanças planejadas ou expectativas de inovações no setor?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “Contratos administrativos no setor público: o caso do Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Campus Avançado Governador Valadares (GV)”. Nesta pesquisa pretendemos descrever e analisar as ações que podem ser realizadas para aprimorar as práticas administrativas na área de contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora – campus Governador Valadares”. O motivo que nos leva a estudar são as dificuldades encontradas na execução do trabalho, entre as quais se destacam a morosidade e o retrabalho nos processos.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: entrevista semiestruturada com os servidores do Setor de Contratos e da Coordenação de Contratos e análise de conteúdo. Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em riscos mínimos por expressão de opiniões. A pesquisa contribuirá para aprimorar as práticas administrativas referentes aos contratos administrativos na UFJF – Campus GV, a fim de beneficiar a comunidade acadêmica com serviços contratados de forma mais eficiente.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito a indenização. O Sr.(a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no campus GV, e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, portador do documento de Identidade _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa “Contratos administrativos no setor público: o caso do Setor de Contratos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Campus Avançado Governador Valadares (GV)”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Juiz de Fora, _____ de _____ de 20__.

Nome	Assinatura participante	Data
------	-------------------------	------

Nome	Assinatura pesquisador	Data
------	------------------------	------

Nome do Pesquisador Responsável: Ana Carolina Araújo Pinto Moreira

Endereço: Rua São Paulo, 745

CEP: 35.010-180/ Governador Valadares – MG

Fone: (33) 99967-1706

E-mail: carolina.araujo@ufjf.br