



Universidade de Brasília

FACE | Programa de Pós-graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas

**GERENCIAMENTO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR EM
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS TÉCNICOS**

LARISSA REDUSINO ABREU

Brasília, DF

2025



GERENCIAMENTO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS TÉCNICOS

Discente: Larissa Redusino Abreu

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGGIPP) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Ação Pública e Inovação

Orientador: Professor Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis.

Coorientador: Professor Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré.

Brasília, DF

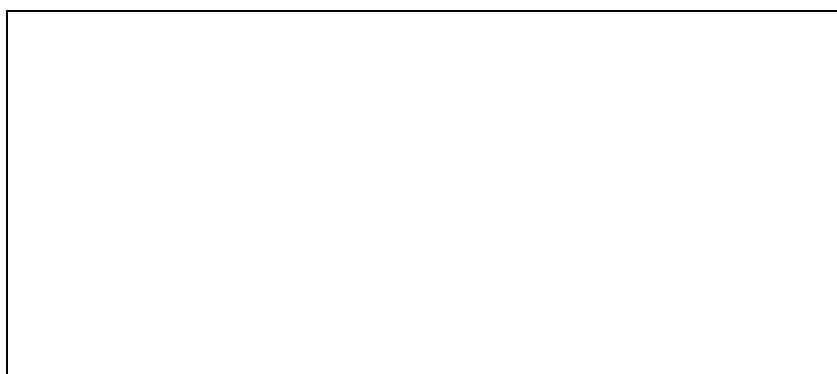
2025



Universidade de Brasília

FACE | Programa de Pós-graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas

CIP – Catalogação na Publicação





Larissa Redusino Abreu

**GERENCIAMENTO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR EM
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS TÉCNICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGGIPP) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Data da defesa: 31/07/2025

Comissão Examinadora:

Professor Doutor - Paulo Ricardo da Costa Reis
Orientador - PPG-GIPP/UnB

Professor Doutor - Sérgio Ricardo Miranda Nazaré.
Coorientador - PPG-GIPP/UnB

Professor Doutor – José Antônio de França
Examinador Interno - PPG-GIPP/UnB

Professor Doutor - Cláudio José Oliveira dos Reis
Examinador Externo - UFOB/Universidade Federal do Oeste da Bahia

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Examinador Suplente - CCA/UnB



AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, pelos incentivos e pela compreensão ao longo da minha jornada como mestranda. Seu carinho e atenção tornaram os meus dias de estudo mais leves e significativos.

À minha mãe, por suas orações e amizade, por sempre torcer pela minha felicidade e por sua sabedoria nos momentos difíceis.

Ao meu grande amigo, **Eduardo da Rocha (*in memoriam*)**, que, infelizmente, não pôde presenciar este momento de aprendizado e crescimento em razão da pandemia da COVID-19 — um dos meus grandes objetivos, como tantas vezes conversamos.

Ao meu querido colega de mestrado, Luiz Filipi Galvão, pela amizade, pelas trocas de experiências e pelos valiosos aprendizados compartilhados ao longo das disciplinas do Programa.

Em especial, ao meu orientador, Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis, por todo o conhecimento transmitido, por acreditar no meu projeto e pela dedicação ao longo dessa caminhada. Também ao meu coorientador, Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré, pelas orientações, pelas aulas enriquecedoras e apoio.

A todos os familiares, amigos e colegas de mestrado que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho, registro meus sinceros agradecimentos.



“O foco principal da educação no século 21 encontra-se em reconsiderar o ponto primordial chamado ser humano, e então estimular o desenvolvimento das potencialidades imanentes em cada pessoa, direcionando-a ao mesmo tempo para o rumo da esperança, da felicidade e da harmonia” (Daisaku Ikeda).

“A educação é a construtora da paz, a arte que enriquece a mente e lapida o caráter” (Daisaku Ikeda).



RESUMO:

Com base na Teoria do Valor Público, a presente pesquisa de mestrado buscou compreender como os fiscais técnicos de contrato percebem e interpretam sua realidade. Para isso, foram consideradas suas experiências, opiniões e significados pessoais sobre a gestão de riscos e a geração de valor público na execução dos contratos sob sua responsabilidade. Em termos metodológicos, a pesquisa foi estruturada a partir de três técnicas de coleta e análise de dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e triangulação de dados. A etapa de pesquisa documental contemplou documentos institucionais que estabeleceram as políticas de governança, gestão de riscos e a cadeia de valor de uma organização da administração pública federal selecionada para o estudo, bem como documentos administrativos referentes a sete contratações definidas como objeto de estudo para fins de análise documental. A partir dessas contratações foram selecionados 22 fiscais técnicos para realização das entrevistas. Os resultados revelaram que a maioria dos fiscais de contrato não utilizam metodologias formais para a gestão e monitoramento de riscos e que existem diversas dificuldades e necessidades associadas à função de fiscalizar contratos, como a falta de capacitação, a necessidade de melhor distribuição da carga de trabalho e a ampliação da participação no planejamento das contratações, entre outros aspectos. Como Produto Técnico-Tecnológico, sugere-se a criação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos no âmbito da Prefeitura da Universidade de Brasília – PRC/UnB visando contribuir para a implementação de normativos e procedimentos internos de riscos na fiscalização técnica das contratações, bem como para incidência na mitigação as dificuldades identificadas na etapa de entrevistas junto aos fiscais técnicos. Além disso, o produto contempla uma matriz de riscos personalizada para a realidade da PRC/UnB e um *dashboard* interativo para acompanhamento das contratações. O trabalho possui potencial de gerar contribuições práticas e teóricas para a sociedade, bem como potencial inovador ao articular a prática da fiscalização técnica contratual às dimensões de governança e gestão de riscos. Em termo de contribuições teóricas, o trabalho se diferencia por integrar os temas governança, gestão de riscos e geração de valor público, com foco na atuação dos fiscais técnicos de contrato. Seus resultados contribuem de forma prática e inovadora para a melhoria da função fiscalizatória no setor público e podem ser replicados em outras instituições públicas que busquem aprimorar a governança e a geração de valor nas contratações, ou seja, com potencial de apoiar as organizações públicas na geração de impacto social na sociedade. Diante dos resultados identificados, percebe-se que existem outras possibilidades de tratamento do tema e criação de distintos produtos técnicos, de modo que se espera que o presente trabalho estimule futuras pesquisas na área.

Palavras-chave: Teoria do Valor Público; Gestão de riscos; Fiscalização técnica de contratos; Governança.



ABSTRACT:

Based on the Public Value Theory, this master's research sought to understand how technical contract inspectors perceive and interpret their reality. To this end, their experiences, opinions and personal meanings about risk management and the generation of public value in the execution of the contracts under their responsibility were considered. In methodological terms, the research was structured around three data collection and analysis techniques: documentary research, semi-structured interviews and information triangulation. The documentary research stage included institutional documents that established the governance policies, risk management and value chain of a federal public administration organization selected for the study, as well as administrative documents relating to seven contracts defined as the object of study for the purposes of documentary analysis. From these contracts, 22 technical inspectors were selected for interviews. The results revealed that the majority of contract inspectors do not use formal methodologies for risk management and monitoring and that there are various difficulties and needs associated with the role of contract inspector, such as lack of training, the need for better distribution of workload and increased participation in contract planning, among other aspects. As a Technical-Technological Product, it is suggested that a Technical Committee on Governance, Risks and Contract Inspection be created within the scope of the City Hall of the University of Brasília - PRC/UnB, with the aim of contributing to the implementation of internal risk regulations and procedures in the technical inspection of contracts, as well as to help mitigate the difficulties identified in the interview stage with the technical inspectors. In addition, the product includes a risk matrix customized to the reality of the PRC/UnB and an interactive dashboard for monitoring contracts. The work has the potential to generate practical and theoretical contributions to society, as well as innovative potential by linking the practice of technical contract inspection to the dimensions of governance and risk management. In terms of theoretical contributions, the work stands out for integrating the themes of governance, risk management and the generation of public value, with a focus on the work of technical contract inspectors. Its results contribute in a practical and innovative way to improving the oversight function in the public sector and can be replicated in other public institutions seeking to improve governance and the generation of value in contracting, i.e. with the potential to support public organizations in generating a social impact on society. Given the results identified, it is clear that there are other possibilities for dealing with the issue and creating different technical products, so it is hoped that this work will stimulate future research in the area.

Keywords: Public Value Theory; Risk management; Technical inspection of contracts; Governance.



LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Macroprocesso de contratações	27
Figura 02- Leis, Decretos e Normativos no âmbito da Administração Pública Federal sobre Gestão de Riscos e Governança.	29
Figura 03- Análise dos princípios de Governança presentes na Lei n. 14.133/21	35
Figura 04- Organograma Institucional/UnB– Gestão de 2021-2024.....	39
Figura 05 - Modelo de Governança Institucional. Pirâmide invertida.	51
Figura 06 - Cadeia de Valor UnB.	53
Figura 07 - Ranking dos riscos - Aquisições e Contratações - Base NRR (Média GT operacional e Usuários)	70
Figura 08 - Matriz de Nível de Riscos.....	71
Figura 09 - Tipos de Resposta a riscos	71
Figura 10 - Modelo de Mapa de Riscos segundo a IN n. 05/2017.	73



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Estimativa anual das despesas de funcionamento da UnB – 2024	38
Gráfico 02 - Consolidação dos métodos e técnicas de pesquisa.....	43



LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Valores públicos obtidos por categoria	21
Quadro 02 - Aplicação prática dos princípios da Lei n. 14.133/2021 na fiscalização técnica contratual	34
Quadro 03 - Competências dos fiscais técnicos na Lei 14.133/21 e Decreto 11.246/2022.	36
Quadro 04 - Consolidação dos métodos e técnicas da pesquisa de acordo com os objetivos específicos	45
Quadro 05 - Perfil dos entrevistados.	48
Quadro 06 - Categorização e análise dos dados de governança na fiscalização voltadas à geração de valor público	59
Quadro 07 - Categorização e análise dos dados de fiscalização como prática para gerar valor público.	62
Quadro 08 - Categorização e análise dos dados de Valor público (como resultado) para os fiscais de contratos na UnB.	69
Quadro 09 - Categorização e análise dos dados referentes à atuação dos fiscais na gestão de riscos e na geração do valor público.	79



LISTA DE TABELA

Tabela 01 - Serviços contratados pela Prefeitura da UnB – Gestão 2021-2024.	41
--	----



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CER – UnB Cerrado

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

CGU – Controladoria-Geral da União

DOD – Documento de oficialização da demanda

DIMAT – Diretoria de Manutenção, Reparos e Transportes

DIRAE – Diretoria de Administração e Estratégia

DISEG – Diretoria de Segurança

DPO - Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional

FAL- Fazenda Água Limpa

FUP – Faculdade UnB Planaltina

FCE – Faculdade UnB Ceilândia

FGA – Faculdade UnB Gama

IBGC- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IN – Instrução Normativa

ISO - Organização Internacional de Normalização

IGG – Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas

iESGo – Índice de Governança, Sustentabilidade e Gestão

iGovContrat - Índice de Governança das Contratações

iGestContrat - Índice de Gestão das Contratações

NBR ISSO 31000- Associação Brasileira de Normas Técnicas

NMP – *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PRC/UnB – Prefeitura da Universidade de Brasília

PTT - Produto Técnico-tecnológico

SWOT – Análise *SWOT* ou Análise FOFA

TCU – Tribunal de Contas da União

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

TI – Tecnologia da informação

TR – Termo de Referência

UnB – Universidade de Brasília



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Problematização	16
1.2 Objetivo Geral da Pesquisa	17
1.2.1 Objetivos específicos	17
2. PESQUISA TEÓRICO--EMPÍRICA	19
2.1. Introdução	19
2.2 Fundação Teórica-Conceitual	20
2.2.1 Teoria de criação de valor público	20
2.2.2 Valor público sob a perspectiva da Governança	23
2.2.3 Gestão de Riscos	25
2.2.3.1 Gestão de Riscos nas Contratações Públicas	26
2.2.3.2 Gestão de Riscos na Fiscalização de Contratos	31
2.2.4 Fiscalização Técnica de Contratos: Princípios e Competências Legais	33
2.3 Procedimentos Metodológico	37
2.3.1 Organização pesquisada	37
2.3.1.1 Prefeitura da Universidade de Brasília (PRC/UnB): o lócus da pesquisa	38
2.3.2 Abordagem metodológica	42
2.3.3 Classificação da Pesquisa	42
2.3.4 Coleta e análise dos dados	44
2.4 Resultados e Discussões	51
2.4.1 Governança e valor público nas contratações	51
2.4.2 Valor público (resultado) para os fiscais de contratos da Prefeitura da UnB	63
2.4.3 Atuação dos fiscais na gestão de riscos e na geração do valor público	70
2.4.4 Recomendações derivadas dos resultados	80
2.5 Conclusões	83
3. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)	85
3.1 Introdução e relevância da Proposta de Produto Técnico Tecnológico (PTT)	85
3.2 Descrição Geral do Produto	86
3.2.1 Ato Normativo	87
3.2.2 Modelo de Matriz de Riscos	87



3.2.3 Modelo de <i>Dashboard</i>	88
3.3 Base Teórica	90
3.4 Relevância do Produto	91
3.5 Documentos comprobatórios e evidências	92
3.6 Conclusões	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
APÊNDICES	98
Apêndice A - Quadro com amostragem de dissertações que envolvem os temas gestão de riscos, fiscalização de contratos públicos e a teoria do valor público	98
Apêndice B - Quadro com análise dos artigos constantes na Lei n. 14.133/21, visando verificar se a Lei abrange os princípios de Governança estabelecidos pelo IBGC 2023.....	99
Apêndice C - Roteiro da Entrevista Semi Estruturada realizada com os Fiscais de Contrato da Prefeitura da UnB.	101
Apêndice D – Modelo de Ato Normativo	108
Apêndice E – Modelo de Matriz de Risco	111
Apêndice F – Modelo de <i>Dashboard</i>	113

1. INTRODUÇÃO

O gerenciamento de riscos no Brasil teve seus primeiros passos na década de 1990, influenciado pela abordagem de Harry Markowitz em *Portfolio Selection*, trabalho que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1990. Outros marcos incluem a criação do conceito *Value at Risk*, entre outras contribuições (SOUZA et al., 2020; TOTAL RISK, 2024).

No setor público, a difusão mais significativa dessa abordagem ocorreu apenas a partir de 2016, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1, que orientou órgãos do Poder Executivo Federal a sistematizarem práticas de gestão de riscos, controles internos e governança. No ano seguinte, a Instrução Normativa n. 05/2017 passou a disciplinar a contratação de serviços terceirizados, incorporando etapas como a elaboração de estudos preliminares, o gerenciamento de riscos e a definição do termo de referência ou projeto básico (BRASIL, 2017).

A promulgação da Lei n. 14.133/2021 consolidou a governança e a gestão de riscos como princípios fundamentais das contratações públicas, atribuindo à alta administração a responsabilidade por implementar processos de avaliação, monitoramento e controle. Assim, o processo licitatório passa a ser compreendido não apenas como um meio de aquisição de bens e serviços, mas como um instrumento de efetivação de políticas públicas e uso eficiente dos recursos do Estado.

Nesse cenário, o papel dos fiscais de contrato ganha relevância estratégica. Esses profissionais operam na linha de frente da Administração, assegurando a efetividade, a economicidade e a qualidade nas aquisições, impactando diretamente a cadeia de valor e contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais (BRASIL, 2021).

A própria Instrução Normativa n. 05/2017 detalha as funções relacionadas à fiscalização, estabelecendo diretrizes para garantir a qualidade dos serviços contratados pela Administração Pública. Em seu artigo 40, o normativo diferencia cinco funções específicas: a Gestão da Execução do Contrato, responsável pela coordenação de todo o ciclo contratual; a Fiscalização Técnica, voltada à verificação do cumprimento dos requisitos técnicos do serviço; a Fiscalização Administrativa, que observa as obrigações legais e documentais; a Fiscalização Setorial, exercida por unidades descentralizadas; e a Fiscalização pelo Público Usuário, que capta a percepção dos usuários finais. No âmbito desta pesquisa de mestrado, o enfoque recai sobre a fiscalização técnica dos contratos.



Diferentemente de outras pesquisas, este trabalho se propõe a integrar os temas governança, gestão de riscos e geração de valor público, com foco na atuação dos fiscais técnicos de contrato. Essa articulação é essencial para fortalecer o desempenho da administração pública e ampliar os resultados e impactos das contratações, especialmente no contexto da Prefeitura da Universidade de Brasília (PRC/UnB) — lócus do estudo.

O estudo é conduzido por meio de um estudo de caso na Prefeitura (PRC/UnB), unidade auxiliar da Reitoria responsável pela administração das edificações acadêmicas, áreas de uso comum, transporte e segurança institucional. Sendo uma unidade de compras descentralizada, a PRC/UnB tem grande relevância institucional, fiscalizando contratos de grande porte e grande incidência sobre a comunidade universitária, como manutenção predial, limpeza, vigilância e jardinagem. Diante disso, o estudo concentra-se nos servidores designados como fiscais técnicos de contrato.

Destaca-se que todo o esforço de coleta e análise dos dados foi realizado pela autora do trabalho, que é servidora pública, ocupante do cargo de administradora, com mais de dez anos de atuação no órgão pesquisado. Essa vivência profissional proporcionou não apenas acesso às informações, mas também uma compreensão aprofundada da realidade institucional e dos desafios enfrentados pelos fiscais técnicos de contrato. Assim, a motivação para a realização desta pesquisa decorre da percepção da autora quanto à importância estratégica dessa função para a geração de valor público. É com base nessa experiência prática que os dados foram interpretados, conferindo à análise um olhar crítico e comprometido com a melhoria da atuação institucional.

Diante desse contexto, apresenta-se a seguir a problematização da pesquisa, que aprofunda os fundamentos teóricos e os desafios práticos relacionados à gestão de riscos, à fiscalização técnica e à geração de valor público.



1.1 Problematização

A gestão de riscos tem se consolidado como um instrumento estratégico para agregar valor e fortalecer a governança nas contratações públicas. No entanto, sua efetiva implementação requer um processo estruturado, composto por etapas como identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos (RUFINO FILHO e VIEIRA, 2024).

Assim, a Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 169, determina que a administração pública deve adotar práticas sistemáticas de gestão de riscos e controles internos para garantir conformidade no planejamento e execução dos contratos. Para que essa gestão seja eficaz, é necessário, primeiramente, mapear os objetivos e, em seguida, identificar os eventos que podem impactar negativamente o processo de contratação. Esses eventos são denominados riscos.

Calôba (2018) apresenta algumas definições extraídas do *The Risk Management Guide* (O Guia de Gerenciamento de Riscos), incluindo a concepção de risco como algo a ser evitado, como incerteza de resultados, como uma combinação de probabilidade e impacto, ou ainda como um evento futuro de potencial prejuízo.

No âmbito das contratações públicas, os riscos podem envolver falta de planejamento, ausência de controle sobre a necessidade da contratação, uso inadequado dos recursos disponíveis, omissão na designação de gestores e fiscais de contratos, descumprimento de prazos e ausência de sanções às empresas contratadas que apresentem irregularidades. Em contrapartida, a gestão de riscos também pode gerar oportunidades, como o aprimoramento da governança, o fortalecimento do cumprimento da missão institucional, a adequação à nova legislação de licitações, além do aumento da transparência, integridade e combate à corrupção (BARRAL, 2018; TJDFT, 2022).

Paralelamente, a sociedade espera dos agentes públicos uma atuação eficiente e transparente, que assegure a prestação de serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Teixeira (2012), afirma que a criação de valor público pode se dar de diferentes formas, como pela melhoria do desempenho organizacional, pela implementação de programas que atendam necessidades sociais relevantes ou pelo reposicionamento da missão institucional frente a novos desafios.

Nesse sentido, Ferreira (2024) destaca o ambiente das compras públicas como espaço privilegiado para a geração de valor, dado seu papel central no provimento de insumos às políticas públicas. Espera-se que os processos de contratação não apenas cumpram suas finalidades operacionais, mas também ampliem os impactos positivos à sociedade. Essa visão



é reforçada pela transformação recente do setor público, marcada por mudanças políticas, econômicas e sociais, que favoreceram a adoção de práticas mais participativas e focadas em resultados.

Pesquisas anteriores já identificaram desafios na gestão e fiscalização de contratos na administração pública. Silva (2023) apontou deficiências na condução da fiscalização contratual, que dificultam a atuação dos agentes responsáveis. Já Ferreira (2021) destacou que os riscos contratuais impactam diretamente a geração de valor público, uma vez que afetam indicadores essenciais para a eficiência e transparência da gestão. Tais informações sobre os estudos desenvolvidos estão detalhadas no Apêndice A deste trabalho.

Apesar dos avanços conceituais e normativos, ainda são escassos os estudos que integram, de forma empírica, os temas da fiscalização técnica, da gestão de riscos e da geração de valor público nas contratações governamentais. Tal lacuna evidencia a relevância do presente estudo.

Diante desse cenário, a próxima seção apresenta os objetivos gerais e específicos do trabalho e em seguida apresenta o capítulo da pesquisa teórico-empírica com abordagem da fundamentação teórica sobre a evolução da administração pública e sua relação com a criação de valor público, além de apresentar conceitos essenciais de gestão de riscos e fiscalização técnica de contratos.

Assim, com base no referencial teórico disponível, esta pesquisa buscou responder à seguinte questão: **Como a governança e a gestão de riscos aplicados à fiscalização técnica dos contratos colaboram para a geração de valor público?**

1.2 Objetivo Geral da Pesquisa

Compreender como a governança e a gestão de riscos aplicados à fiscalização técnica dos contratos colaboram com a geração de valor público.

1.2.1 Objetivos específicos

a) Identificar e apresentar quais são as práticas de governança organizacional adotadas para gerar valor público a partir da fiscalização técnica dos contratos da Prefeitura da UnB.

b) Identificar como os fiscais técnicos da Prefeitura da UnB caracterizam o valor público (resultado) nas contratações públicas.



c) Descrever a atuação dos fiscais técnicos de contrato da Prefeitura da UnB na implementação e no monitoramento da gestão de riscos, com vistas à promoção do valor público nas contratações.

d) Propor um produto técnico-tecnológico que contribua para o aperfeiçoamento da gestão de riscos na fiscalização técnica contratual.

Para realização desses objetivos, a sequência do trabalho está estruturada em dois capítulos. O capítulo 2 apresenta a pesquisa teórica-empírica que permitiu a compressão sobre como a governança e a gestão de riscos aplicados à fiscalização técnica dos contratos colaboram com a geração de valor público no âmbito da PRC/UnB. Nesse capítulo, constam os fundamentos teóricos com uma abordagem metodológica qualitativa, estruturada a partir de três técnicas de coleta e análise de dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e triangulação de dados. Essa estrutura permitiu a realização da pesquisa e a obtenção de dados de forma detalhada, junto a instituição pesquisada, e serviu de base para a proposição de um Produto Técnico-Tecnológico.

O Capítulo 3, por sua vez, apresenta o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido a partir dos resultados da pesquisa. O PTT é composto por três elementos: a proposta de criação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos no âmbito da PRC/UnB; um modelo de matriz de riscos voltado à fiscalização técnica contratual; e um *dashboard* interativo para acompanhamento das contratações. O desenvolvimento do PTT foi fundamentado nos mesmos métodos qualitativos adotados na pesquisa, visando o atendimento das necessidades da PRC/UnB e visualizando sua possível implementação.

O trabalho proposto apresenta caráter inovador ao integrar teoria e prática, unindo referências sobre governança, gestão de riscos e valor público aos dados obtidos quanto a realidade da fiscalização técnica da PRC/UnB. O PTT possui elevado potencial de replicabilidade em outras unidades da UnB e em instituições públicas similares, considerando seu foco na melhoria dos processos administrativos. Espera-se que o PTT proposto contribua para a adoção de procedimentos que aprimorem a fiscalização técnica e a gestão de riscos dos contratos públicos e que sirva como referência para futuras pesquisas.



2. PESQUISA TEÓRICO-EMPÍRICA

2.1 Introdução

De acordo com Ferreira (2024), no contexto das compras públicas é fundamental considerar os interesses dos diversos *stakeholders*, pois são esses atores que delineiam os valores públicos a serem promovidos por meio das aquisições. A busca por tais valores é guiada pelos objetivos e expectativas que emergem dessas relações. Apesar da diversidade de definições sobre o tema, há um consenso quanto à responsabilidade dos gestores na promoção e entrega do valor público. Espera-se, portanto, que desenvolvam competências e habilidades voltadas à estruturação de modelos organizacionais e estratégias capazes de orientar a atuação institucional de forma responsiva e eficiente na aplicação dos recursos públicos.

Para Guarido *et al.* (2021), a gestão de riscos alinha-se aos valores públicos ao buscar melhores resultados e à mitigação de problemas durante a execução contratual. Já segundo Marcolin Júnior (2024), a gestão e a fiscalização da execução contratual exigem atenção redobrada. Isso porque, na realidade das organizações públicas brasileiras, essa fase tem se mostrado particularmente crítica. Erros ou falhas nesse estágio aumentam significativamente o risco de despesas indevidas, como pagamentos superfaturados, o que pode resultar na responsabilização dos agentes envolvidos por prejuízos ao erário.

Diante desse contexto, esta pesquisa possui como objetivo investigar como a governança e a gestão de riscos aplicados à fiscalização técnica dos contratos colaboram para a geração de valor público.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa foi classificada como qualitativa e empregou três técnicas principais de coleta e análise de dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e triangulação de dados.

A abordagem qualitativa permitiu compreender de forma aprofundada a percepção dos fiscais técnicos de contrato, considerando suas experiências, opiniões e práticas institucionais. O uso combinado das técnicas possibilitou a comparação entre diferentes fontes e o fortalecimento da validade dos achados.

A partir da metodologia empregada, como principais resultados e conclusões, destaca-se lacunas nos procedimentos administrativos relacionados à atuação dos fiscais técnicos de contrato, indicando a ausência de um método consolidado de gestão de riscos e fiscalização técnica dos contratos da PRC/UnB. Verificou-se também que a criação de valor público está



associada à percepção dos fiscais sobre o impacto e a qualidade dos serviços prestados aos usuários da Universidade de Brasília (UnB).

Dessa forma, a estrutura do artigo contempla a fundamentação teórica-conceitual, englobando temáticas que abordam conceitos relacionados à criação de valor público, governança, gestão de riscos e fiscalização técnica de contratos. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos empregados, seguido da análise dos resultados e discussões, recomendações e conclusões finais.

2.2 Fundamentação Teórica-Conceitual

2.2.1 Teoria de Criação de Valor Público

O conceito de valor público tem recebido crescente atenção de acadêmicos e gestores públicos, pois oferece um referencial para compreender a atuação governamental, influenciar a formulação de políticas e aprimorar a prestação de serviços. Esse interesse reflete a busca por modelos de administração pública que alinhem a gestão aos interesses e necessidades da sociedade. Segundo Resende *et al.* (2024), o valor público tornou-se um elemento central na avaliação da eficácia das estratégias governamentais, sendo essencial para a construção de uma administração pública mais eficiente e orientada para resultados.

A Teoria do Valor Público, formulada por Mark Moore (1995) em *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, propõe que a criação de valor público é a principal missão do gestor público, assim como o lucro é o objetivo central das empresas privadas. Para isso, é necessário atuar de forma proativa, adaptando-se às mudanças sociais e institucionais ao longo do tempo (BAJPAI, 2016).

Moore (2022) propõe o conceito do triângulo estratégico de criação do valor público, formado por três vértices: capacidade operacional (viabilidade técnica), governabilidade (viabilidade política) e propósito valorizado (viabilidade social). De maneira prática, ao considerar uma possível solução para um problema público, os gestores com poder decisório sobre o tema devem refletir se essa alternativa atende aos três vértices do triângulo, analisando o contexto e testando, ainda que de forma hipotética, a viabilidade da proposta.

A criação de valor público envolve a ampliação do conceito de valor, incorporando preferências socialmente construídas e valores democráticos (RASCHENDORFER *et al.*, 2023). Nesse sentido, Jørgensen e Bozeman (2007) tiveram um papel fundamental na teoria do valor público ao sistematizar os valores que orientam a administração pública, destacando que um dos papéis centrais do gestor público é atuar em prol do bem comum e do interesse coletivo.



Embora alguns críticos considerem esses conceitos abstratos ou imprecisos, o essencial é que os gestores devem servir à sociedade como um todo, e não a interesses particulares.

Assim, após a apresentação dos conceitos relacionados ao valor público, é necessário distinguir 'valor' de 'valores públicos'. O termo 'valor' possui uma natureza ampla, podendo referir-se àquilo que é considerado importante ou útil por um indivíduo ou grupo específico. Essa noção pode ser abordada em diferentes contextos, como a filosofia, a economia, a moral e a cultura. De acordo com Cabral (2011) os valores, enquanto crenças compartilhadas, orientam tanto ações individuais quanto coletivas, funcionando como referência para o estabelecimento de metas, para a tomada de decisões e a condução de comportamentos com base em padrões e critérios socialmente reconhecidos.

Já o Decreto n. 9.203 (BRASIL, 2017) define o valor público como produtos e resultados gerados pelas atividades governamentais, de modo a atender efetivamente às necessidades sociais e modificar aspectos da realidade de grupos específicos. Essa definição reforça a importância de direcionar a gestão pública para a produção de resultados e impactos positivos e mensuráveis.

Na literatura, consta que os valores públicos são representados por princípios como transparência, equidade, responsabilidade, legalidade, participação cidadã e inovação. Esses elementos são fundamentais para legitimar a atuação governamental e garantir que a gestão seja direcionada à promoção do bem-estar social. Jørgensen e Bozeman (2007) identificaram e sistematizaram os valores associados à contribuição do setor público para a sociedade, resultando em um extenso conjunto de valores. O Quadro 1 apresenta uma síntese desses valores, organizados por categoria.

Quadro 1 - Valores públicos obtidos por categoria

Categoria de valor	Conjunto de Valores
Contribuição do setor público para a sociedade	Bem comum (interesse público, coesão social); altruísmo (dignidade humana); sustentabilidade (voz do futuro); dignidade do regime (estabilidade do regime).
Transformação de interesses em decisões	Regra/voto da maioria (democracia, vontade do povo, escolha coletiva); democracia dos utilizadores/usuários (governança local, participação dos cidadãos); proteção das minorias (proteção dos direitos individuais).
Relação entre administradores públicos e políticos	Lealdade política (responsabilização/prestação de contas, capacidade de resposta)
Relação entre os administradores públicos e o seu ambiente	Transparência-Sigilo (capacidade de resposta, ouvir a opinião pública); defesa-neutralidade (compromisso, equilíbrio de interesses); competitividade-cooperatividade (valor para as partes interessadas ou os acionistas).



Aspectos intra-organizacionais da administração pública	Robustez (adaptabilidade, estabilidade, confiabilidade, pontualidade); inovação (entusiasmo, prontidão para o risco); produtividade (eficácia, parcimônia, abordagem gerencial); autodesenvolvimento dos trabalhadores (bom ambiente de trabalho).
Comportamento dos funcionários públicos	Responsabilidade (profissionalismo, honestidade, padrões morais, consciência ética, integridade).
Relação entre a administração pública e os cidadãos	Legalidade (proteção dos direitos do indivíduo, igualdade de tratamento, estado de direito, justiça); equidade (razoabilidade, imparcialidade, profissionalismo); diálogo (capacidade de resposta, democracia dos utilizadores. participação dos cidadãos, autodesenvolvimento do cidadão); orientação ao usuário (oportunidade, simpatia)

Fonte: Jørgensen e Bozeman (2007), adaptado pela autora.

No quadro acima, observa-se um amplo conjunto de valores que podem ser definidos por meio de escolhas reflexivas, participativas e democráticas dentro de cada organização, onde ressalta-se que alguns desses valores podem ser identificados no contexto da fiscalização de contratos públicos, como: interesse público, competitividade, legalidade, sustentabilidade e outros.

Diante das características e abordagens do valor público, bem como sua inter-relação com diferentes teorias e reformas da administração pública, Benington (2011) — que desempenhou um papel crucial na evolução dessa teoria ao aprofundar e expandir a abordagem inicial de Mark Moore (1995) — e Thabit *et al.* (2024) propõem respostas para os seguintes questionamentos:

a. Quem cria valor público? A criação de valor público não é responsabilidade exclusiva do governo. Embora o Estado exerça um papel estratégico na articulação de esforços e na coordenação de recursos, o valor público é cocriado por uma rede de atores que inclui o setor privado, organizações da sociedade civil, grupos comunitários e cidadãos. Essa construção coletiva ocorre por meio de práticas de governança estratégica, como a definição de propósitos comuns, o desenho de arranjos colaborativos e a busca por soluções integradas que atendam aos interesses da sociedade (BENINGTON, 2011; THABIT *et al.* 2024).

b. Como o valor público é criado? O valor público é criado de forma colaborativa, por meio de processos integrados no setor público que envolvem diversos atores. Sua geração exige compreensão dos serviços, engajamento das partes e deve ser orientada por uma governança estratégica baseada em valores públicos (BENINGTON, 2011; THABIT *et al.* 2024).

c. Onde o valor público é criado? O valor público é criado principalmente na linha de frente das organizações públicas, onde há interação direta entre os funcionários e os usuários,



cidadãos e comunidades. Esse processo é influenciado pela estrutura administrativa, pelas instituições, legislações e políticas vigentes que moldam o ambiente onde as colaborações de valor público operam. (BENINGTON, 2011; THABIT *et al.* 2024).

d. Como podemos medir o valor público? O conceito de valor público enfatiza a importância de focar nos resultados e processos. A criação de valor público pode ser vista como um sistema aberto onde insumos (*inputs*) são transformados em produtos e resultados (*outputs*) por meio de atividades e processos, com a colaboração de coprodutores e organizações parceiras. A avaliação do valor público vai além da satisfação do público, considerando impactos econômicos, sociais, políticos e ecológicos para a sociedade. Cada decisão tomada, cada resultado alcançado são parte de um *continuum* de serviços públicos, valores que não se limitam somente ao resultado, mas sim a um processo de criação (estratégia) de valor(es) público(s) (BENINGTON, 2011; THABIT *et al.* 2024).

Moore (2022) destaca que gestores públicos devem criar valor utilizando recursos arrecadados, regulando agentes privados e estimulando o engajamento cívico. Para isso, é essencial que tenham uma inteligência inquieta e valorativa, identificando oportunidades e alinhando suas ações à legitimação democrática e à responsabilização.

Esta seção abordou os principais conceitos relacionados à Teoria de Criação de Valor Público. A seguir, serão analisados aspectos específicos de governança, gestão de riscos e fiscalização técnica de contratos públicos, aprofundando a relação entre esses temas e a efetividade das políticas públicas.

2.2.2 Valor público sob a perspectiva da Governança

Bertoncini e Presente (2020) destacam que a governança na Administração Pública está relacionada à evolução dos modelos de gestão estatal, especialmente na transição do modelo burocrático - baseado na racionalidade jurídico-formal de Max Weber - para o modelo gerencialista ou *New Public Management* (NPM), que aproximou a gestão pública das práticas da iniciativa privada, com foco na busca por eficiência.

Segundo Teixeira e Gomes (2019) a evolução dos modelos de administração pública reflete um avanço em direção a um Estado mais democrático e participativo, fundamentado nos princípios da governança, transparência e criação de valor público. A implementação do conceito de valor público ganhou força após a consolidação do pós-NPM (Nova Gestão Pública), surgida nos anos 1980 e conhecida no Brasil como Administração Pública Gerencial. A governança no setor público abrange os sistemas de liderança, estratégia e controle utilizados



para avaliar, orientar e supervisionar a gestão, garantindo à implementação eficaz de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse público (TCU, 2014).

O setor público é influenciado por transformações políticas, econômicas e sociais, que impulsionam mudanças de paradigmas. Nesse contexto, a gestão pública evoluiu do modelo burocrático para abordagens que valorizam a governança, a participação e a busca por melhores resultados, integrando aspectos econômicos, institucionais e sociopolíticos (FERREIRA, 2024).

De acordo com o TCU (2020), a governança organizacional corresponde ao uso de liderança, estratégia e controle para orientar e monitorar a atuação de organizações públicas, buscando o aprimoramento da entrega de serviços e políticas públicas à sociedade. Nesse contexto, a boa governança exige foco em resultados; práticas adotadas apenas formalmente, sem esse foco, não são eficazes. Ao assegurar a entrega de resultados que atendam às necessidades da sociedade com eficiência e transparência, fortalece-se a confiança nas instituições públicas e a legitimidade de suas ações, contribuindo, ainda, para agregar valor público aos serviços contratados.

Assim, a relação entre governança organizacional e eficiência desempenha um papel central na percepção de valor pelo cidadão, pois afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados e a confiança nas instituições. Enquanto a governança define diretrizes estratégicas e assegura o uso adequado dos recursos, a eficiência busca maximizar benefícios e minimizar desperdícios. Pesquisas indicam que a percepção dos cidadãos sobre o valor público está associada não apenas aos resultados das políticas, mas também aos processos de sua formulação e implementação (CAVALCANTE, 2024).

Ainda segundo Cavalcante (2024), a Governança organizacional propõe um modelo de gestão que enfatiza a participação social, a transparência e a responsabilização dos gestores. Esse modelo busca capacitar servidores para oferecer serviços de qualidade e incentivar gestores a promover a eficiência e a adaptabilidade diante das mudanças sociais e econômicas. Sua implementação pode transformar as organizações públicas, tornando-as mais responsivas e eficazes no cumprimento de suas missões.

Nos últimos anos, a governança corporativa também evoluiu, expandindo seu foco da simples otimização de valor econômico para os acionistas, para a geração de valor compartilhado com as demais partes interessadas. Esse avanço reconhece a interdependência



entre as organizações e os contextos econômico, social e ambiental em que estão inseridas (IBGC, 2023).

Machado e Quiraque (2023) observam que algumas instituições públicas ao redor do mundo têm aprimorado seus métodos de governança para potencializar resultados e criar valor público, especialmente em cenários de restrição fiscal.

2.2.3 Gestão de Riscos

No Brasil, o gerenciamento de riscos ganhou maior relevância a partir de 2016, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1. Sua adoção foi impulsionada, sobretudo, pela atuação dos órgãos de auditoria, embora o risco já fosse uma preocupação inerente à gestão pública. Além disso, sua disseminação foi fortemente influenciada por organismos e agências internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que recomenda a aplicação de ferramentas de gerenciamento de riscos corporativos no setor público (SOUZA et al., 2020).

O gerenciamento de riscos corporativo pode ser definido como um sistema integrado ao planejamento estratégico de negócios, composto por processos contínuos e estruturados para identificar e responder a eventos que afetam os objetivos da organização, com uma estrutura de governança corporativa para mantê-lo em funcionamento. Permite mapear oportunidades de ganhos e reduzir a probabilidade e o impacto de perdas, conduzindo o apetite ao risco para alcançar os objetivos definidos (IBGC, 2017).

Nessa perspectiva, a gestão de riscos é um processo permanente, conduzido pela alta administração, que visa identificar, avaliar e tratar eventos que possam afetar os objetivos organizacionais, oferecendo segurança razoável quanto à sua realização (BRASIL, 2017). Segundo Gil *et al.* (2013), o risco está relacionado à incerteza quanto ao futuro e à impossibilidade de controle sobre o que pode ocorrer. Ele envolve a probabilidade de os resultados serem diferentes do esperado, podendo representar tanto perdas quanto ganhos (PADOVEZE, 2013; DIAS, 2015).

Segundo Junior *et al.* (2023), o gerenciamento de riscos é essencial em todos os níveis organizacionais, sendo sua negligência fonte potencial de prejuízos financeiros, danos à reputação e crises institucionais. No setor público, tem ganhado destaque como instrumento estratégico para o enfrentamento das incertezas, aumento da segurança e aprimoramento das políticas públicas.



De acordo com a NBR ISO 31000 (2018), o gerenciamento de riscos é um processo contínuo, integrado à governança e presente em todos os níveis organizacionais, que apoia a definição de estratégias, decisões e objetivos, considerando o contexto e as partes interessadas.

A atuação alinhada entre os agentes de governança e a gestão de riscos é fundamental para o desempenho organizacional. A mitigação de conflitos contribui para a sustentabilidade institucional, reforçando a geração de valor (IBGC, 2023). Para Miranda *et al.* (2020), trata-se de um conjunto de procedimentos que auxilia na melhoria do desempenho organizacional, na identificação de oportunidades e na conformidade ética e legal.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2023) enfatiza que o gerenciamento de riscos deve ocorrer por meio de processos estruturados, com destaque para três linhas de atuação: a gestão direta pelas áreas de negócio; as funções de risco, controle e *compliance*; e, por fim, a auditoria interna. Essa estrutura reforça a continuidade e geração de valor para a organização.

Apesar das distintas abordagens conceituais, os riscos, os perigos e oportunidades são contratualmente relevantes, tendo em vista que dificultam, impossibilitam ou facilitam a execução das obrigações pactuadas entre a administração e o particular. A ocorrência de um evento futuro e incerto, se não prevenido, poderá suscitar conflitos, judicialização inesperadas, e comprometer à execução e a efetividade dos contratos (MARRARA, 2023).

Nesse cenário, Raposo *et al.* (2016) ressaltam que as compras e contratações públicas impactam diretamente a economia devido ao grande volume de recursos movimentados. Além de fornecer bens e serviços essenciais às atividades estatais, essas contratações também servem como instrumento para a implementação de políticas públicas.

Com base nesses fundamentos, a próxima seção tratará especificamente da gestão de riscos nas contratações públicas, destacando seus fundamentos legais, principais desafios e sua relevância para a geração de valor público.

2.2.3.1 Gestão de Riscos nas Contratações Públicas

Para compreender adequadamente a gestão de riscos nas contratações públicas, é essencial definir o que se entende por contrato administrativo. Segundo Guarido *et al.* (2021) os contratos administrativos distinguem-se pela supremacia do interesse público, conferindo à administração prerrogativas como a fiscalização, aplicação de sanções, modificação unilateral de cláusulas e rescisão contratual. Tais contratos possuem cláusulas regulamentares que

limitam a autonomia das partes, sendo fortemente influenciados pela legislação vigente. O edital define suas especificidades, sempre guiado por normas legais e pelo interesse público.

Para Freitas e Maldonado (2013), a contratação de serviços pela administração pública é um processo complexo que envolve diversas etapas, como a identificação da necessidade, elaboração do pedido, confecção do projeto básico, análise jurídica, divulgação da licitação, recebimento e avaliação das propostas, formalização do contrato, execução e pagamento dos serviços. Este processo abrange múltiplas áreas — compras, jurídico, contratos, fiscalização e financeiro —, todas atuando conforme os preceitos legais para garantir a publicidade dos atos administrativos e o tratamento isonômico aos interessados em contratar com o poder público.

Para compreender as etapas envolvidas nas contratações públicas, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, 2022) apresenta os macroprocessos conforme Figura 01.

Figura 01 - Macroprocesso de contratações



Fonte: TJDFT, 2022

Esses macroprocessos demonstram a relevância da integração entre as fases de planejamento, execução e controle, evidenciando a importância de uma atuação preventiva da gestão de riscos desde o início do processo. As etapas delineadas visam viabilizar contratações mais vantajosas para a administração pública, assegurando a participação de qualquer interessado que atenda aos requisitos legais, em consonância com os princípios da isonomia e da impessoalidade (MARINELA, 2018). Nesse contexto, a gestão de riscos deve ser inserida de forma transversal, como instrumento essencial para garantir a vantajosidade das contratações e prevenir irregularidades em todas as etapas do macroprocesso.



Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União/TCU (2023) ressalta que os riscos somente existem quando há objetivos a serem atingidos, sendo responsabilidade da alta administração implementar estruturas e processos de gestão de riscos nas contratações, conforme a Lei n. 14.133/2021. Cabe observar que a antiga Lei n. 8.666/1993 não fazia menção expressa à gestão de riscos, o que representa um avanço importante no novo marco legal.

A Instrução Normativa n. 5/2017, em seus artigos 25 e 26, estabelece cinco etapas para o gerenciamento de riscos nas contratações públicas: identificação, avaliação, tratamento, contingência dos riscos e designação de responsáveis. Essas etapas visam assegurar a efetividade do planejamento, da seleção do fornecedor e da gestão contratual, devendo ser conduzidas pela equipe de planejamento e registradas em um Mapa de Riscos, documento obrigatório que deve ser atualizado em momentos-chave do processo.

Além dos dispositivos gerais sobre governança e integridade, a Lei n. 14.133/2021 introduziu avanços significativos ao prever, em seu Capítulo X (arts. 103 a 106), a obrigatoriedade de elaboração de uma matriz de alocação de riscos nos contratos de obras e serviços de engenharia. Essa matriz tem como finalidade distribuir, de forma clara e objetiva, os riscos entre a Administração e o contratado, especificando quais eventos serão assumidos por cada parte ou compartilhados entre elas. De acordo com o art. 103, a matriz deve estar prevista no edital e fazer parte integrante do contrato, orientando condutas e decisões ao longo da execução. Já o art. 104 estabelece que eventuais alterações na matriz exigem justificativa formal e devem preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Essa diretriz legal fortalece o planejamento contratual e promove uma abordagem preventiva e colaborativa na gestão de riscos, reduzindo litígios e incertezas na execução. Trata-se de um mecanismo alinhado aos princípios da governança organizacional, como a eficiência, a segurança jurídica e a gestão proativa dos contratos administrativos, ampliando a responsabilidade da Administração na identificação e mitigação de riscos desde a fase preparatória da contratação (BRASIL, 2021).

Observa-se que, embora o gerenciamento de riscos não seja novo nas organizações, ele ainda é incipiente no âmbito público, encontrando-se em fase de consolidação (SOUZA *et al.*, 2020). Assim, as atuais leis, decretos e instruções normativas orientam o cumprimento de diversas etapas na elaboração da instrução processual das licitações e na fase posterior à assinatura do contrato, buscando prevenir irregularidades e vulnerabilidades nas contratações. O atendimento a esses dispositivos é imprescindível para assegurar a transparência, a *accountability* e a conformidade com a legislação vigente.

Nesse contexto, é fundamental considerar os marcos legais que estruturam a governança e a gestão de riscos nas contratações públicas, conforme demonstra a linha do tempo apresentada na Figura 02.

Figura 02 - Leis, Decretos e Normativos Federais sobre Gestão de Riscos e Governança.



Fonte: elaboração própria, 2025.



A linha do tempo apresentada na figura anterior evidencia a evolução dos marcos legais que orientam a gestão pública voltada à mitigação de riscos, à integridade e à governança no setor público brasileiro, abrangendo normas desde 1992. Esse percurso normativo demonstra avanços contínuos em transparência, prevenção de fraudes e eficiência administrativa, refletindo o esforço por uma gestão mais eficaz, segura e alinhada aos princípios da boa governança. Além disso, fortalece os fundamentos que estruturam a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse viés, a Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 11, enfatiza a importância do planejamento e da mitigação de riscos como mecanismos de governança e transparência (BRASIL, 2021).

Assim, complementando o arcabouço normativo nacional, modelos internacionais também oferecem diretrizes para a gestão de riscos. Araújo e Gomes (2021) apontam a possibilidade de adoção de modelos internacionais de gestão de riscos, como a ISO 31000, o *Orange Book* e o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Tais modelos se baseiam na avaliação de controles internos, mas não oferecem critérios específicos para a mensuração de riscos em contratos específicos, como os de terceirização de mão de obra (MIRANDA et al., 2019).

Nesse sentido, destaca-se a relevância do planejamento das contratações públicas, especialmente no que tange à gestão e ao monitoramento dos riscos, considerando que o processo licitatório implica custos tanto na fase interna quanto externa, além dos custos com os bens e serviços contratados.

É importante salientar a responsabilidade do gestor público caso a Administração pública realize uma contratação malsucedida ou deixe de realizar contratações essenciais para o atendimento de suas atividades meio ou finalísticas, o que pode acarretar prejuízos financeiros, comprometer a gestão, gerar uma má imagem perante a sociedade. Um exemplo prático seria a interrupção dos serviços de portaria ou vigilância, em uma Universidade Pública. Tal situação impactaria diretamente alunos, servidores e demais usuários, comprometendo a segurança física das pessoas, fragilizando o controle de acesso aos prédios e afetando o funcionamento regular das atividades institucionais.

Assim, para a devida conferência da integridade dos serviços ou materiais contratados e adquiridos pela administração pública, a legislação impõe a obrigatoriedade de designação de fiscais para cada contrato. O TCU (2023), por meio do Acórdão n. 2717/2022, destaca que esses



profissionais devem possuir conhecimento técnico sobre o objeto contratado e registrar todas as ocorrências relevantes, reportando à autoridade competente qualquer desconformidade identificada.

No entanto, a atuação de servidores como fiscais de contrato público enfrenta desafios. O TCU (2023) também reporta riscos associados à atuação dos fiscais de contrato, como a sobrecarga de trabalho, ausência de suporte administrativo e de sistemas informatizados, o que pode comprometer a eficácia da fiscalização e levar ao descumprimento contratual, com possível responsabilização da administração.

Búrigo e Günther (2020) observam que, em muitos casos, a designação de fiscais ocorre apenas formalmente, sem atuação efetiva desses agentes. Além disso, em obras públicas, é comum que um único profissional responda pela fiscalização de diversas frentes de trabalho, o que gera sobrecarga. Em alguns casos, os fiscais sequer têm consciência das responsabilidades e dos riscos legais a que estão submetidos.

Considerando a importância da gestão de riscos nas contratações públicas, especialmente no que se refere à fiscalização contratual, a próxima seção abordará conceitos adicionais que complementam a temática aqui discutida.

2.2.3.2 Gestão de Riscos na fiscalização de contratos

Para Silva *et al.* (2021), a gestão de riscos é considerada um dos pilares da boa governança, tanto no setor privado quanto no público. Na administração pública brasileira, essa abordagem tem sido reconhecida como estratégica, resultando na elaboração e aplicação de diversos manuais e normativas com a expectativa de que essa ferramenta contribua para a melhoria dos serviços prestados.

Nesse sentido, a utilização de instrumentos que auxiliem no alcance dos objetivos institucionais revela-se essencial para a elevação da qualidade dos serviços públicos. Destaca-se, a necessidade da adoção de metodologias de avaliação de riscos, especialmente nos contratos administrativos. Contudo, a simples adoção de um modelo de gestão de riscos não garante, por si só, a execução eficiente do objeto contratado. São imprescindíveis o domínio técnico e a qualidade das atividades de gestão e fiscalização, em articulação com o modelo de gestão de riscos adotado pela organização (MIRANDA *et al.*, 2019).

Historicamente, observa-se uma evolução normativa no que tange à fiscalização contratual. Com o Decreto-Lei n. 2.300/1986, que instituiu o Regime Geral de Licitações e Contratos, foi introduzida a obrigatoriedade de um fiscal específico para acompanhar a



execução dos contratos, anotando as ocorrências e exigindo correções. Tais disposições foram incorporadas, quase integralmente, pela Lei n. 8.666/1993 (SANTOS, 2018), e pela atual Lei n. 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021) reforça a governança das contratações. Conforme seu artigo 11, parágrafo único, a alta administração dos órgãos ou entidades deve implementar estruturas e processos que integrem a gestão de riscos e os controles internos (BRASIL, 2021). Essa exigência visa garantir que os processos licitatórios e contratuais estejam alinhados ao planejamento estratégico, promovendo eficiência, efetividade, legalidade e integridade.

No tocante à operacionalização da fiscalização, a Instrução Normativa n. 5/2017, em seu artigo 39, define as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual como o conjunto de ações voltadas para aferir o cumprimento dos resultados previstos, verificar regularidades fiscais, previdenciárias e trabalhistas, além de apoiar a formalização de procedimentos como repactuações, prorrogações, reequilíbrios e aplicação de sanções (BRASIL, 2017).

Marinho *et al.* (2018) abordam sobre a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências dos agentes públicos designados como fiscais de contratos. Estes agentes não constituem um grupo organicamente estruturado, o que dificulta o treinamento. Ressaltam o papel fundamental dos fiscais na garantia da qualidade e defesa da integridade do escopo dos serviços contratados, operação fiscalizatória que pode resultar em ganhos econômicos e sociais para a administração pública.

Complementando essa perspectiva, Almeida (2024) observa que a Lei n. 14.133/2021 ampliou as responsabilidades dos dirigentes e fiscais, exigindo qualificação técnica e reforçando o princípio do planejamento. Nesse cenário, o planejamento prévio das contratações se torna essencial para orientar a execução e a fiscalização dos contratos, conferindo maior robustez à governança organizacional.

Segundo Miranda *et al.* (2020), a gestão de riscos fortalece a atuação dos agentes públicos ao possibilitar o cumprimento das suas responsabilidades voltadas à geração de valor público. De modo semelhante, Santos (2018) ressalta que o planejamento das contratações deve sempre considerar as necessidades da população, reiterando o caráter finalístico da atuação estatal.

Com base na Cartilha de Gestão de Riscos nas Contratações do TJDF (2022), os riscos na etapa de gestão e fiscalização contratual podem incluir: inobservância de controles previstos, baixa qualificação técnica dos contratados, execução inadequada de serviços, atrasos, falhas de comunicação entre contratante e contratada, cortes orçamentários, perdas de documentos, pressões políticas, entre outros.

Dessa forma, evidencia-se que o gerenciamento de riscos funciona como suporte à tomada de decisão dos gestores, contribuindo para a profissionalização da gestão e da fiscalização das contratações. Sua aplicação sistemática permite mitigar eventos indesejados e otimizar os resultados. A elaboração e constante atualização de mapas de riscos devem fazer parte da rotina das equipes gestoras e fiscalizadoras, servindo como ferramenta orientadora das ações administrativas (TJDF, 2022).

Assim, Silva et al. (2019) defendem a necessidade de aprofundamento acadêmico sobre os sistemas de gerenciamento de riscos, especialmente em relação à sua integração com a estratégia organizacional dos órgãos públicos. Apontam, ainda, a relevância da liderança nas áreas de controle interno e da maturidade institucional para aplicar metodologias estrangeiras, alertando sobre a importância de respaldar as práticas de gestão em fundamentos teórico-empíricos.

2.2.4 Fiscalização Técnica de Contratos: Princípios e Competências Legais

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), tem sido amplamente debatida, sobretudo pelas inovações que apresenta em relação à antiga Lei n. 8.666/1993. Dentre seus principais avanços, destaca-se a ampliação do rol de princípios que orientam as contratações públicas.

Giroto e Silva (2021) observam que, apesar da nova norma ser classificada como um conjunto de diretrizes gerais, seu texto possui caráter analítico e maximalista, adentrando esferas administrativas e ampliando a margem de discricionariedade dos gestores, ainda que com a devida responsabilização.

Ferreira (2021) ressalta que os princípios que regem as compras públicas são fundamentais para nortear a gestão dos riscos e os valores envolvidos nessa atividade. Além dos princípios constitucionais – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – a nova legislação estabelece princípios específicos que devem ser observados em todo o processo licitatório e na execução contratual.

Em sentido crítico, Mill (2022) destaca que o artigo 5º da Lei n. 14.133/2021 estende demasiadamente o número de princípios, incluindo alguns que antes eram apenas implícitos ou derivados de normas objetivas. Entre os princípios incorporados, estão: eficiência, interesse público, planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, celeridade, competitividade, economicidade, eficácia, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

Considerando esse contexto, a atuação dos fiscais técnicos de contrato adquire relevância estratégica na efetivação desses princípios. Dessa forma, o Quadro 02 apresenta uma síntese prática da aplicação de cada princípio legal no desempenho das atribuições dos fiscais, com base em Almeida (2022), Mazza (2019) e no próprio texto da Lei n. 14.133/2021:

Quadro 02 - Aplicação prática dos princípios da Lei n. 14.133/2021 na fiscalização técnica contratual

Princípio	Aplicação na Fiscalização de Contratos
Eficiência	Atuação focada em insumos e produtos, conforme o contrato.
Interesse público	Fiscais devem ser capacitados para defender o bem coletivo.
Planejamento	Participação desde a fase preparatória da contratação.
Transparência	Atos e decisões devem ser acessíveis e publicizados.
Segregação de funções	Evita conflitos de interesse entre etapas do processo.
Motivação	Decisões devem ter fundamentação fática e jurídica.
Competitividade	Fiscalização da manutenção das condições de habilitação.
Economicidade	Garante melhor aproveitamento dos recursos públicos.
Proporcionalidade	Aplicação justa e moderada de penalidades.
Razoabilidade	Equilíbrio entre os interesses das partes contratantes.
Celeridade	Cumprimento dos prazos contratuais e rejeição de atrasos.
Eficácia	Busca por resultados concretos e entregas de qualidade.
Segurança jurídica	Decisões baseadas em instrumentos contratuais e legais, evitando alterações arbitrárias.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Almeida, Mazza e Lei n. 14.133/21.

Além da aplicação prática, é importante compreender o embasamento teórico que sustenta esses princípios jurídicos. Nesse sentido, Mazza (2023) destaca que os princípios são regras gerais identificadas pela doutrina como portadoras dos valores fundamentais de um sistema. Através de um processo lógico conhecido como abstração indutiva, os estudiosos extraem das normas específicas as ideias essenciais que sustentam todo o conjunto de regras.

Assim, diante dessa base teórica e prática, torna-se oportuno analisar também se os princípios da governança corporativa foram incorporados à nova Lei de Licitações e Contratos.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023), os pilares da boa governança são: integridade, transparência, equidade, responsabilização (*accountability*) e sustentabilidade. A análise literal da Lei n. 14.133/2021 (detalhada no apêndice B) permite afirmar que tais princípios foram incorporados (sintetizado na Figura 03), o que corrobora a visão de Almeida (2022), de que a nova lei de licitações e contratos traz como inovação o foco em governança e obtenção de resultados nos contratos administrativos.

Figura 03 - Análise dos princípios da Governança Corporativa presentes na Lei n. 14.133/2021



Fonte: elaboração própria (2025), com base no IBGC/23 e na Lei n. 14.133/21.

Ao evidenciar os princípios da governança corporativa, a figura reforça o alinhamento da legislação às boas práticas de gestão pública. No entanto, apesar desse avanço normativo, Mill (2022) ressalta que não é por conta de princípios explícitos ou implícitos que as contratações públicas têm sido objeto de questionamentos da sociedade civil, mas sim pela inobservância, durante o trâmite licitatório e a execução contratual, dos princípios e regras já existentes, sendo esse o grande desafio a ser superado.

Os princípios, além de orientar o comportamento dos agentes públicos, quando violados, podem ensejar ilegalidades e responsabilizações. Nesse cenário, cabe destacar a distinção entre princípios e valores públicos. Segundo Bandeira de Mello (2014), os princípios são mandamentos fundamentais que estruturam o sistema jurídico, sendo sua violação uma das



formas mais graves de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Já os valores públicos, conforme Benington (2011) e Thabit et al. (2024), deve ser compreendido como resultado de um sistema aberto, no qual insumos (inputs) são transformados em produtos e resultados (outputs) por meio de processos e atividades realizados em parceria com coprodutores e outras organizações. Destacam que além de satisfazer o público, a criação de valor público envolve impactos econômicos, sociais, políticos e ecológicos.

Diante desse contexto, para análise da atuação dos fiscais técnicos de contrato à luz dos princípios da Lei 14.133/21 e da Governança Corporativa, constatou-se que o Decreto n. 11.246, de 27 de outubro de 2022 — ao regulamentar o § 3º do art. 8º da referida lei — apresenta elementos que sintetizam de forma mais clara as principais competências atribuídas aos fiscais técnicos de contratos públicos, conforme detalhado no Quadro 03.

Quadro 03 - Competências dos fiscais técnicos na Lei 14.133/21 e Decreto n. 11.246/2022.

Competência	Descrição
Apoio técnico e operacional ao gestor do contrato	Fornecer informações pertinentes às suas competências para auxiliar na gestão do contrato.
Registro de ocorrências	Anotar todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, descrevendo o necessário para a regularização de faltas ou defeitos observados.
Emissão de notificações	Emitir notificações para correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, definindo prazo para a correção.
Comunicação de situações excepcionais	Informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, situações que demandem decisão ou adoção de medidas que ultrapassem sua competência.
Fiscalização da execução contratual	Assegurar que as condições estabelecidas no contrato sejam cumpridas, conferindo notas fiscais e documentações exigidas para pagamento e, após o ateste, encaminhar ao gestor do contrato para ratificação.
Comunicação sobre o término do contrato	Informar ao gestor do contrato, com antecedência, sobre o término do contrato sob sua responsabilidade, visando à renovação ou prorrogação tempestiva.
Participação na atualização de relatórios de riscos	Colaborar na atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com os fiscais administrativo e setorial.
Auxílio na avaliação de cumprimento contratual	Auxiliar o gestor do contrato com informações necessárias na elaboração de documentos comprobatórios da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado.
Recebimento provisório do objeto contratado	Realizar o recebimento provisório do objeto do contrato, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.
Conhecimento detalhado do contrato e anexos	Ler atentamente todo o contrato, seus anexos e aditivos, especialmente quanto ao objeto da contratação, forma de execução, prazos, obrigações das partes e condições de pagamento.
Conhecimento da proposta comercial da contratada	Familiarizar-se com todos os itens, condições e preços da proposta comercial da contratada.

Fonte: elaboração própria (2025), com base na Lei 14.133/21 e no Decreto n. 11.246/2022.



2.3 Procedimentos Metodológicos

2.3.1 Organização pesquisada

A Universidade de Brasília (UnB), inaugurada em 21 de abril de 1962, é uma instituição federal de ensino superior reconhecida nacional e internacionalmente pela sua excelência em ensino, pesquisa e extensão. Fundada por Darcy Ribeiro, destaca-se pelo pioneirismo, pela inclusão e pelo compromisso com a democracia. Com mais de 55 mil integrantes em sua comunidade acadêmica, a UnB atua em todas as áreas do conhecimento, promovendo o avanço científico com responsabilidade social e autonomia universitária.

Em 2024, a UnB avançou nos rankings e foi reconhecida como a 3ª melhor universidade federal do Brasil pelo *Webometrics Ranking of World Universities*. Os resultados acadêmicos demonstram ainda que em 2024, houve 57.663 alunos matriculados, 311 cursos ofertados, 6.509 alunos formados¹.

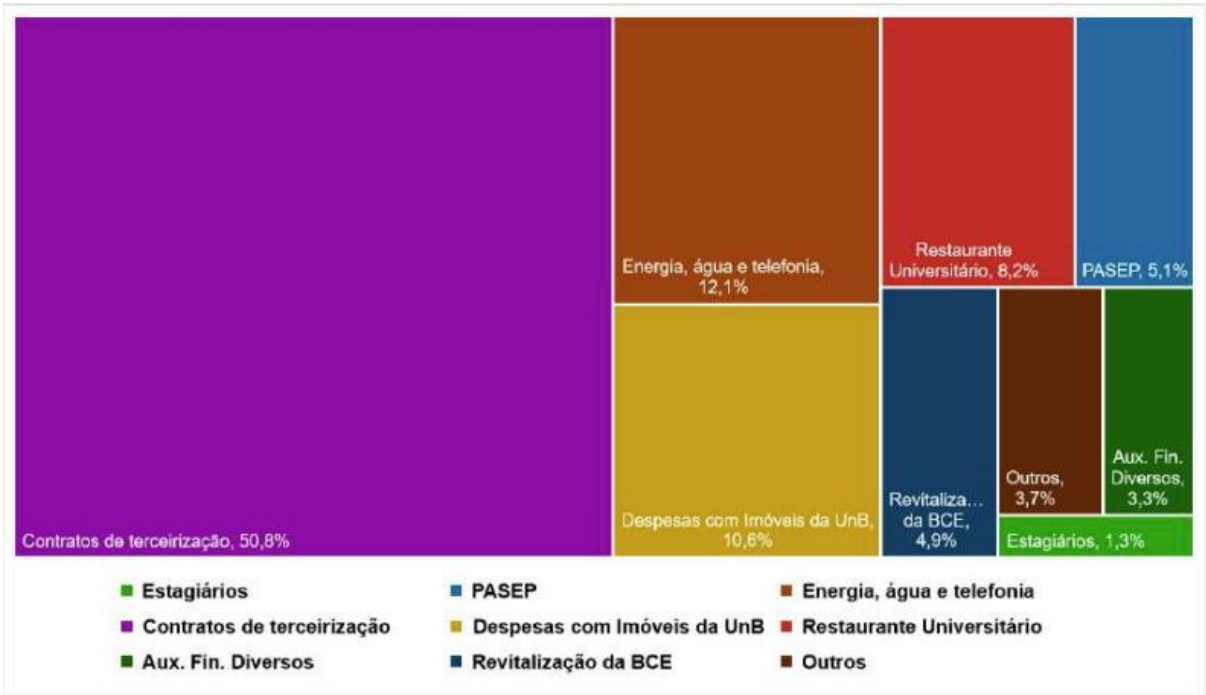
Em termos orçamentários foi destinado à UnB por meio da Lei Orçamentária Anual/LOA (2024) o valor aproximado de R\$ 2,0 bilhões, sendo que a parcela destinada às despesas de pessoal, encargos e benefícios para servidores ativos, inativos e pensionistas consomem cerca de R\$ 1,8 bilhão do orçamento. Já as despesas de funcionamento da UnB alcançam cerca de R\$ 209,3 milhões, onde as contratações de empresas terceirizadas e contratos diversos representam aproximadamente 59,0% (sendo 8,2% referente a despesas com o Restaurante Universitário e 50,8% com contratos de terceirização) do volume total das despesas de funcionamento. Esses contratos abrangem áreas como segurança, portaria, jardinagem, entre outros². As estimativas de despesas relacionadas as contratações podem ser observadas no Gráfico 01 a seguir:

¹ Informações Institucionais e Acadêmica constantes no Relatório de Gestão 2024 da UnB. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_1.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

² Relatório de Execução Orçamentária 2023 e Lei Orçamentária Anual 2024. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/LOA_2024_Execucao_2023_CONSUNI_compressed.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.



Gráfico 01 - Estimativa anual das despesas de funcionamento da UnB – 2024



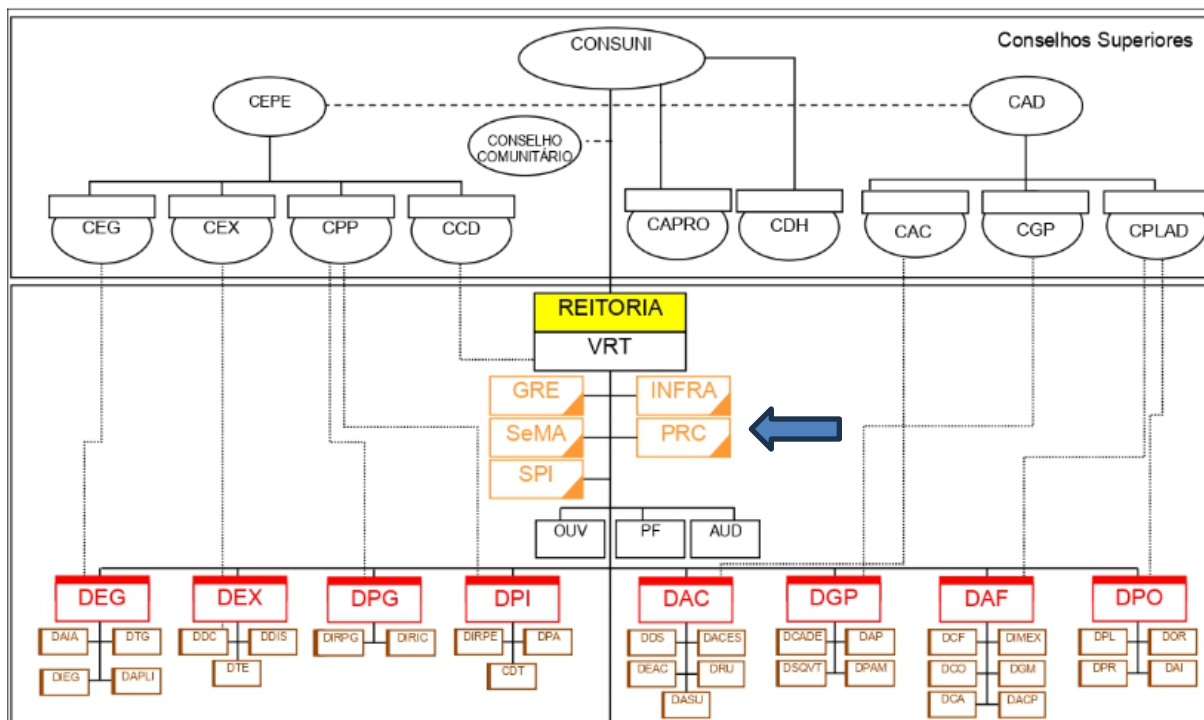
Fonte: DPO/DOR. Relatório de Execução Orçamentária 2023 e Lei Orçamentária Anual 2024.

2.3.1.1 Prefeitura da Universidade de Brasília (PRC/UnB): o lócus da pesquisa

O lócus da pesquisa é a Prefeitura da Universidade de Brasília, estruturada conforme Organograma Institucional³ apresentado na Figura n. 04. Trata-se de um órgão auxiliar da Reitoria, responsável pela administração das edificações acadêmicas, administrativas e áreas de uso comum; bem como pela gestão do transporte e segurança da Instituição. Encarregada também pela manutenção básica de prédios, equipamentos, mobiliários e veículos, além de prestar serviços gerais de zeladoria, paisagismo e jardinagem em todos os *Campi* e em áreas dispersas da UnB.

³ Estrutura Organizacional/Organograma UnB. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_1.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

Figura 04 - Organograma Institucional/UnB– Gestão de 2021-2024.



Fonte: DPO (2025). Relatório de Gestão de 2024.

Visualizar a estrutura organizacional da UnB permite interpretar o papel estratégico da Prefeitura. Assim, conforme consta no Regimento Interno (2023)⁴, a PRC/UnB exerce suas atividades por execução direta, em parceria com outras unidades ou por meio de serviços contratados pela UnB, na forma da legislação em vigor e em consonância com o interesse institucional, contribuindo decisivamente para o cumprimento da missão da UnB, respeitados os princípios constitucionais da Administração Pública.

Durante a gestão de 2021-2024, a estrutura organizacional da PRC/UnB era composta por três diretorias: Diretoria de Administração e Estratégia (DIRAE), Diretoria de Manutenção, Reparos e Transportes (DIMAT) e Diretoria de Segurança (DISEG). Cada uma responsável pela fiscalização de contratos específicos: a DIRAE atua nos contratos de limpeza e jardinagem; a DIMAT nos serviços de engenharia, manutenção e motorista; e a DISEG nos contratos de portaria e vigilância. Assim, essa estrutura e o período de gestão de 2021 a 2024 são os considerados para os dados obtidos na presente pesquisa.

⁴ Regimento Interno da Prefeitura da Universidade de Brasília. Disponível em: <https://prefeitura.unb.br/index.php/a-prefeitura>. Acesso em: 15 abr. 2025.



A tabela 01 apresenta o rol de serviços contratados e fiscalizados pelo órgão pesquisado, que foram considerados nas análises empreendidas.

Diante da dimensão orçamentária desses contratos — que somam mais de R\$ 109,8 milhões, representando 88,9% das despesas de funcionamento (R\$123,4 milhões) da Universidade com empresas terceirizadas e contratos diversos —, bem como a atuação de empresas contratadas em diversos campi e edifícios, sob fiscalização de servidores do órgão analisado, infere-se que a atividade de fiscalização contratual possui grande relevância para o funcionamento institucional. A complexidade das atribuições, aliada à diversidade de locais e ao montante financeiro envolvido, reforça a importância do trabalho desenvolvido pelos fiscais de contrato.


Tabela 01 - Serviços contratados pela PRC/UnB – Gestão 2021-2024.

Objeto/serviço contratado	Com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra	Valor global do contrato	Vigência	Número de fiscais técnicos alocados da PRC/UnB
Prestação de serviços comuns de engenharia, incluindo manutenção, conservação, adaptação, reparação e instalação de infraestruturas prediais e imobiliárias, todos com fornecimento de materiais e peças, equipamentos e mão-de-obra necessários para atender as edificações da Universidade de Brasília. (Observação: são 02 (dois) contratos um para manutenção do <i>Campus Darcy Ribeiro</i>/FUP/CER e outro para manutenção dos <i>Campus FGA/FCE/FAL</i>).	Prestação de serviços continuados (sem dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 41.212.627,00	08/2024 a 04/2026	11 fiscais
Prestação de serviços continuados de limpeza e conservação.	Posto de trabalho (com dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 37.646.621,93	09/2023 a 05/2025	02 fiscais
Contratação de empresa especializada na execução de serviços de jardinagem, conservação e manutenção das áreas verdes	Prestação de serviços continuados (sem dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 3.234.500,91	08/2024 a 07/2025	05 fiscais
Prestação de serviços continuados de Vigilância Desarmada.	Posto de trabalho (com dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 19.414.543,10	03/2025 a 03/2026	08 fiscais
Prestação de serviços continuados de Motorista.	Posto de trabalho (com dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 4.728.766,62	09/2024 a 05/2026	02 fiscais
Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e sistemas de ar-condicionado.	Prestação de serviços continuados (sem dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 1.173.817,01	04/2024 a 04/2025	03 fiscais
Prestação de serviços de Gerenciamento de frota, abastecimento de veículos e manutenção.	Prestação de serviços continuados (sem dedicação exclusiva de mão de obra)	R\$ 2.461.575,03	09/2024 a 09/2025	02 fiscais

Fonte: Elaboração própria, a partir de consultas a informações divulgadas nos sites institucionais da Prefeitura e da Diretoria de Contratos Administrativos (2025).

2.3.2 Abordagem metodológica

A pesquisa adotou uma **abordagem qualitativa**, com o objetivo de compreender como a governança e a gestão de riscos aplicados à fiscalização técnica dos contratos colaboram com a geração de valor público. Tradicionalmente, a abordagem qualitativa é associada ao estudo de caso, que se concentra em questões exploradas por meio de casos específicos. No entanto, sua limitação reside na incapacidade de generalizar os resultados obtidos para outros casos (MARCONI, 2022).

A pesquisa qualitativa se concentra em compreender profundamente fenômenos a partir da perspectiva dos participantes, em seus ambientes naturais e dentro de contextos específicos. É particularmente adequada quando o tema de estudo é pouco explorado ou não foi investigado em grupos sociais específicos. O processo qualitativo tem início com a formulação da ideia de pesquisa (HERNÁNDEZ SAMPIERI, 2013).

Este método foi escolhido para explorar como os fiscais técnicos de contrato percebem e interpretam sua realidade, incluindo suas experiências, pontos de vista, opiniões e significados pessoais sobre a gestão de riscos e geração de valor público na execução dos contratos que fiscalizam.

2.3.3 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa possui natureza **aplicada**, uma vez que busca a geração de conhecimento para aplicação prática, com foco na solução de problemas específicos relacionados à fiscalização técnica de contratos públicos.

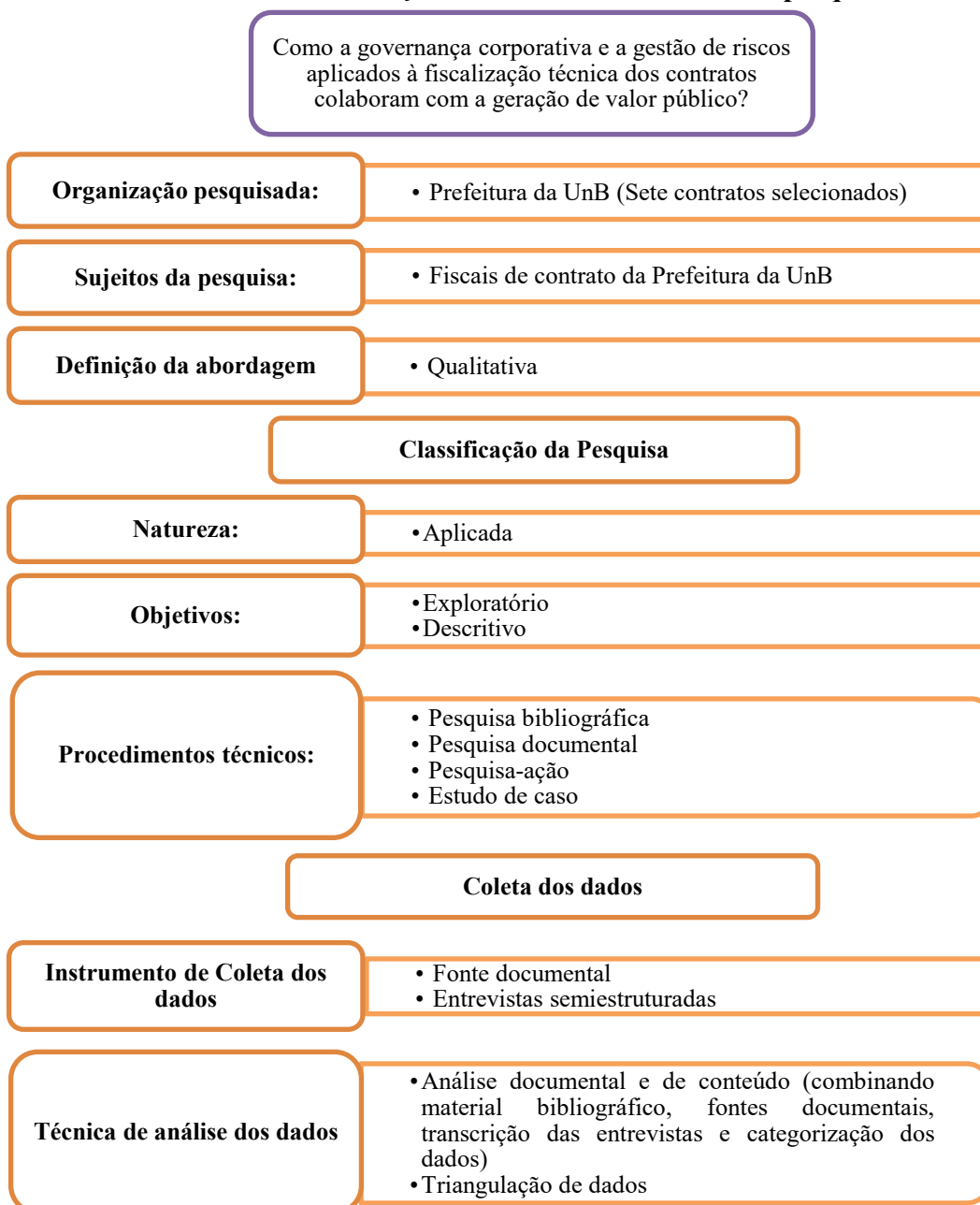
Quanto aos **objetivos**, trata-se de uma pesquisa **exploratória**, pois visa proporcionar maior familiaridade com o tema e ampliar o conhecimento sobre a atuação dos fiscais técnicos de contrato no contexto da governança e da gestão de riscos nas contratações públicas corroborando com a geração de valor público. Para isso, foram utilizadas as abordagens **bibliográfica** e de **estudo de caso**. O levantamento bibliográfico permitiu a construção de uma base teórica sólida, oferecendo novas perspectivas sobre os temas abordados.

Além disso, o estudo também apresenta características de uma **pesquisa descritiva**, ao buscar detalhar e analisar as características de um grupo específico — os fiscais técnicos de contrato — no desempenho de suas funções. Nessa etapa, utilizou-se a técnica de coleta de dados por meio de **entrevistas semiestruturadas**, com perguntas abertas e fechadas.

Do ponto de vista dos **procedimentos técnicos**, foram combinadas diferentes estratégias metodológicas: **pesquisa documental**, **pesquisa bibliográfica**, **estudo de caso** e **pesquisa-ação**. Esta última se justifica pela interação direta da pesquisadora com o ambiente estudado, buscando contribuir com melhorias práticas no processo de fiscalização.

Com base nas definições metodológicas apresentadas — incluindo a abordagem qualitativa, a natureza aplicada, o caráter exploratório e a utilização de múltiplas estratégias metodológicas — o Gráfico 02, a seguir, sintetiza os métodos e técnicas utilizados na presente pesquisa, permitindo visualizar de forma integrada o percurso metodológico adotado.

Gráfico 02 - Consolidação dos métodos e técnicas de pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2025.



A partir dessa consolidação visual, a próxima seção detalha as técnicas de coleta e análise dos dados que viabilizaram a obtenção e interpretação das informações necessárias ao alcance dos objetivos propostos.

2.3.4 Coleta e análise dos dados

A coleta e o tratamento dos dados foram realizados seguindo três técnicas principais: **pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e triangulação de dados.**

Para a compreensão do objeto em estudo, foi levado em consideração o significado atribuído pelos sujeitos da pesquisa às interações que se constituíram no processo de coleta de dados. Os dados transcritos das entrevistas e as fontes documentais foram analisados por meio da **técnica de análise de conteúdo**, com a categorização e sistematização dos dados (BARDIN, 2010). Integrando a verificação do material bibliográfico, fontes documentais e transcrições das entrevistas.

As **categorias qualitativas** (categorização) foram firmadas a partir dos objetivos da pesquisa (descritas no quadro n. 04 com consolidação dos métodos e técnicas da pesquisa), por meio das ideias centrais decorrentes das entrevistas realizadas junto aos fiscais de contrato e da análise documental, sistematizadas nos quadros n. 06, 07, 08 e 09, constantes no item 2.4 com apresentação dos resultados e discussões relacionados aos objetivos específicos delimitados na pesquisa.


Quadro 04 - Consolidação dos métodos e técnicas da pesquisa de acordo com os objetivos específicos.

Objetivos Específicos	Categorização	Subcategorias	Classificação da Pesquisa quanto aos procedimentos técnicos	Coleta dos Dados	
				Instrumentos de coleta dos dados	Técnica de análise dos dados
Identificar e apresentar quais são as práticas de governança pública adotadas para gerar valor público a partir da fiscalização técnica dos contratos da Prefeitura da UnB.	Governança; Fiscalização de contratos	Princípios Canais de comunicação com o beneficiário do Valor Público Participação no planejamento da contratação Quantidade de contratos fiscalizados Acúmulo de atividades Dificuldades no exercício da função de fiscal de contrato Treinamento/capacitação sobre fiscalização de contratos públicos	Pesquisa bibliográfica; Documental; e Estudo de caso	Dados primários com realização de entrevistas- semiestruturadas; Dados secundários com realização da análise documental exploratória	Análise documental e de conteúdo com categorização e sistematização e triangulação dos dados.
Identificar como os fiscais técnicos da Prefeitura da UnB caracterizam o valor público (resultado) nas contratações públicas.	Valor Público	Valores da UnB que mais se aproximam das contratações públicas Valor como resultado Critérios legais da contratação Desafios para garantir que as contratações resultem em valor público Impactos positivos das contratações Responsabilidade social e ambiental			
Descrever a atuação dos fiscais técnicos de contrato da Prefeitura da UnB na implementação e no monitoramento da gestão de riscos, com vistas à promoção do valor público nas contratações.	Gestão de riscos	Política institucional de riscos Conhecimento dos fiscais sobre os documentos institucionais Aplicação prática da gestão de riscos e ferramentas utilizadas Papel do fiscal na identificação e mitigação de riscos Principais tipos de riscos Participação na elaboração do mapa de riscos Sugestões de melhorias realizadas pelos fiscais entrevistados			
Propor um produto técnico-tecnológico que contribua para o aperfeiçoamento da gestão de riscos na fiscalização técnica contratual.	Não se aplica	Não se aplica	Pesquisa-ação		

Fonte: elaboração própria (2025).

A fim de garantir alinhamento entre os objetivos específicos da pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados, foi realizada uma categorização detalhada dos métodos e técnicas empregados em cada etapa. Essa organização permite demonstrar como os dados foram obtidos e analisados de forma coerente com os propósitos da pesquisa. O Quadro 04 apresenta essa consolidação, estabelecendo uma relação direta entre os objetivos específicos do estudo, as fontes de dados utilizadas, os instrumentos de coleta empregados e as respectivas técnicas de análise aplicadas.

Quanto à **pesquisa-ação**, diante dos resultados identificados, por meio dos métodos e técnicas aplicados, tornou-se possível propor um Produto Técnico-Tecnológico como relevante resultado da pesquisa realizada, conforme capítulo n. 03.

Na fase de coleta dos **dados primários**, foi definido como procedimento metodológico a realização de entrevistas semiestruturadas junto aos fiscais técnicos de contrato da PRC/UnB. Foram selecionados, para realização de entrevistas, os fiscais técnicos dos contratos de vigilância desarmada; limpeza e conservação; serviços de jardinagem; motoristas; gerenciamento de frota, abastecimento e manutenção de veículos; manutenção predial (Darcy Ribeiro/FUP/CER) e manutenção de ar-condicionado de grande porte.

Esses sete contratos (detalhados na Tabela 1) somam mais de R\$ 109,8 milhões com contratações de empresas especializadas na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (posto de trabalho) e contratos de prestação de serviços com fornecimento de material e mão de obra (exceto contratos e atas oriundos de registro de preços). Ressalta-se que esses dados foram obtidos em outubro de 2024, sujeito a alterações devido ao período de vigência do contrato, como possíveis renovações e aditivos contratuais.

Para realização das entrevistas adotou-se um roteiro semiestruturado, com questões fechadas e abertas (apêndice C). Optou-se pela realização de entrevistas, de forma presencial ou online, visto que o roteiro dividido em blocos temáticos proporcionou maior profundidade de detalhes na obtenção de dados. Essa decisão também se fundamentou na limitada disponibilidade de literatura especializada sobre a fiscalização técnica de contratos públicos como tema investigado. As análises derivadas dos dados primários coletados demonstram que foi possível obter uma elevada quantidade de informações decorrente das entrevistas, em virtude da experiência dos fiscais entrevistados.

Adicionalmente, foi possível identificar a designação de 58 fiscais (relacionados aos sete contratos definidos no estudo), porém, verificou-se a existência de fiscais vinculados a



mais de um contrato e de servidores que, embora designados, não atuam mais na Universidade. Diante dessa realidade e após nova análise, definiu-se que o universo de fiscais considerados para as entrevistas seria de 33 fiscais.

Nesse contexto, ao final do processo de coleta dos dados, foram entrevistados 22 fiscais técnicos de um total de 33, sendo que aproximadamente 90% das entrevistas foram realizadas de forma presencial. A ausência de 11 fiscais deve-se aos casos em que não foi possível obter respostas a partir da segunda tentativa de contato e convite para participação na pesquisa e ao não interesse em participar (presencial ou online). No Quadro 05, apresenta-se o perfil dos fiscais técnicos entrevistados.

As entrevistas, realizadas entre novembro de 2024 e fevereiro de 2025, totalizando mais de 12 horas de gravação. Foram transcritas e organizadas em planilha eletrônica, permitindo a visualização das respostas de cada participante por pergunta. As perguntas foram estruturadas num roteiro semiestruturado, com questões fechadas – do tipo *likert* de cinco pontos e classificatórias entre uma lista de opções predefinidas - e abertas distribuídas em cinco blocos. O primeiro bloco contemplou questões para identificação do entrevistado e da sua trajetória profissional na Universidade. O segundo buscou identificar a percepção dos entrevistados sobre geração de valores por meio da atuação dos fiscais de contrato. O terceiro continha questões relacionadas à governança, fiscalização e normativos. O quarto debruçou-se sobre a gestão e monitoramento de riscos.

As respostas foram tratadas de forma sistemática, buscando manter a fidelidade ao que foi efetivamente perguntado em cada questão, para devida referência e análise na seção de resultados e discussões.

Para análise dos dados das entrevistas, buscou-se identificar e compreender o significado que os sujeitos da pesquisa deram às interações que se constituíram no processo durante a coleta de dados. Tal análise foi empreendida considerando o cruzamento das informações oferecidas pelos fiscais com aquelas disponíveis nos documentos pesquisados.

No Quadro 05, apresenta-se o perfil dos fiscais técnicos da PRC/UnB que foram entrevistados e que colaboraram com os resultados da presente pesquisa.

Quadro 05 - Perfil dos entrevistados.

Categoria	Detalhamento
Identidade de Gênero	Entre os 22 entrevistados, a maioria se identifica como masculino. Apenas um respondente se declarou como não-binário e um como feminino.
Faixa Etária	A maioria dos respondentes estão na faixa etária de 31 a 40 anos, seguida pelas faixas de 41 a 50 anos e 51 a 65 anos. Houve dois respondentes com mais de 65 anos e dois entre 18 e 30 anos.
Formação Acadêmica	68,18% dos entrevistados possuem especialização como formação, demonstrando um alto nível de qualificação. Há também um percentual significativo com mestrado, enquanto uma pequena parcela possui doutorado. Apenas 9,09% têm a graduação como formação mais alta.
Cargo de posse na UnB	Percebe-se que há uma grande diversidade quanto a formação acadêmica e com relação ao cargo público que os fiscais ocupam na UnB, como: vigilante, administrador, engenheiro, técnico em refrigeração, mestre de edificações, técnico em óptica.
Possui FG ou CD	59,09% não possuem FG ou CD. 40,91% possuem função gratificada (FG) decorrente do cargo de coordenação/gerência. Destaca-se que na instituição não existe gratificação remunerada específica para o exercício da função de fiscal de contratos.
Tempo na UnB como Servidor Público	50% atuam na UnB entre 6 e 10 anos. 9,09% estão há até 5 anos. 18,18% possuem mais de 30 anos de experiência na Instituição.
Tempo como Fiscal de Contrato	45,45% atuam como fiscal entre 4 e 6 anos. 9,09% atuam há mais de 15 anos. 18,18% têm até 3 anos de experiência na fiscalização. Os demais 27,28% distribuem-se entre 7 e 15 anos de atuação.

Fonte: elaboração própria, 2025.

Com relação à coleta dos **dados secundários**, a pesquisa documental contemplou a análise de documentos referentes as licitações das sete contratações definidas como objeto de estudo (Tabela 01). Onde foi possível identificar os seguintes aspectos: se os fiscais designados participaram do planejamento da contratação; se a instrução processual de compras atende os normativos legais contendo termo de referência, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, pesquisa de mercado; quais os riscos descritos no mapa de riscos constante no planejamento da contratação; se há elementos no processo que indiquem o monitoramento dos riscos durante à execução do contrato; e situações de eventos de risco relatados pela fiscalização e documentados nos processos administrativos. Os resultados obtidos foram sistematizados por meio de análise documental sobre a participação dos fiscais técnicos no planejamento das contratações e sobre o mapeamento de riscos dos processos licitados pela PRC/UnB.

A análise documental também permitiu identificar elementos relacionados à geração de valor público. No planejamento das contratações, o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) demonstra alinhamento com as necessidades da sociedade, evidenciando que a contratação atende a um problema público concreto. Por exemplo, no contrato de prestação de serviços de vigilância desarmada consta que a extensão da área da UnB e o crescimento da área construída necessitam de vigilância contínua - a fim de proteger e assegurar a preservação do patrimônio público, não permitindo sua depredação, violação, furto ou quaisquer outras ações



que redundem em dano - e para garantir a segurança da comunidade acadêmica e do público em geral, que frequentam as instalações da universidade.

Já o Termo de Referência (TR) contempla critérios de qualidade, eficiência e efetividade, reforçando a busca por resultados que impactem positivamente a sociedade. As justificativas das contratações demonstram de que forma contribuirão para a melhoria dos serviços públicos, para a promoção da inclusão, sustentabilidade, inovação, entre outros aspectos. Por exemplo, no contrato de jardinagem e manutenção das áreas verdes, consta a definição de condições gerais e procedimentos básicos para a prestação dos serviços, com o objetivo de garantir a qualidade esperada. Além disso, há a definição de valores unitários de referência, com base em pesquisas de preços, visando maior eficiência na contratação.

A Matriz de Riscos também é um dos documentos que integram o planejamento das contratações, e contempla riscos que, se mal geridos, podem comprometer a entrega de valor ao cidadão — como a descontinuidade do serviço, baixa qualidade ou impactos sociais negativos. No mapa de riscos do contrato de gerenciamento de frota, abastecimento de veículos e manutenção, apresenta-se medidas de mitigação relacionadas à contratação de empresas sem capacidade para atender às necessidades da UnB; aborda sobre o uso de tecnologias de baixa qualidade ou obsoletas; e sobre possível vulnerabilidade econômica das empresas contratadas.

Também foram analisados documentos internos da Universidade e da PRC/UnB⁵ como o Relatório de Gestão de 2024 da UnB, que possibilitou coletar informações institucionais, acadêmicas e de gestão como rankings nacionais e institucionais, dados acadêmicos e da estrutura organizacional. No Relatório de Execução Orçamentária 2023 e Lei Orçamentária

⁵ Documentos internos da UnB e da Prefeitura. Relatório de Gestão 2024 da UnB - https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_1.pdf; Relatório de Execução Orçamentária 2023 e Lei Orçamentária Anual 2024 - https://dpo.unb.br/images/LOA_2024_Execucao_2023_CONSUNI_compressed.pdf; Modelo de Governança Institucional da UnB - https://dpo.unb.br/images/dpl/2022/Modelo_de_Governana_UnB.pdf; Guia de Gestão de Riscos da UnB - https://dpo.unb.br/images/phocadownload/gestaoriscomintegridade/Guia_de_gest%C3%A3o_de_riscos_UnB_07.06.22.pdf; Plano de Gestão de Riscos da UnB para aquisições, contratações e tecnologia da informação - https://dpo.unb.br/images/Governanca-Gestao_de_Riscos_e_Integridade/Plano_de_Gesto_de_Riscos_UnB_-_Aquisies_Contrataes_e_TI_-_Atualizado.pdf; Relatório de Gestão PRC/UnB de 2023 - <https://prefeitura.unb.br/images/phocadownload/2023%20-%20Relatrio%20de%20Gesto%20PRC.pdf>; Regimento Interno da Prefeitura da UnB - https://prefeitura.unb.br/images/Ato_da_Reitoria.pdf; Plano de Desenvolvimento de Pessoas/PDP - <https://www.capacidade.unb.br/images/PLANO%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20DE%20PESSOAS%202024.pdf>; Editais dos contratos definidos no estudo - <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1BJAs30jeci9ZMU4FDA8yrPTh3JoaLwUgHFrHOG8KZg4/pubhtml?gid=1335066400&single=true>; Cadeia de Valor da UnB - https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_1.pdf.



Anual 2024 foi possível obter informações sobre os valores com as despesas de funcionamento da Universidade, que envolve os percentuais de gastos com as contratações públicas.

Já o Modelo de Governança Institucional da UnB subsidiou informações sobre as diretrizes e política de governança adotada pela Instituição, uma análise importante para a construção de resposta quanto ao objetivo específico que requer identificar e apresentar quais são as práticas de governança organizacional adotadas para gerar valor público a partir da fiscalização dos contratos da PRC/UnB. O Guia de Gestão de Riscos/UnB e o Plano de Gestão de Gestão de Riscos da UnB para aquisições, contratações e tecnologia da informação possibilitaram a análise do método de gestão de riscos realizados nas contratações da Instituição auxiliando na pesquisa para obter respostas quanto ao objetivo que visa descrever a atuação dos fiscais técnicos de contrato da Prefeitura da UnB na implementação e no monitoramento da gestão de riscos, com vistas à promoção do valor público nas contratações.

Também foi analisado o Relatório de Gestão de 2023 e o Regimento Interno da PRC/UnB, que subsidiou informações sobre suas atividades finalísticas e competências, além de dados sobre as principais inovações e melhorias implementadas, perspectivas futuras e principais desafios e riscos enfrentados.

Já o Plano de Desenvolvimento de Pessoas/PDP subsidiou com informações sobre os cursos e capacitações planejados nas temáticas da pesquisa. Como o PDP trata de ações previstas, foi necessário solicitar a Coordenadoria de Capacitação/PROCAP/UnB (por e-mail) informações sobre os cursos realmente realizados, onde constatou-se que entre 2021 e 2024, a UnB promoveu algumas capacitações para aprimorar a gestão de riscos, a fiscalização de contratos, compras públicas e governança institucional. Nas capacitações foram abordados temas como a Instrução Normativa n. 05/2017, elaboração de termos de referência e projetos básicos, além de encontros e palestras com fiscais e gestores de contratos. Contudo, algumas ações previstas não foram executadas, como aquelas relacionadas à governança e integridade, compras internacionais, fiscalização de obras, licitações sustentáveis e gestão de riscos, configurando oportunidades futuras de desenvolvimento institucional.

Além disso, foi realizada análise dos Editais dos contratos selecionados no estudo, para verificação de data de vigência dos contratos, valores e outras informações. Já o documento referente a Cadeia de Valor da UnB possibilitou a verificação dos valores públicos entregues pela UnB à sociedade gerados por seus processos finalísticos, de gestão e governança, auxiliando na resposta ao objetivo específico que visa identificar como os fiscais técnicos da Prefeitura da UnB caracterizam o valor público (resultado) nas contratações públicas.

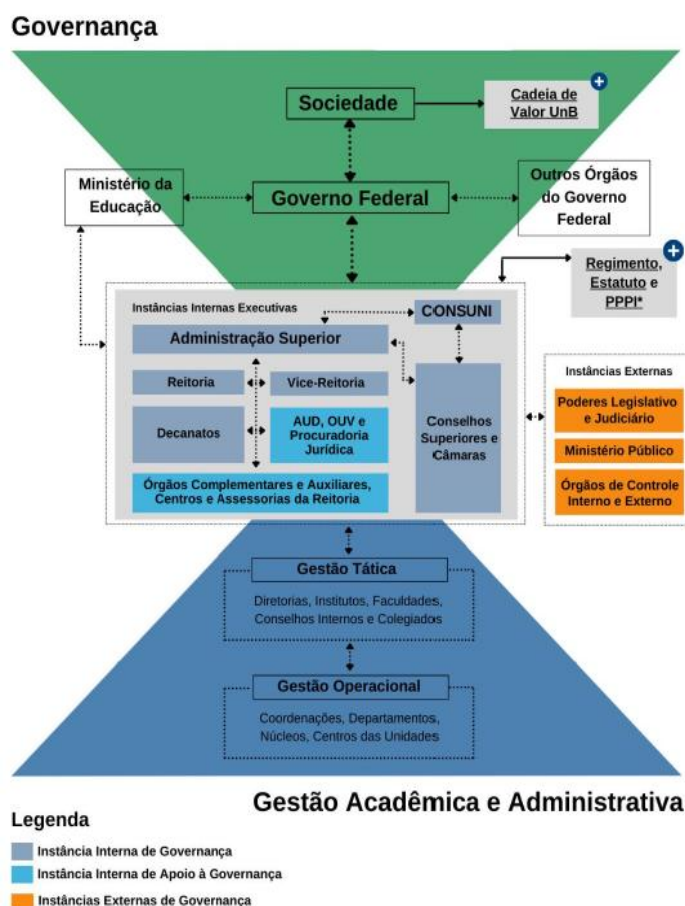
Ainda com relação à pesquisa documental, destaca-se que não houve tempo hábil para identificar as principais ocorrências registradas pelos fiscais técnicos visto que são utilizados diversos sistemas para cadastro de demandas e ocorrências. Foi possível a análise somente de documentos públicos registrados no Sistema Eletrônico de Informações/SEI e nas páginas eletrônicas da UnB.

2.4 Resultados e Discussões

2.4.1 Governança e valor público nas contratações.

Considerando o Modelo de Governança Institucional⁶ adotado pela UnB (Figura 05), verifica-se as diretrizes para a estruturação de sistemas de governança na administração pública federal (TCU, 2020), promovendo a interação entre os mecanismos de governança e gestão. Esse modelo é composto por instâncias organizadas em três estruturas principais: 1. Governança, 2. Instâncias Executivas e 3. Gestão Acadêmica e Administrativa.

Figura 05 - Modelo de Governança Institucional. Pirâmide invertida.



Fonte: DPL/DPO/UnB, 2023. Modelo de Governança Institucional da Universidade de Brasília.

⁶ Modelo de Governança Institucional da Universidade de Brasília. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2022/Modelo_de_Governana_UnB.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.



A figura ilustra o modelo de governança em pirâmide invertida (Figura 05), onde o eixo de Governança, representado na pirâmide na cor verde, engloba a sociedade como instância externa essencial e principal beneficiária do valor público gerado pela UnB. Também inclui órgãos governamentais externos que, apesar de não estarem vinculados à Universidade, exercem influência na normatização, regulação, controle e fiscalização de suas atividades. Embora o modelo evidencie relações hierárquicas, a UnB mantém autonomia constitucional nas esferas didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial, conforme estabelecido na Constituição Federal.

A sociedade é considerada a instância mais importante de governança da UnB, abrangendo cidadãos, setor produtivo, mercado de trabalho e organizações da sociedade civil. Destaca-se que a PRC/UnB, enquanto órgão auxiliar da Reitoria, posiciona-se na pirâmide como instância interna de apoio à governança.

Esse modelo segue das diretrizes do TCU (2020), que define governança como a combinação de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação das organizações públicas. A governança, quando bem estruturada, promove o alinhamento entre os objetivos institucionais e os interesses da sociedade, garantindo legitimidade e efetividade na entrega de valor público.

A UnB possui sua própria **Cadeia de Valor**⁷ a qual reflete os valores públicos entregues pela UnB à sociedade gerados por seus processos finalísticos, de governança e gestão (Figura 06).

⁷ Cadeia de Valor. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_final.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.

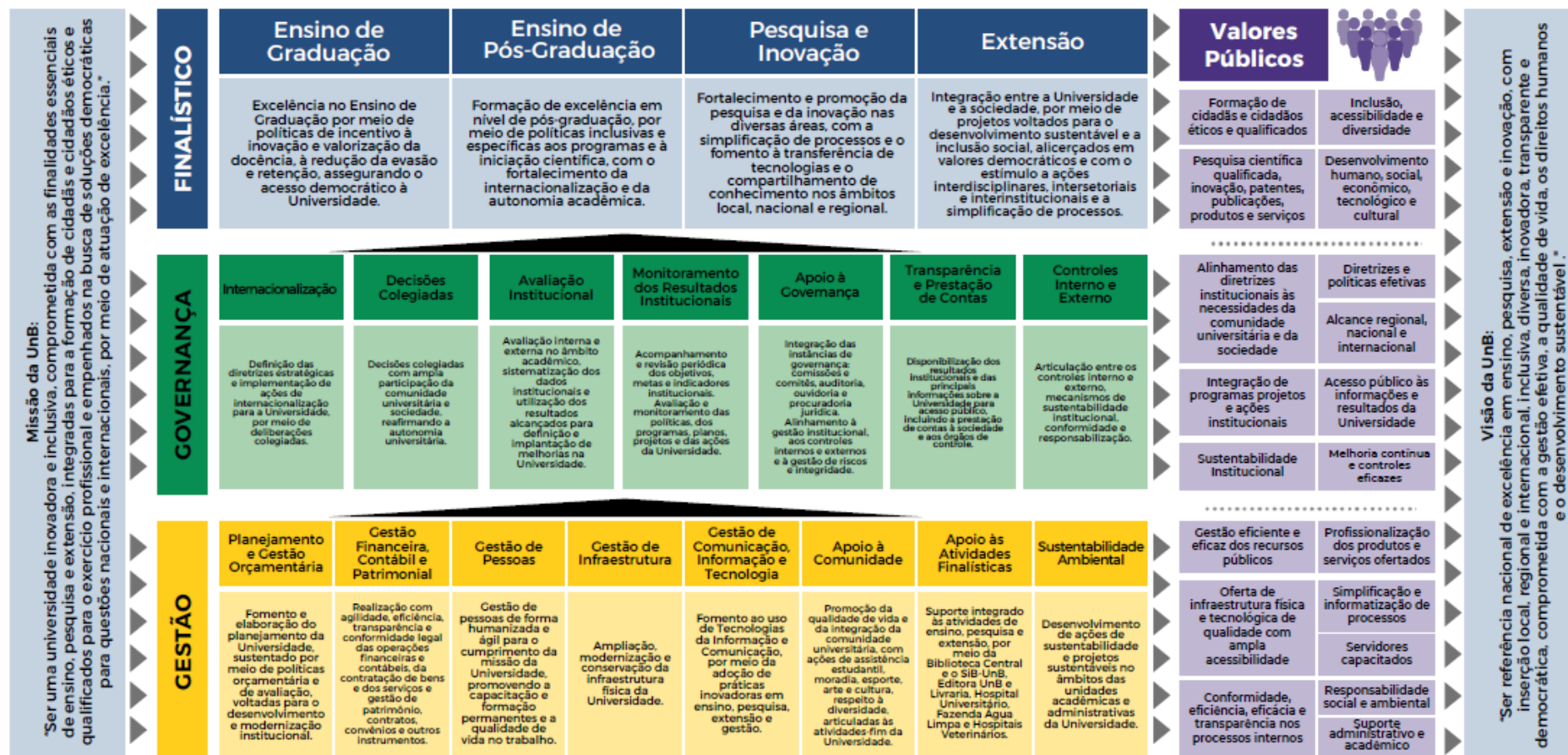


Figura 06 - Cadeia de Valor UnB

CADEIA DE VALOR



Plano de Desenvolvimento Institucional
2023-2028



Fonte: DPO/DPL, 2025. Relatório de Gestão UnB - 2024.



Destaca-se que as contratações possuem relevância, impacto e importância para os usuários internos/externos da UnB, bem como para a sociedade, como os benefícios gerados pelos contratos de jardinagem, dedetização, manutenção predial, portaria, vigilância. As contratações públicas também são realizadas de acordo com as normas internas e legislações vigentes em consonância com as instâncias interna e externa de apoio à governança da UnB. Nesse sentido, a atuação dos fiscais técnicos deve estar alinhada à Política de Governança e a Cadeia de Valor da Instituição, razão pelo qual as referidas políticas compõem o capítulo de resultados e discursões e considerando o diálogo com os achados advindos das entrevistas.

A Cadeia de Valor da UnB está em consonância com a proposta de Moore (1995), ao considerar a geração de valor público como o propósito central das organizações públicas. Nesse sentido, ela define valores que devem orientar tanto o planejamento das contratações quanto a atuação dos fiscais técnicos de contrato. Entre esses valores destacam-se: inclusão, acessibilidade e diversidade; alinhamento das diretrizes institucionais às demandas da comunidade universitária e da sociedade; sustentabilidade institucional; melhoria contínua e controles eficazes; gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos; profissionalização dos produtos e serviços ofertados; infraestrutura física e tecnológica de qualidade com ampla acessibilidade; simplificação e informatização de processos; capacitação dos servidores; conformidade, eficiência, eficácia e transparência nos processos internos; responsabilidade social e ambiental; além de suporte administrativo e acadêmico qualificado.

As entrevistas semiestruturadas também possibilitaram identificar outros aspectos e práticas de governança organizacional decorrentes da percepção e vivência dos fiscais técnicos da PRC/UnB.

Os fiscais foram questionados quanto a participação no planejamento das contratações públicas. Dos 22 fiscais entrevistados a maioria respondeu que não participou do planejamento dos contratos que fiscaliza. Sendo que apenas 6 dos 22 entrevistados indicaram ter participado em algum nível. O que indica a baixa participação dos fiscais no planejamento das contratações. Entre aqueles que participaram, houve relatos de envolvimento parcial no planejamento das contratações e em alguns casos, os fiscais apenas deram sugestões sem envolvimento direto no planejamento. Nesse contexto, foi relatado por um dos fiscais que:



“Todas as vezes que eu fui colocado como fiscal de contrato...já tinha passado o planejamento e eu comecei o contrato e as pessoas falavam assim, ah, você é fiscal de contrato. Eu entrei, eu não sabia, nunca tinha fiscalizado um contrato, eu não sabia nada. Aí depois que o diretor, da época, colocou para fazer o treinamento de fiscalização de contrato aí que eu fui entender um pouco mais, mas ainda assim, fui cair de paraquedas sem saber nada. Isso é bem comum.” [grifo nosso]. (Fiscal E17).

Por meio da análise documental dos processos fiscalizados pela PRC/UnB, percebeu-se que nos sete contratos definidos como objeto de estudo na presente pesquisa, a maioria dos fiscais não participaram da fase de planejamento das contratações. Foram analisados os atos de designação da equipe de planejamento das contratações (na fase inicial) e os atos de designação de fiscais técnicos (após assinatura do contrato) o que demonstrou baixa integração entre planejamento e fiscalização. Ressalta-se que a Cadeia de Valor da UnB – no eixo gestão - prevê a realização das contratações com agilidade, eficiência, transparência e conformidade legal.

Tal lacuna reforça o disposto na Instrução Normativa n. 5/2017, que orienta que o servidor responsável pela fiscalização dos serviços pode participar de todas as etapas do planejamento da contratação, sendo recomendada a indicação de profissionais com conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, além de licitações e contratos, entre outros. A CGU (2020) também reforça que a governança nas contratações exige o envolvimento dos fiscais para assegurar contratações mais íntegras e eficazes.

Referente a realização de cursos e/ou treinamentos específicos sobre fiscalização de contratos públicos, observou-se que uma parcela significativa dos fiscais nunca fez um curso de fiscalização de contratos públicos, o que pode impactar negativamente a qualidade da fiscalização. Entre os que fizeram cursos, há uma grande variação na quantidade, com alguns tendo feito apenas 1 curso e outros chegando a 10 cursos ou mais. O fiscal que realizou mais de 10 cursos declarou que fez todos de ofício, ou seja, sem apoio da Universidade, o que pode indicar uma lacuna na oferta institucional de capacitações. Um dos fiscais entrevistados relatou:

“Acho que o principal hoje em dia que a UNB peca é a falta de treinamento. A UNB não faz treinamento para o fiscal. Muitos dos contratos que eu fiscalizo, eu mesmo tive que buscar treinamento. E também a falta de indicação do fiscal de acordo com alguma capacidade técnica que ele tenha.” [grifo nosso]. (Fiscal E9).

A avaliação do apoio institucional da universidade e da PRC/UnB para a capacitação dos fiscais de contrato indica uma percepção predominantemente negativa, onde a maioria dos respondentes consideram o apoio ruim ou péssimo, demonstrando insatisfação generalizada. Embora alguns avaliem o suporte como razoável, indicando possibilidade de melhorias, poucos o consideram satisfatório e nenhum entrevistado considerou ótimo. As entrevistas mostram que há uma deficiência no suporte institucional para a capacitação dos fiscais, o que pode impactar



a qualidade da fiscalização dos contratos públicos. Outra forma de apoio institucional seria uma contrapartida financeira para o exercício da função de fiscal de contrato, no entanto, não há uma função gratificada padronizada e específica no âmbito do poder Executivo Federal vinculada exclusivamente à função de fiscal de contratos.

Como identificado na análise documental, nos Planos de Desenvolvimento de Pessoas⁸ – PDP no período de 2021-2024 é possível perceber que foi previsto a oferta de cursos voltados para as temáticas que englobam a pesquisa, conforme resposta, via e-mail, da Coordenadoria de Capacitação/PROCAP/UnB constatou-se que foram promovidas algumas capacitações nas áreas de gestão de riscos, fiscalização de contratos, compras públicas e governança institucional. Porém, considerando o período analisado, a quantidade de oferta de cursos, talvez não tenha sido o suficiente para o público-alvo da presente pesquisa que é os fiscais de contrato.

Os resultados indicam que a maioria dos fiscais possuem um conhecimento intermediário sobre leis, decretos e instruções normativas aplicáveis à função. No entanto, ainda há uma parcela que enfrenta dificuldades significativas onde avaliaram o conhecimento como ruim, enquanto uma menor proporção dos entrevistados considera seu domínio das normas como elevado. Destaca-se que ter servidores capacitados é um valor explícito na Cadeia de Valor da UnB.

Foi analisado também o Relatório de Gestão da PRC/UnB de 2023⁹ (Relatório de 2024 ainda não divulgado), estruturado por macroprocessos, onde destaca-se como inovação o uso do Plano de Ação de Capacitação/PAC/DGP para investir em treinamentos visando o aprimoramento técnico da equipe. Contudo, a capacitação aparece no Relatório como perspectiva futura e desafio, dada a necessidade de atualização constante diante da complexidade crescente dos serviços de manutenção predial. Consta também que os principais riscos incluem a exigência de expertise técnica, sendo propostos treinamentos especializados e parcerias com fornecedores como formas de enfrentamento. Assim, percebe-se que o treinamento não é um processo consolidado na PRC/UnB, mas sim uma meta a ser alcançada.

Esse cenário de baixa institucionalização da capacitação vai de encontro das diretrizes do TCU (2020), que apontam a qualificação contínua dos servidores como um dos pilares da governança. Marinho et al. (2018) reforçam a importância do aperfeiçoamento e da capacitação

⁸ Planos de Desenvolvimento de Pessoas. Disponível em: <https://www.capacitacao.unb.br/pdp>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹ Relatório de Gestão PRC/UnB - 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.unb.br/images/phocadownload/2023%20-%20Relatorio%20de%20Gesto%20PRC.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.



dos fiscais de contratos, ressaltando que a ausência de uma estrutura orgânica dificulta a oferta de treinamentos, apesar do papel estratégico desses agentes na garantia da qualidade e integridade dos serviços contratados.

Os fiscais de contrato da PRC/UnB foram questionados quanto à percepção do grau de atendimento dos princípios da Governança Corporativa (IBGC, 2023): integridade, transparência, equidade, sustentabilidade e responsabilização por meio da sua atuação como fiscal de contrato. Os resultados indicam que a responsabilização e a transparência são os princípios mais atendidos, com alta frequência nas respostas. A integridade também se destaca, demonstrando forte compromisso ético. A equidade apresenta boa recorrência nas respostas apresentadas, mas com espaço para maior consistência. Já a sustentabilidade tem uma resposta quanto a percepção de atendimento ao princípio mais variável, sugerindo oportunidades de aprimoramento. De forma geral, os princípios são amplamente observados, com pontos de melhoria em equidade e sustentabilidade. Quanto a transparência, responsabilização e o aprimoramento de práticas sustentáveis, os entrevistados declararam:

“Na UNB tem gente que planeja a licitação e aí **essas pessoas que planejam não são as que executam**. E muitas vezes as que executam, até pela rotina, pelo mundo de trabalho, **nem consegue ler essa matriz de risco**, nem sabe quais são os riscos. Ele está mais preocupado em executar sem cometer nenhuma falha grave... garantindo ali que não vai ter nenhum desvio, alguma coisa assim, tentando dar transparência.” [grifo nosso]. (Fiscal E4).

“O copo descartável mesmo, a gente tem usado o copo biodegradável. O nosso próprio contrato com as cooperativas da reciclagem e separação do lixo também é um exemplo. E tem várias outras coisas que eu não estou conseguindo lembrar, mas **a universidade tem trabalhado, tem caminhado bastante para essa parte da sustentabilidade e de gerar valor para a sociedade.**” [grifo nosso]. (Fiscal E18).

Em 2024, o Tribunal de Contas da União reformulou o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas¹⁰ (iGG-TCU), substituindo-o pelo novo Índice ESG - Ambiental, Social e Governança (iESGo). Essa atualização visa fortalecer a governança e a gestão pública, orientando instituições na melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade. Assim, em 2024, a UnB apresentou ótimo desempenho na primeira avaliação no índice do iESGo, com pontuação de 89%, o que reflete seu forte compromisso com práticas de governança sustentável. Os resultados dos subíndices demonstram solidez institucional, com destaque para o iGovContrat com pontuação de 97% (Índice de Governança das Contratações) e o iGestContrat com 94% (Índice de Gestão das Contratações), que medem respectivamente o nível de governança e de maturidade da gestão operacional das contratações. A evolução histórica da

¹⁰ Relatório de Gestão 2024. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2025/RG_UnB_2024_1.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.



UnB em indicadores anteriores, como o IGG (de 44% em 2018 para 83% em 2024), reforça o avanço consistente na maturidade da governança institucional.

Embora os dados institucionais indiquem avanços relevantes, é fundamental analisar a efetividade da governança para além dos indicadores. Segundo Benington (2011) e Thabit *et al.* (2024), o valor público é cocriado por uma rede de atores que inclui o setor público, a iniciativa privada, organizações da sociedade civil e cidadãos, por meio de práticas de governança estratégica voltadas à definição de propósitos comuns, com arranjos colaborativos e construção de soluções integradas. Sendo a atuação dos fiscais de contrato um elemento-chave para compreender como esses arranjos promovem, de fato, a geração de valor público.

Quanto ao Modelo de Governança Institucional da UnB (2023)¹¹, observa-se que ele ainda carece de critérios mais detalhados sobre aspectos fundamentais para sua efetiva implementação. Entre eles, destaca-se a falta de critérios explícitos que integrem a operacionalização prática do modelo; os mecanismos de participação da sociedade; a integração com o modelo de gestão de riscos da Universidade; os critérios de avaliação de desempenho; as estratégias de comunicação e acessibilidade junto à comunidade acadêmica; e a existência de ações voltadas à capacitação institucional. Esses elementos representam critérios técnicos amplamente reconhecidos como boas práticas de governança organizacional, especialmente os referendados pelo TCU, pela OCDE e pela legislação nacional (como o Decreto n. 9.203/2017¹²). A adoção desses parâmetros contribuiria significativamente para o fortalecimento e a robustez do Modelo de Governança da UnB.

Com base na articulação entre o Modelo de Governança Institucional da UnB, sua Cadeia de Valor e os dados empíricos levantados por meio de entrevistas e análise documental, foi possível consolidar práticas concretas de governança organizacional relacionadas à fiscalização técnica dos contratos no âmbito da PRC/UnB. O Quadro 06 apresenta a categorização e análise dos dados coletados, organizando-os em categorias e subcategorias. Essa sistematização permite visualizar como a atuação fiscalizatória pode contribuir efetivamente para a geração de valor público, bem como identificar lacunas e oportunidades de aprimoramento na integração entre governança, gestão e fiscalização contratual.

¹¹ Modelo de Governança Institucional da Universidade de Brasília. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/dpl/2022/Modelo_de_Governana_UnB.pdf. Acesso em: 10 de abr. 2025.

¹² Decreto n. 9.203/2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

Quadro 06 - Categorização e análise dos dados de governança na fiscalização voltadas à geração de valor público.

Categoria	Subcategoria	Fonte/ Achado	Trecho que corrobora com a análise (Observação: resumo da pesquisa documental, ou de resultados e trechos das entrevistas com os fiscais técnicos)
Governança	Princípios	Entrevistas	“Responsabilização e a transparência são os princípios mais atendidos... integridade também se destaca... equidade tem boa recorrência... sustentabilidade tem aplicação mais variável.”.
		Pesquisa documental	“A Universidade de Brasília (UnB) apresentou ótimo desempenho na primeira avaliação do iGG com pontuação de 83% referente a práticas de governança e gestão...”.
	Canais de comunicação com o beneficiário do Valor Público	Entrevistas	“Reclamações são recebidas...via Ouvidoria, SEI, e-mail, WhatsApp... principais reclamações...atraso nas demandas, falhas na execução, falta de clareza dos contratos.”

Fonte: elaboração própria (2025).

Conforme evidenciado no Quadro 06, as práticas de governança identificadas a partir das entrevistas e da análise documental demonstram a relevância da atuação dos fiscais na geração de valor público. Além dos aspectos já abordados, as entrevistas revelaram informações adicionais relevantes sobre a percepção dos fiscais quanto aos canais de comunicação com os usuários e à aplicação dos princípios de governança.

Além disso, tais percepções convergem com os fundamentos do IBGC (2023), que reconhece a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa como princípios essenciais para gerar confiança nas instituições. No entanto, as respostas dos fiscais indicam a necessidade de fortalecer as práticas de sustentabilidade e equidade, em consonância com os objetivos de geração de valor público preconizados por Moore (1995).

Por meio das entrevistas, também foi identificado que a maioria dos fiscais gerencia um ou dois contratos, enquanto uma parcela significativa acompanha três ou mais, o que pode demandar maior dedicação de tempo e capacidade de gestão. Apenas uma pequena parte dos fiscais supervisiona um número elevado de contratos. Esses dados sugerem a necessidade de revisar a designação dos fiscais, considerando não apenas a quantidade, mas também a complexidade e exigência de cada contrato.

Ao serem questionados sobre acúmulo de outras atividades (ex. cargo) com a função de fiscal de contrato, dos 22 respondentes, 17 fiscais afirmaram acumular outras funções, como acúmulo de cargos administrativos e técnicos, liderança de equipes, execução de serviços

operacionais; e apenas 5 fiscais indicaram que não acumulam funções ou que a fiscalização é parte natural do trabalho. A maioria dos fiscais acumula diversas atividades além da fiscalização, o que pode comprometer a qualidade no acompanhamento dos contratos. Destaca-se o seguinte relato:

“A gente fiscaliza os veículos, vê se estão todos funcionando. O trato com o professor, todas as demandas do SEI a gente faz. E essa parte do agendamento é bem pesada, então ela puxa muito tempo. Reuniões e tudo mais. **O fiscal não é uma função a parte, é uma função a mais que dá para a gente.** Hoje em dia eu acho que um fiscal, **fiscalizar 4 contratos, a qualidade acaba caindo**, porque não tem como. Esse de combustível...por ter esses bloqueios, as pessoas me ligam no sábado, no domingo, de noite, de madrugada e eu tenho que liberar. Acaba que o meu trabalho é externo também. Também faço a parte de documentar outros carros, vou no Detran, resolvo problemas.” [grifo nosso]. (Fiscal E9).

Relataram ainda que o acúmulo da fiscalização com outras funções impacta a eficiência da fiscalização dos contratos, visto que a sobrecarga prejudica o acompanhamento adequado dos contratos. Expuseram atrasos nos pagamentos às empresas devido à falta de tempo para cumprir prazos de medição e fiscalização menos eficiente pelo acúmulo de tarefas administrativas. Alguns fiscais relataram não conseguir estar "in loco" com frequência, o que compromete a verificação dos serviços prestados, além do excesso de atividades administrativas que reduz a atenção à fiscalização técnica. Foi mencionado também sobre o desgaste físico e mental devido ao excesso de demandas. Aspectos estes que merecem atenção dos gestores da PRC/UnB, visto que os relatos de acúmulo de função estão gerando impactos negativos na rotina da fiscalização técnica, o que pode gerar possível responsabilização administrativa dos servidores. Sendo necessário planejar melhorias para mitigar o acúmulo de funções com a designação de fiscalização de contratos.

O acúmulo de funções compromete a capacidade dos fiscais de desempenhar suas atribuições de forma eficaz, em desacordo com o princípio da segregação de funções previsto na Lei n. 14.133/2021. O TCU (2023) também alerta para os riscos decorrentes dessa sobrecarga, que pode afetar a efetividade da fiscalização e resultar em descumprimento contratual, com possíveis implicações para a administração pública. Búrigo e Günther (2020) observam, ainda, que em muitos casos os fiscais não têm plena consciência das responsabilidades e dos riscos legais envolvidos no exercício da função.

Os fiscais entrevistados relataram diversas dificuldades no exercício da função, destacando-se: número insuficiente de fiscais, acúmulo de funções administrativas e operacionais, e falta de veículos para deslocamento, impactando a fiscalização de contratos como portaria e vigilância. Também apontaram a necessidade de um sistema informatizado

mais eficiente para gestão e fiscalização dos contratos, visto que contratos como o de manutenção predial exigem o uso de três sistemas que não se comunicam (Sistema Eletrônico de Informações - SEI; Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC, e Central de OS's de Manutenção Predial da UnB - SIGEOS).

Outros desafios incluem a designação de fiscais para contratos fora de sua área de formação, ausência de treinamentos regulares, falta de integração entre fiscais setoriais e centrais, dificuldades causadas por falhas na redação dos contratos e pouca clareza nos parâmetros de fiscalização. Além disso, mencionaram a falta de participação na elaboração dos contratos, reduzindo sua contribuição prática, e falta de sensibilização da gestão sobre a importância da fiscalização. Esses desafios evidenciam a necessidade de ações que promovam um processo de fiscalização mais eficiente, reduzindo as dificuldades enfrentadas e garantindo maior qualidade na execução dos contratos.

As dificuldades relatadas acima, impactam à execução da fiscalização dos contratos o que incide sobre os usuários de serviços da UnB. Nesse sentido, foi relatado pelos fiscais que existem reclamações formais dos usuários dos contratos fiscalizados e como tratam essas reclamações e as falhas identificadas na execução contratual. A partir das 22 respostas analisadas, foram identificados que as reclamações formais são recebidas principalmente via Ouvidoria, processos administrativos (SEI), e-mails e WhatsApp e que algumas reclamações são feitas diretamente aos fiscais, sem registro formal. Foi relatado que:

“Existem sim muitas reclamações e elas são normalmente enviadas para gente por meio de ouvidoria. O que acontece é, são muitas solicitações, são muitos setores, a fiscalização não consegue tratar todas essas demandas e encaminhar para a empresa, mesmo as que são tratadas e encaminhadas para a empresa não são atendidas na sua grande maioria, ou no tempo necessário, ou na qualidade necessária. Então, os usuários abrem ouvidoria, mandam processos, mandam Whatsapp, **tem muita reclamação e ela chega de várias formas**, de vários modais.” [grifo nosso]. (Fiscal E2).

Os principais motivos das reclamações estão relacionadas ao atraso no atendimento das demandas e falta de resposta eficiente das empresas contratadas; falhas na qualidade da execução dos serviços; falta de clareza dos usuários sobre o funcionamento dos contratos, gerando expectativas equivocadas; questões ligadas ao comportamento de prestadores de serviço (exemplo: vigilantes e motoristas); problemas relacionados a preços e custos dos serviços contratados; limitação da capacidade operacional dos fiscais para atender todas as reclamações; resistência ou demora das empresas contratadas em solucionar problemas notificados; falta de penalização efetiva e acompanhamento rigoroso de reincidências

envolvendo as empresas contratadas; burocracia interna da universidade como fator que impacta a solução rápida de problemas.

Relataram ainda que tratam essas questões acionando os gestores do contrato para que, caso necessário penalizem as empresas contratadas; informando à administração superior e comunicando os prepostos das empresas para resolução de questões mais simples e pontuais.

Esse conjunto de dificuldades revela um descompasso entre o que preconiza a nova Lei n. 14.133/2021 — que destaca a necessidade de estruturas que integrem governança, gestão de riscos e controles internos — e as condições reais enfrentadas pelos fiscais da PRC/UnB. A pesquisa evidenciou obstáculos como acúmulo de funções, ausência de treinamentos, uso de sistemas não integrados e limitações logísticas e operacionais, que comprometem a efetividade da fiscalização e a adoção de práticas sistemáticas de gestão de riscos. Nesse sentido, Silva *et al.* (2019) reforçam a importância de alinhar o gerenciamento de riscos à estratégia organizacional, o que exige condições institucionais adequadas, infraestrutura de apoio e valorização da atuação fiscalizatória.

Diante dos diversos relatos obtidos por meio das entrevistas com os fiscais da PRC/UnB, bem como da pesquisa documental realizada, foi possível sistematizar os principais achados no Quadro 07, o qual está organizado em categorias, subcategorias, fontes e trechos representativos extraídos das entrevistas e documentos analisados.

Quadro 07 - Categorização e análise dos dados de fiscalização como prática para gerar valor público.

Categoria	Subcategoria	Fonte/ Achado	Trecho que corrobora com a análise (Observação: resumo da pesquisa documental, ou de resultados e trechos das entrevistas com os fiscais técnicos)
	Participação no planejamento da contratação	Entrevistas	“Apenas 6 dos 22 entrevistados indicaram ter participado em algum nível. O que indica a baixa participação dos fiscais no planejamento das contratações...”.
		Pesquisa Documental	“Essa informação foi validada por meio da análise documental dos processos fiscalizados pela Prefeitura da UnB, no qual foram analisados os 07 contratos objeto de estudo da presente pesquisa...”.
	Quantidade de contratos fiscalizados	Entrevistas	“a maioria dos fiscais gerencia um ou dois contratos, enquanto uma parcela significativa acompanha três ou mais...”.
	Acúmulo de atividades	Entrevistas	“17 fiscais afirmaram acumular outras funções, como acúmulo de cargos administrativos e técnicos...”.



Fiscalização de contratos	Dificuldades no exercício da função de fiscal de contrato	Entrevistas	“dificuldades incluem...número insuficiente de fiscais, acúmulo de funções administrativas e operacionais, e falta de veículos para deslocamento...”.
	Treinamento/capacitação sobre fiscalização de contratos públicos	Entrevistas	“observou-se que uma parcela significativa dos fiscais nunca fez um curso de fiscalização de contratos públicos...”.
		Pesquisa Documental	“Já o Plano de Desenvolvimento de Pessoas/PDP subsidiou com informações sobre os cursos e capacitações planejados nas temáticas da pesquisa.”. “A avaliação do apoio institucional da universidade e da PRC/UnB para a capacitação dos fiscais de contrato indica uma percepção predominantemente negativa...”.

Fonte: elaboração própria (2025).

A categorização dos dados do Quadro 07 evidenciam que, embora a fiscalização de contratos seja reconhecida como uma prática estratégica para a geração de valor público, sua efetividade na UnB é comprometida por fatores como baixa participação no planejamento das contratações, acúmulo de funções, ausência de capacitação específica e limitações operacionais.

Nesse contexto, os achados da pesquisa confirmam os referenciais sobre governança e valor público, ao evidenciar que barreiras operacionais e culturais ainda dificultam a efetividade da fiscalização, mesmo em instituições com boas estruturas formais. As falas dos fiscais revelam desafios práticos e reforçam o papel estratégico da fiscalização na geração de valor, alinhando-se à proposta de Moore (1995) de alinhar missão institucional, legitimidade e capacidade operacional para a entrega de valor público, oferecendo caminhos para aprofundar futuras pesquisas e políticas de profissionalização da fiscalização em tempos de transição da antiga Lei n. 8.666/1993 para a nova Lei n. 14.133/2021.

2.4.2 Valor público (resultado) para os fiscais de contratos da Prefeitura da UnB

Na Figura 06 (Cadeia de Valor), foi demonstrado, por meio de pesquisa documental, como a UnB concebe o valor público, integrando sua missão e visão aos processos finalísticos, de gestão e de governança. Dentre os valores que mais se relacionam às contratações públicas, destacam-se: melhoria contínua com controles eficazes, gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, profissionalização dos produtos e serviços ofertados, conformidade, transparência nos processos internos, bem como responsabilidade social e ambiental.

Autores como Moore (1995) e Benington (2011) destacam que o valor público vai além da eficiência administrativa e deve refletir aquilo que a sociedade valoriza como resultado das ações do Estado. A Cadeia de Valor da UnB pode ser compreendida como uma expressão



institucional desses valores, integrando missão, visão e os processos de governança e gestão com as necessidades da sociedade.

Por meio das entrevistas semiestruturadas foi possível questionar aos fiscais técnicos de contrato qual o seu entendimento sobre os valores públicos gerados como resultado, dentre outras questões correlatas. Dessa forma, ao serem questionados sobre como definem/mensuram o 'valor público' em suas atividades fiscalizatórias e nas contratações, a maioria dos fiscais responderam que consideram que o valor público é medido pela melhoria na qualidade dos serviços, mostrando que a percepção está fortemente ligada à entrega eficaz dos serviços contratados.

Além disso, muitos associam o conceito à eficiência no uso dos recursos, refletindo preocupação com a economicidade. Também há uma percepção relevante sobre o impacto social das contratações, indicando que a fiscalização vai além da gestão financeira considerando os benefícios gerados para a comunidade. Apenas uma pequena parcela dos fiscais relatou não ter uma definição clara de valor público, ainda que a UnB tenha um conjunto de valores públicos explícitos na sua Cadeia de Valor. Um dos entrevistados teceu o seguinte comentário:

“Nossa expectativa é gerar mesmo o valor para a sociedade, em pesquisa, em extensão...As vezes, o nosso retorno para a sociedade é uma vacina nova, uma pesquisa nova sobre alguma doença. Então, todo o trabalho que a gente faz é dar suporte para que essas pesquisas continuem de pé...para que os estudantes possam se desenvolver para no futuro...que eles vão ser profissionais técnicos, mas que eles sejam técnicos de valor que agreguem à sociedade também.” [grifo nosso]. (Fiscal E17).

As preocupações e percepções relatadas acima, remete à abordagem de Jørgensen e Bozeman (2007), que destacam a pluralidade de valores que devem guiar a gestão pública, incluindo eficiência econômica, equidade, legalidade e responsividade.

Observou-se que, durante as entrevistas os fiscais citaram conhecimento sobre a Lei n. 14.133/2021, sobre a IN n. 05/2017, porém em nenhum momento citaram conhecimento sobre a Cadeia de Valor ou sobre a Política de Gestão de Riscos e Governança da UnB. Demonstrando assim, desconhecimento sobre os normativos internos da Instituição.

A maioria dos fiscais relatou que a Coordenação/Diretoria seleciona seus fornecedores e prestadores de serviço de forma a garantir a entrega de valor público por meio de processos de licitação transparentes, o que reforça a importância da conformidade com a legislação. Além disso, muitos apontam que critérios de qualidade e eficiência são determinantes, demonstrando preocupação com o desempenho dos serviços contratados. Outro ponto destacado é a preocupação em contratar fornecedores com práticas sustentáveis, sugerindo uma crescente



valorização de aspectos ambientais nas contratações. No entanto, alguns fiscais indicaram que não há um processo definido na PRC/UnB quanto a seleção de fornecedores e prestadores de serviço de forma a garantir a entrega de valor público, o que pode apontar para lacunas na comunicação ou na implementação dos processos.

O documento de Gestão de Riscos da UnB¹³ apresenta ações voltadas à mitigação de riscos como a contratação de empresas sem a qualificação necessária; preocupação com aspectos do desenvolvimento nacional sustentável ao dispor sobre a sustentabilidade das iniciativas de aquisições e contratações e outros; destacando o comprometimento da UnB com a integridade em todos os seus processos.

A maioria dos fiscais considera que entrega valor ao garantir qualidade e conformidade nos serviços contratados, o que reforça a preocupação com a execução correta dos contratos. Muitos associam seu papel à eficiência no uso dos recursos públicos, indicando uma atenção especial à economicidade e à gestão eficiente dos contratos. Transparência e prestação de contas também são aspectos valorizados, refletindo alinhamento com os princípios de governança organizacional. Nenhum fiscal afirmou não ter uma percepção clara sobre os valores entregues, sugerindo uma compreensão consolidada de seu papel. Um dos entrevistados mencionou um valor alternativo ("ter a demanda atendida"), o que pode indicar uma perspectiva voltada para a satisfação imediata dos beneficiários.

Por meio das entrevistas realizadas ficou perceptível a preocupação dos fiscais técnicos com as entregas decorrentes das contratações realizadas, além do impacto que isso gera à Comunidade Universitária, o que corrobora com o entendimento da atuação dos fiscais com foco na geração de valores e nos resultados. Um dos entrevistados fez o seguinte comentário:

“A gente se preocupa muito com a qualidade do serviço que é prestado, e para que, de fato, a comunidade possa ser atendida, no que requereu a necessidade da contratação. Então é esse ambiente acadêmico que possa de fato dar suporte a comunidade como um todo...que a gente possa de fato propor alternativas e soluções. Que a gente possa utilizar desses contratos para suprir as demandas da universidade. Também as demandas futuras.” [grifo nosso]. (Fiscal E10).

Tal alinhamento entre a prática da fiscalização e os valores da governança institucional encontra ressonância nos princípios propostos pelo Tribunal de Contas da União (2020) e pelos marcos de governança da OCDE, que defendem a atuação orientada por resultados e pela

¹³ Gestão de Riscos da UnB para aquisições, contratações e tecnologia da Informação. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/Governanca-Gestao_de_Riscos_e_Integridade/Plano_de_Gesto_de_Riscos_UnB_-_Aquisies_Contrataes_e_TI_-_Atualizado.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

responsividade à sociedade. Esse foco nos resultados também se alinha à concepção de Moore (1995), que destaca a importância de mensurar o valor público.

Os fiscais entrevistados demonstraram também como as contratações geram impactos positivos para a Universidade. A modernização da manutenção de bebedouros melhorou a eficiência do serviço, enquanto a adoção de móveis planejados sob demanda reduziu a burocracia e agilizou o atendimento às necessidades dos setores. Na jardinagem, houve melhor aproveitamento de recursos e ganhos em sustentabilidade. A comunicação visual aprimorou a sinalização e acessibilidade no campus. A manutenção de ar-condicionado contribuiu para um ambiente mais confortável, beneficiando o trabalho e os estudos. A vigilância patrimonial reforçou a segurança, reduzindo furtos e protegendo o patrimônio. No transporte e abastecimento, a digitalização do controle de combustível e a otimização do transporte terceirizado trouxeram economia e eficiência. Já o monitoramento eletrônico elevou o nível de controle e segurança com câmeras e fechaduras eletrônicas. Esses exemplos evidenciam como as contratações e a atuação dos fiscais geram valores por meio do aprimoramento dos serviços contratados oferecidos pela Universidade à comunidade acadêmica.

Também foram destacados desafios relevantes enfrentados pelos fiscais para garantir que as contratações resultem, de fato, em valor público. Um dos principais pontos mencionados foi a limitação orçamentária, apontada como um obstáculo recorrente na elaboração e execução de contratos compatíveis com as reais necessidades da Universidade. Os entrevistados relataram:

“A limitação orçamentária impede que por muitas vezes a gente consiga fazer um contrato que atenda plenamente a necessidade do órgão. Então nós temos exemplos práticos como o contrato de jardim que era estimado para atender a universidade num valor X e por conta de questões orçamentárias..., esse valor foi reduzido para um terço do valor estimado. Contrato de limpeza foi a mesma coisa...Se nós atendêssemos 100% da demanda, nós teríamos um contrato que duraria menos de 2 meses pelo valor do saldo, do contrato do que foi liberado para poder contratar. Então **essas questões...interferem substancialmente para que os objetivos de qualidade, de eficiência do contrato sejam comprometidos.”** [grifo nosso]. (Fiscal E2).

“Às vezes nós precisamos, fazer aditivo do contrato. Nós precisamos aumentar o efetivo. E a Universidade sempre alega que não tem verba. Não tem orçamento. Então, nós já passamos por isso várias vezes...Mapeamos a necessidade do aumento e a universidade sempre tem alegado que não pode aditar o contrato porque não tem verba para subsidiá-lo.” [grifo nosso]. (Fiscal E6).

Outro desafio identificado refere-se à contratação de fornecedores qualificados, o que, segundo os fiscais, frequentemente resulta em licitações desertas ou na seleção de empresas que não atendem aos padrões de qualidade esperados. Alguns relatos ilustram esse cenário:

“O principal desafio é realmente porque **na licitação sempre prioriza o menor valor**. E por mais que a gente tente...a licitação para trazer uma qualidade superior, no fim das contas, quem vence é o valor. E **acabam entrando empresas aqui que não têm a qualidade que a gente espera**. Aí a gente vai punindo a empresa, não renova o contrato, só que tem que fazer uma nova licitação, e às vezes essa licitação leva um tempo e fica sem o serviço.” [grifo nosso]. (Fiscal E17).

“Acho que falta uma clareza e proximidade da universidade com o fornecedor. **Os fornecedores lá não têm uma noção da forma que a Universidade funciona**. A gente tem que estar sempre explicando para eles que a Universidade hoje em dia, o Campus daqui, é como se fosse uma cidade. A gente tem o porte de uma cidade. Eles não têm conhecimento da Universidade de Brasília.” [grifo nosso]. (Fiscal E9).

Esses relatos revelam fragilidades nos processos de planejamento e comunicação institucional, reforçando a importância da atuação estratégica da fiscalização técnica para prevenir falhas na execução contratual. Como bem reforça Marcolin Júnior (2024) a fase de execução contratual demanda atenção especial, pois, na prática das organizações públicas brasileiras, é justamente nesse estágio que ocorrem erros críticos.

Destaca-se que o processo licitatório transcende a simples aquisição de bens e serviços, funcionando como instrumento estratégico para assegurar o uso eficiente dos recursos públicos e a efetiva implementação de políticas públicas (BRASIL, 2021). Enquanto a governança estabelece as diretrizes estratégicas e promove o alinhamento institucional, a busca pela eficiência visa otimizar os resultados e reduzir desperdícios, contribuindo para a geração de valor público (CAVALCANTE, 2024).

Ao serem questionados sobre como as práticas sustentáveis e de responsabilidade social adotadas pela PRC/UnB contribuem para a geração de valor público, os fiscais destacaram que a inclusão de tais práticas nos contratos é relativamente recente e, em muitos casos, decorre de exigência legal. Inicialmente, essas práticas são vistas como uma obrigação burocrática, mas a percepção sobre sua relevância tem evoluído. Alguns fiscais relataram que monitoram se as empresas cumprem as exigências contratuais — como a entrega dos serviços conforme o previsto no edital, o cumprimento de prazos e a qualidade dos produtos entregues —, mas poucos verificam diretamente os processos de descarte de resíduos.

No que se refere à responsabilidade social e acessibilidade, os entrevistados destacaram iniciativas relevantes, como a instalação de sinalização adequada, piso tátil e placas em braile, reconhecendo sua importância para a comunidade universitária. Projetos como compostagem, irrigação automatizada e reciclagem também foram citados como ações que geram valor público e envolvem diretamente a comunidade acadêmica.

No entanto, houve também fiscais entrevistados que relataram desconhecimento sobre o que exatamente deve ser fiscalizado em termos de sustentabilidade, que há preocupação com a desconformidade entre exigências contratuais e sua efetiva fiscalização e que faltam critérios objetivos e sistematização de boas práticas nos contratos. Houve os seguintes relatos:

“O contrato que eu fiscalizo, **eu nunca entendi**, na verdade, **que eu deveria fiscalizar esse tipo de coisa**, se a empresa está descartando corretamente, por exemplo, na época que eu era fiscal no contrato de automóveis, sei lá, se ela está descartando corretamente uma bateria, que ela está descartando corretamente um óleo lubrificante. Do ponto de vista legal, **a gente coloca isso no termo de referência, mas a gente não vai lá dentro da empresa ver como ela está jogando fora.**” [grifo nosso]. (Fiscal E5).

“Essa pergunta eu não saberia responder. Por exemplo, **a empresa contratada que deveria adotar práticas sustentáveis para evitar desperdícios.** Mas eu não tenho conhecimento de como essas empresas trabalham, por exemplo, fora da universidade.” [grifo nosso]. (Fiscal E11).

Essas falas evidenciam a necessidade de maior orientação, capacitação e padronização nos procedimentos de fiscalização das práticas sustentáveis, assegurando que os critérios previstos em contrato sejam efetivamente acompanhados.

Silva e Junior (2020) ressaltam que a adaptação do conceito de governança para a administração pública trouxe um foco ampliado na sustentabilidade dos resultados, especialmente no que se refere à incorporação de práticas ambientalmente responsáveis e à profissionalização da gestão.

Ao serem questionados sobre quais as competências e habilidades necessárias para o exercício da função de fiscal de contrato, citaram que é necessário ter conhecimento técnico e específico do objeto do contrato; necessário ter capacitação e treinamento; ter proatividade e capacidade analítica; compreender os trâmites burocráticos da fiscalização de contratos e de legislações; além de ter uma boa comunicação e relacionamento interpessoal; agir com imparcialidade e transparência na fiscalização; conhecer plataformas específicas, como o SEI e SIPAC, para registros e fiscalização.

Portanto, observa-se que a experiência dos fiscais da PRC/UnB revela uma percepção significativa sobre o valor gerado à sociedade a partir das contratações públicas, mas também expõe lacunas institucionais que dificultam a plena realização desses valores. A ausência de integração entre os normativos internos, como a Cadeia de Valor e a Política de Governança e Riscos, e as práticas fiscalizatórias indica a necessidade de maior institucionalização dos valores públicos no cotidiano da gestão.

A teoria do valor público, nesse sentido, não apenas fornece um marco analítico para a interpretação dos resultados, como também oferece subsídios para aprimorar as políticas e práticas administrativas voltadas à fiscalização e à geração de resultados sustentáveis para a sociedade.

Nesse contexto, o Quadro 08 sistematiza essas percepções, categorizando os dados em temas e subtemas com base nas entrevistas e documentos analisados.

Quadro 08 - Categorização e análise dos dados de Valor público (como resultado) para os fiscais de contratos na UnB.

Categoria	Subcategoria	Fonte/ Achado	Trecho que corrobora com a análise (Observação: resumo da pesquisa documental, ou de resultados e trechos das entrevistas com os fiscais técnicos)
Valor Público	Valores da UnB que mais se aproximam das contratações públicas	Pesquisa documental	“...considerando os valores que mais se aproximam das contratações públicas, destaca-se a melhoria contínua e controles eficazes; gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos...”.
	Valor como resultado	Entrevistas	“...a maioria dos fiscais considera que entrega valor ao garantir qualidade e conformidade nos serviços contratados...associam seu papel à eficiência no uso dos recursos...”.
	Critérios legais da contratação	Entrevistas	“seleciona seus fornecedores ...de forma a garantir a entrega de valor público por meio de processos de licitação transparentes...critérios de qualidade e eficiência são determinantes...”.
	Desafios para garantir que as contratações resultem em valor público	Entrevistas	“...limitação orçamentária que foi citada como obstáculo na elaboração e execução de contratos adequados às necessidades da Universidade”. “...contratação de fornecedores qualificados, o que frequentemente resulta em licitações desertas ou na contratação de empresas que não atendem às expectativas de qualidade”.
	Impactos positivos das contratações	Entrevistas	“à modernização da manutenção de bebedouros melhorou a eficiência do serviço, enquanto a adoção de móveis planejados sob demanda reduziu a burocracia e agilizou o atendimento...”.
	Responsabilidade social e ambiental	Entrevistas	“...a percepção sobre a importância das práticas sustentáveis tem expandido...”.
		Pesquisa documental	“na Cadeia de Valor da UnB consta como valores - gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, transparência nos processos internos, responsabilidade social e ambiental.”

Fonte: elaboração própria (2025).

A partir da categorização apresentada no Quadro 08, de modo geral, os achados demonstram que a percepção dos fiscais técnicos sobre valor público está relacionada à eficiência, à legalidade, à qualidade e à sustentabilidade, mas que desafios estruturais ainda

comprometem a plena realização desse valor. Os dados revelam também uma atuação parcial entre o discurso institucional e a prática cotidiana, sugerindo necessidade de integração entre planejamento e execução das práticas de fiscalização. Percebe-se oportunidades de melhoria na governança das contratações e na atuação técnica dos fiscais como agentes estratégicos na entrega de valor à sociedade.

2.4.3 Atuação dos fiscais na gestão de riscos e na geração do valor público.

A pesquisa documental revelou que a UnB possui uma política de gestão de riscos que considera, inclusive, o valor público gerado para a sociedade. O Guia de Gestão de Riscos da UnB e o documento de Gestão de Riscos da UnB para aquisições, contratações e tecnologia da informação (2023), trazem a classificação dos principais riscos inerentes e residuais identificados internamente. Dentre os principais riscos classificados como crítico e alto destaca-se: divergência entre áreas envolvidas na contratação de serviço; contratar empresas sem a qualificação necessária; contratar bens e/ou serviços aquém da demanda efetiva, conforme pode ser observado no Ranking dos riscos - Figura 07.

Figura 07 - Ranking dos riscos - Aquisições e Contratações - Base NRR (Média GT operacional e Usuários)

Quadro 3: Ranking dos riscos - Aquisições e Contratações - Base NRR (Média GT operacional e Usuários)			GT 50/50
Código	Evento de Risco	NRR	
ID2	Divergência entre áreas envolvidas na contratação de serviço.	13	
ID7	Contratar empresas sem a qualificação necessária (objeto da contratação)	12	
ID5	Contratar bens e/ou serviços aquém da demanda efetiva (subdimensionamento)	11	
ID8	Indisponibilidade orçamentária ou contingenciamento para execução contratual.	11	
ID1	Ineficiência na comunicação entre atores envolvidos no processo.	7	
ID4	Contratar bens e/ou serviços além da demanda efetiva (superdimensionamento).	7	
ID3	Realizar pesquisa de preço de mercado inadequada.	6	
ID11	Não renovar o contrato dentro do prazo correto.	6	
ID6	Licitação deserta/fracassada.	5	
ID12	Incapacidade de cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada.	5	
ID14	Atrasar o pagamento à contratada.	5	
ID15	Entrega deficiente/insatisfatória do objeto pactuado em contrato.	5	
ID10	Atrasar na emissão de empenho.	3	
ID13	Problemas gerais com execução de seguro-garantia.	3	
ID9	Atrasar significativamente a celebração do contrato.	2	

Legenda: Risco Pequeno ● Risco Moderado ● Risco Alto ● Risco Crítico ●

1) NRR: Nível de Risco Residual
2) GT operacional: DCO, DCA, PRC, BCE, EDU, CDT
3) GT Usuários: DEX, FCE, IDA, FAV, FT

Fonte: DPO (2023)

Fonte: Gestão de Riscos da UnB – Aquisições, Contratações e Tecnologia da Informação (DPO, 2023).

A figura acima, demonstra a percepção dos riscos mais relevantes nas contratações, conforme a avaliação de usuários e do grupo de trabalho operacional. A seguir, essa percepção é traduzida em uma matriz de riscos que orienta o processo decisório.

Figura 08 - Matriz de Nível de Riscos

A matriz de nível de risco representa graficamente a magnitude dos riscos de acordo com o seu nível de risco residual, resultante da análise da probabilidade, do impacto e da efetividade dos controles atuais. A análise da matriz de riscos fornece subsídios para a definição das respostas aos riscos identificados e para o estabelecimento de ações de tratamento dos riscos.

		Matriz de nível de riscos					
Impacto	5	5	10	15	20	25	
	4	4	8	12	16	20	
	3	3	6	9	12	15	
	2	2	4	6	8	10	
	1	1	2	3	4	5	
		Probabilidade					
Risco Crítico (RC)		13 a 25					
Risco Alto (RA)		7 a 12					
Risco Moderado (RM)		4 a 6					
Risco Pequeno (RP)		1 a 3					

Figura 09 - Tipos de Resposta a riscos

Tipos de resposta a riscos		Atenção!
- Evitar: intervir diretamente nas causas do risco eliminando sua possibilidade de ocorrência; - Mitigar: adotar medidas para reduzir a probabilidade ou o impacto do risco; - Aceitar: não adotar medidas, dado que o risco residual é baixo; - Compartilhar: transferir ou compartilhar o risco com terceiros.		- O apetite e a tolerância ao risco da UnB são definidos pelo Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade; - A resposta aos riscos críticos e altos pode ser encaminhada para análise do Comitê dado o impacto desses riscos nos objetivos institucionais; - Casos omissos ou sem consenso podem ser encaminhados para deliberação do Comitê.
Avaliação de Risco UnB		
Nível de Risco	Resposta ao Risco	Ações Sugeridas
Risco Crítico	Mitigar ou Evitar	Ações corretivas ou eliminadoras do risco com implantação imediata
Risco Alto	Mitigar	Ações corretivas com implantação imediata
Risco Moderado	Mitigar	Ações corretivas com implantação tempestiva e monitoramento contínuo
Risco Pequeno	Aceitar	Não há necessidade de adotar ações corretivas.

Fonte: Guia de Gestão de Riscos UnB (DPO/2023).

A matriz (Figura 08) permite visualizar o posicionamento dos riscos quanto à sua probabilidade e impacto, subsidiando a priorização de respostas. Já a figura com o tipo de resposta aos riscos (Figura 09) demonstra as alternativas disponíveis à gestão para tratar os riscos mapeados, desde a aceitação até a mitigação¹⁴.

O Guia de Gestão de Riscos da UnB também dispõe sobre o plano de ação voltado a assegurar o sucesso e a eficiência na implementação de respostas aos riscos nas contratações da Universidade. Embora a elaboração desse guia tenha contado com a participação de gestores da PRC/UnB, ainda não se trata de uma metodologia consolidada na instituição, de modo que nem todas as diretorias da PRC/UnB utilizem o método descrito para gerir os riscos nas contratações.

Por meio dessa metodologia de Gestão de Riscos da UnB foi possível propor uma matriz de riscos para a fiscalização técnica de contratos da PRC/UnB com base nos achados da presente pesquisa, conforme Apêndice E, o qual integra o capítulo de proposta de Produto Técnico Tecnológico.

¹⁴ Guia de Gestão de Riscos da UnB. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/phocadownload/gestaoriscosintegridade/Guia_de_gest%C3%A3o_de_riscos_UnB_07.06.22.pdf.

NRI/Nível de Risco Inerente: são os riscos existentes antes dos controles e/ou resposta ao risco. Estão relacionados a falta de ações que a instituição possa tomar para alterar a probabilidade ou o impacto dos eventos de risco, caso eles se materializem.

NRN/Nível de Risco Residual: são os riscos existentes após os controles. Ao considerar os controles e sua eficácia, o risco calculado anteriormente é reavaliado, resultando no Nível de Risco Residual (NRN).



Considerando as entrevistas semiestruturadas realizadas, foi possível perceber qual o entendimento dos fiscais técnicos sobre a temática e se vêm aplicando nos contratos métodos de avaliação e monitoramento dos riscos.

A pesquisa revelou que a maioria dos fiscais não utiliza metodologias formais para a gestão e monitoramento de riscos. Dos 22 respondentes 11 afirmaram que não realizam a gestão de riscos em suas fiscalizações e os demais relataram práticas empíricas ou pontuais, sem aplicação sistemática de ferramentas como matriz de risco, mapa de calor, análise SWOT ou outros. Muitos fiscais mencionaram que apenas acompanham o contrato e seguem os procedimentos estabelecidos, sem um monitoramento estruturado dos riscos, ou seja, sem um acompanhamento de gestão de riscos por meio de ferramentas e técnicas específicas. Um dos entrevistados relatou o seguinte:

“Quando a gente tem conhecimento de uma situação que pode gerar um dano para a universidade ou para o usuário em si, a gente age com diligência na empresa, sem nenhum procedimento padrão definido. Então, a gente faz diligência na empresa, solicita que ela atue de forma tempestiva, indicando o que a gente quer que ela faça e aí ela vai lá e executa de forma emergencial. **Nada muito formal, com procedimentos bem definidos.**” [grifo nosso]. (Fiscal E2).

Apenas 05 dos entrevistados mencionaram o uso da matriz de risco ou de outra ferramenta - como a análise SWOT, mas, em geral, essas ferramentas são aplicadas apenas no planejamento inicial, não sendo utilizadas ao longo da execução contratual. No entanto, na análise documental foi verificado que em todos os processos de planejamento das contratações consta o documento de matriz de riscos atendendo o disposto na IN n. 05/2017.

A análise das falas evidencia que a nova Lei n. 14.133/2021, embora represente avanço frente à antiga Lei n. 8.666/1993 ao incorporar a gestão de riscos como princípio fundamental, ainda encontra entraves na sua aplicação prática. A ausência de soluções tecnológicas, a sobreposição de funções e a falta de integração com o planejamento contratual indicam que os dispositivos legais não foram plenamente assimilados pelas estruturas administrativas. Assim, a experiência dos fiscais entrevistados torna-se fundamental para compreender as barreiras operacionais e propor estratégias de profissionalização e apoio institucional que mitiguem tais riscos.

Conforme Figura 08 (Matriz de Nível de Riscos), a UnB utiliza, em seu Guia de Gestão de Riscos nas contratações, o modelo de Mapa de Calor, que classifica os riscos considerando a escala - pequeno, moderado, alto e crítico. Por meio da análise documental dos processos fiscalizados pela PRC/UnB, percebe-se que as equipes de planejamento da contratação

geralmente utilizam o modelo de mapa de riscos da Instrução Normativa n. 5 de 26 de maio de 2017¹⁵, conforme modelo citado na Figura 10.

Figura 10 - Modelo de Mapa de Riscos segundo a IN n. 05/2017.

FASE DE ANÁLISE

() Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor

() Gestão do Contrato

RISCO 01

Probabilidade:	() Baixa	() Média	() Alta
----------------	-----------	-----------	----------

Impacto:	() Baixa	() Média	() Alta
----------	-----------	-----------	----------

Id	Dano
1.	

Id	Ação Preventiva	Responsável
1.		

Id	Ação de Contingência	Responsável
1.		

Fonte: IN 05/2017.

Esse modelo de mapa de riscos (Figura 10) é muito utilizado na fase de planejamento das contratações e conforme análise documental dos processos das licitações realizadas pela PRC/UnB, foi constatado que a maioria dos fiscais não participou da elaboração do mapa de riscos dos contratos que fiscaliza.

Ao serem questionados sobre a participação na elaboração do Mapa de Riscos dos contratos que fiscalizam, os resultados indicam uma baixa participação. A maioria dos fiscais não esteve envolvida nesse processo, o que pode sugerir falta de clareza sobre suas responsabilidades ou desconhecimento dos benefícios da ferramenta na gestão de riscos.

A ausência de metodologias consolidadas e o baixo engajamento dos fiscais na construção dos mapas de riscos evidenciam fragilidades institucionais que comprometem a geração de valor público. Como destacam Miranda et al. (2019), o uso de instrumentos que

¹⁵ Instrução Normativa n. 5 de 26 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 19 mar. 2025.



apoiem o alcance dos objetivos institucionais é essencial para melhorar a qualidade dos serviços prestados. Nesse contexto, a simples implementação de um modelo de gestão de riscos não assegura, por si só, a eficácia na execução contratual. É indispensável a consolidação de métodos, o domínio técnico, aliado à qualidade das práticas de gestão e fiscalização, em alinhamento com o modelo de riscos adotado pela organização.

A maioria dos fiscais declarou ter um conhecimento "razoável" sobre as leis e normativos relacionados à gestão e monitoramento de riscos, demonstrando que não se trata de assunto desconhecido. Uma parcela significativa avaliou seu conhecimento como "ruim" ou "péssimo", indicando uma lacuna preocupante na capacitação sobre o tema. Apenas uma pequena parte indicou domínio mais avançado, o que reforça a necessidade de aprimoramento nos treinamentos e suporte técnico para garantir maior segurança e eficiência na fiscalização.

Quanto à relação entre gestão de riscos e fiscalização dos contratos, a maioria dos fiscais reconhece que a fiscalização desempenha um papel essencial na identificação e mitigação de riscos, demonstrando uma percepção consolidada da importância desse processo. Parte dos fiscais enxerga a gestão de riscos como integrada à fiscalização, enquanto outros percebem como um processo separado, o que pode indicar desafios na coordenação entre as áreas. Já um grupo menor não percebe uma interligação clara entre gestão de riscos e fiscalização dos contratos, o que sugere a necessidade de capacitação e disseminação de boas práticas.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 2717/2022, ressalta a importância de que os fiscais de contrato detenham conhecimento técnico sobre o objeto contratado, além de registrarem todas as ocorrências relevantes e comunicarem eventuais desconformidades à autoridade competente (BRASIL, 2023). A Lei n. 14.133/2021 atribui a esses profissionais funções como o apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, o registro de ocorrências e a colaboração na avaliação do cumprimento contratual. Tais responsabilidades exigem capacitação contínua e treinamento adequado, uma vez que o desempenho qualificado dessas atividades é essencial para a efetividade da fiscalização e para a boa execução dos contratos administrativos.

A análise dos dados revelou os principais tipos de riscos considerados pelos fiscais de contrato da PRC/UnB. Os riscos de desempenho foram os mais mencionados, indicando desafios no cumprimento de prazos e qualidade dos serviços. Os riscos financeiros e operacionais também tiveram alta recorrência, apontando preocupações com o uso eficiente dos recursos e falhas nos processos internos. Os riscos de reputação foram citados por boa parte dos fiscais, refletindo preocupações com a imagem da administração pública. Já os riscos legais e

regulatórios tiveram menor incidência, sugerindo que as exigências normativas são, em geral, atendidas, mas há desafios na conformidade legal. Destaca-se que esses resultados refletem os riscos identificados como relevantes na matriz de riscos das aquisições e contratações da UnB (Figura 07).

O monitoramento de riscos é amplamente reconhecido como essencial na fiscalização de contratos, especialmente na identificação e mitigação antecipada de problemas. No entanto, os fiscais de contrato percebem que há desafios no cumprimento de prazos e requisitos pelos fornecedores e no uso estratégico dos dados para decisões contratuais.

Os fiscais de contrato também foram questionados sobre de que forma atuam na correção de falhas ou desvios relacionados aos riscos mapeados ou que surgem no decorrer da execução do contrato. A partir da análise dos dados, nota-se que os fiscais adotam diferentes abordagens para correção de falhas. A maioria mencionou que notifica o gestor do contrato ou a empresa como primeiro passo, sendo que algumas notificações ocorrem via sistemas institucionais, como SIPAC e SEI, enquanto outras são feitas de forma informal, por contato direto com os prepostos das empresas.

Há também casos em que os fiscais buscam apoio da Direção e dos Decanatos para resolução interna de problemas, como falta de orçamento ou entraves institucionais; alguns fiscais mencionam que registram todas as ocorrências e problemas encontrados, garantindo transparência no processo de fiscalização.

Um caso específico relatado mostrou que o problema de um gerador sem manutenção foi solucionado por meio da retenção de pagamento, o que evidencia a importância do registro formal de ocorrências para aplicação de sanções. No entanto, alguns fiscais ressaltaram não seguir um roteiro fixo para a correção de falhas, atuando de forma pontual e reativa, a depender da situação. Os fiscais entrevistados relataram:

“O que eu tenho feito como fiscal do contrato é estar **notificando constantemente o gestor do contrato sobre os descumprimentos identificados** na execução e das solicitações sobre a minha fiscalização. Como eu disse, são muitos fiscais, **então cada um tem uma dinâmica, uma metodologia de trabalho diferente.**” [grifo nosso]. (Fiscal E2).

“A gente, além de fiscalizar, ainda tem aquela parte que eu te falei, que a gente faz a cobrança direta para a empresa, através do sistema SIGEUS, solicita que seja corrigido qualquer demanda que a gente percebe que não foi feita. **A gente consegue conectar esse operacional da fiscalização para tentar mitigar esse risco que acontece.**” [grifo nosso]. (Fiscal E11).

“A primeira coisa que a gente faz é notificar tanto a Administração Superior quanto a empresa contratada. **A primeira coisa que a gente faz aí é mostrar onde está a incidência do risco e no que ele acarreta.** Se eu estou falando de um risco que ele gera danos tangíveis ou intangíveis. Então quando são danos tangíveis, nós mostramos



a respeito dos prazos, no que ele vai acarretar. Agora quando são danos intangíveis, nós colocamos uma situação de embarreiramento. **Ele tem que ser resolvido da maneira mais emergencial e supercrítica**, senão cruza duas matrizes, matriz de prioridade e matriz de criticidade.” [grifo nosso]. (Fiscal E15).

Esses achados contradizem a perspectiva apresentada por Guarido et al. (2021), ao evidenciar a inexistência de procedimentos sistematizados e métodos institucionais consolidados para a mitigação de riscos nos contratos analisados.

A análise qualitativa das respostas fornecidas pelos fiscais de contrato revelou diversos aspectos sobre riscos significativos mitigados nos contratos das Diretorias da PRC/UnB. Importante ressaltar que relataram que realizam essas práticas de mitigação de forma empírica, por experiência. As respostas destacaram desafios enfrentados, soluções adotadas e impactos gerados na eficiência dos serviços públicos. Os principais temas abordados foram a mitigação de riscos relacionados aos contratos devido problemas com manutenção de geradores, elevadores e instalações elétricas; risco físico devido à falhas na instalação de equipamentos pelas empresas contratadas; riscos financeiros dificultando aditivos contratuais para suprir demandas urgentes; falta de planejamento na ampliação de serviços essenciais, como segurança em novos prédios; riscos operacionais e logísticos e riscos relacionados a impacto ambiental e saúde pública.

Os macroprocessos que estruturam as contratações públicas evidenciam a necessidade de integração entre as fases de planejamento, execução e controle, destacando a gestão de riscos como elemento transversal e essencial para a mitigação de falhas ao longo de todo o ciclo contratual. A adoção dessa abordagem preventiva contribui para contratações mais seguras e eficazes, além de assegurar o cumprimento de princípios como isonomia e impessoalidade (MARINELA, 2018).

Contudo, as falas dos fiscais da PRC/UnB revelam que, na prática, a mitigação de riscos ainda ocorre de forma reativa, com ações pontuais e não padronizadas.

Ao serem questionados sobre quais são os principais desafios enfrentados na implementação de uma gestão de riscos eficaz e de que forma a relação com os fornecedores impacta essa gestão, os principais desafios identificados foram: falta de clareza na relação com fornecedores, especialmente na compreensão do funcionamento da Universidade; falta de comunicação interna e transparência que dificultam o alinhamento entre os setores envolvidos na gestão de riscos; capacitação e qualificação inadequada das chefias selecionadas devido a critérios políticos e não técnicos, prejudicando o planejamento estratégico e a gestão de riscos;

falta de treinamentos regulares para fiscais de contrato e servidores envolvidos; não há um setor exclusivo para gestão de riscos dentro da universidade, o que sobrecarrega fiscais de contrato.

Os fiscais entrevistados citaram que a matriz/mapa de riscos não é utilizada ou sequer lida pelos fiscais de contrato, há ausência de ferramentas digitais ou tecnológicas para facilitar a gestão e monitoramento dos riscos. Citaram que existe sobrecarga de trabalho devido a deficiência no número de servidores para fiscalização de contratos, levando a problemas na execução e fiscalização adequada.

Quanto a relação com os fornecedores foi citada que algumas empresas não entendem a dinâmica da UnB e sua estrutura, causando dificuldades na prestação de serviços e que os atuais modelos de contratação podem favorecer empresas sem capacidade real de execução, gerando risco de rescisão contratual.

O TCU (2022) aponta que fatores como sobrecarga de trabalho, ausência de suporte administrativo e a falta de sistemas informatizados adequados representam riscos relevantes para a eficácia da fiscalização. Essas limitações operacionais não apenas dificultam a identificação e mitigação de riscos durante a execução contratual, como também aumentam a probabilidade de descumprimentos contratuais, com potenciais consequências para a Administração, incluindo a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

Percebe-se que os principais desafios enfrentados na implementação de uma gestão de riscos eficaz contradizem a própria política de Governança e Gestão de Riscos da UnB, devendo haver ações efetivas da gestão da PRC/UnB de forma a mitigar os problemas relatados. Na política de Governança da UnB consta que o modelo de governança está integrado com a gestão, voltado para a qualidade do processo decisório e sua efetividade. No entanto, nas entrevistas foram citadas interferências políticas e de gestão visto os cortes orçamentários e o não atendimento das solicitações dos fiscais técnicos relacionados, por exemplo, a necessidade de empenho ou aditivo contratual para proporcionar a adequada execução dos contratos.

A pesquisa também revelou como os fiscais de contrato se preocupam em utilizar mecanismos/ações de fiscalização para garantir que as contratações alcancem os resultados esperados. Os dados demonstram que há um uso significativo de realização de vistorias periódicas e relatórios de conformidade, mas ainda há espaço para aprimorar auditorias e outros métodos de controle. Os dados obtidos reforçam a margem para aumentar o rigor na fiscalização por meio, por exemplo, de auditorias internas e externas dentre outras medidas.

Os métodos e ações de fiscalização variam muito em cada contrato, em boa parte dos Editais de contratação da PRC/UnB constam o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) como método de avaliação da execução dos serviços, como nos contratos de Portaria, Vigilância, Manutenção Predial, Jardinagem, Gerenciamento de Frota¹⁶. Os demais métodos como vistoria periódica e relatórios de conformidade, geralmente são práticas adotadas na rotina de vistoria técnica do fiscal de contrato.

Os fiscais de contrato entrevistados apresentaram uma série de sugestões, recomendações e preocupações comuns relacionadas à gestão e monitoramento de riscos dos contratos da PRC/UnB, que incluem à implementação de ferramentas tecnológicas, capacitação dos servidores, e melhorias no planejamento e comunicação entre as equipes envolvidas nos contratos.

A análise dos dados qualitativos permitiu compreender como os fiscais de contrato da PRC/UnB percebem e exercem seu papel na gestão de riscos, bem como sua contribuição para a geração de valor público. As entrevistas revelaram desde o desconhecimento de documentos institucionais até práticas pontuais e pouco sistematizadas de monitoramento de riscos, além de sugestões para aprimorar o processo.

Esses achados confirmam as preocupações dos normativos sobre riscos operacionais na Administração Pública, conforme preveem os normativos da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016 e a Instrução Normativa n. 05/2017. Ambos apontam que a ausência de planejamento integrado e a baixa participação dos fiscais nas etapas iniciais da contratação são fatores críticos que comprometem a gestão eficiente dos contratos e a geração de valor público.

Dessa forma, as contribuições empíricas do presente estudo não apenas confirmam desafios já apontados pela literatura, como em Silva (2023) e Arruda (2020), como ampliam a compreensão sobre as barreiras práticas à efetividade da fiscalização técnica. Para sistematizar essas informações, o Quadro 09 apresenta as principais categorias e subcategorias temáticas identificadas, acompanhadas de trechos representativos extraídos das entrevistas e da pesquisa documental.

¹⁶ Editais dos contratos citados. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1BJAs30jeci9ZMU4FDA8yrPTh3JoaLwUgHFrHOG8KZg4/pubhtml?gid=1335066400&single=true> e https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uoIzM4h_FFY0s6YizzByuJKBAYK2yHmky588NEFJDbs/pubhtml. Acesso em: 16 mar. 2025.

Quadro 09 - Categorização e análise dos dados referente à atuação dos fiscais na gestão de riscos e na geração do valor público.

Categoria	Subcategoria	Fonte/ Achado	Trecho que corrobora com a análise (Observação: resumo da pesquisa documental, ou de resultados e trechos das entrevistas com os fiscais técnicos)
Gestão de riscos	Política institucional de riscos	Pesquisa documental	"...a UnB possui uma política de gestão de riscos que considera, inclusive, o valor público gerado para a sociedade". "Os documentos...orientam as melhores práticas de gestão de riscos da UnB, no entanto, não é uma metodologia consolidada na Instituição..."
	Conhecimento dos fiscais sobre os documentos institucionais	Entrevistas	"Guia de Gestão de riscos...nas entrevistas realizadas nenhum fiscal entrevistado citou o referido documento, sugerindo o desconhecimento sobre o documento".
	Aplicação prática da gestão de riscos e ferramentas utilizadas	Entrevistas	"dos 22 respondentes 11 afirmaram que não realizam a gestão de riscos em suas fiscalizações e os demais relataram práticas empíricas ou pontuais...". "apenas alguns mencionaram o uso da matriz de risco e da análise SWOT, mas geralmente essas ferramentas são aplicadas no planejamento inicial e não ao longo da execução do contrato".
	Papel do fiscal na identificação e mitigação de riscos	Entrevistas	"...a fiscalização desempenha um papel essencial na identificação e mitigação de riscos..."
	Principais tipos de riscos	Entrevistas	"os riscos de desempenho foram os mais mencionados...os riscos financeiros e operacionais também tiveram alta recorrência...os riscos de reputação foram citados por boa parte dos fiscais..."
	Participação na elaboração do mapa de riscos	Entrevistas	"Ao serem questionados sobre a participação na elaboração do Mapa de Riscos dos contratos que fiscalizam, os resultados indicam uma baixa participação";
		Pesquisa Documental	"conforme análise documental...dos processos fiscalizados pela Prefeitura da UnB...a maioria dos fiscais não participaram do planejamento dos contratos os quais fiscalizam".
	Sugestões de melhorias realizadas pelos fiscais entrevistados	Entrevistas	"sugestões, recomendações...que incluem a implementação de ferramentas tecnológicas, capacitação dos servidores, e melhorias no planejamento e comunicação entre as equipes envolvidas nos contratos".

Fonte: elaboração própria (2025).

Portanto, os achados desta pesquisa apontam a existência de desafios estruturais, riscos evidentes e operacionais na fiscalização de contratos públicos. Também ampliam o debate ao demonstrar que, mesmo com diretrizes formais de governança, como na UnB, a falta de sistematização e a sobrecarga de funções dificultam a geração de valor público.

2.4.4 Recomendações derivadas dos resultados

Após a análise dos resultados e discussões, apresentam-se a seguir recomendações e sugestões de intervenções a partir dos resultados da pesquisa.

Uma primeira recomendação relaciona ao **aperfeiçoamento e implementação do Modelo de Governança nas contratações da UnB**. A partir dos resultados, oriundos da triangulação de dados, foi possível verificar que o Modelo Institucional de Governança da UnB apresenta fragilidades, especialmente devido à ausência de critérios operacionais claros que viabilizem sua plena implementação. Nesse contexto, torna-se imperativo o seu aprimoramento, com a definição de diretrizes objetivas que orientem sua aplicação prática. O objetivo é que o Modelo de Governança seja efetivamente difundido, consolidado e aplicado no âmbito das contratações da PRC/UnB.

A segunda recomendação relaciona-se a **adoção de Soluções Tecnológicas para a Gestão de Riscos Contratuais**. Ela foi identificada a partir das entrevistas com os fiscais de contrato, que explicitaram a demanda por uma solução tecnológica que dê suporte à gestão de riscos e contratos, especialmente no que se refere ao monitoramento de prazos, penalidades e desempenho das empresas contratadas. A ausência de soluções tecnológicas adequadas limita significativamente a efetividade da fiscalização, comprometendo o monitoramento sistemático de riscos, prazos e penalidades.

Observa-se, ainda, que o atual Guia de Riscos não contempla um método estruturado de gerenciamento compatível com a amplitude das contratações realizadas pela Universidade. Torna-se, portanto, necessário que a UnB disponibilize instrumentos tecnológicos adequados ao suporte das atividades de fiscalização contratual, acompanhados de ações permanentes de capacitação dos servidores envolvidos.

A terceira recomendação refere-se à **Participação ativa dos fiscais técnicos no planejamento das contratações**. Por meio das entrevistas foi possível perceber a necessidade de maior envolvimento dos fiscais técnicos na etapa de planejamento das contratações, especialmente na elaboração do mapa de riscos. Recomenda-se que a PRC/UnB formalize procedimentos que assegurem a participação dos futuros fiscais desde o início do processo, garantindo sua contribuição técnica e acesso aos documentos que nortearão à execução contratual. Tal participação encontra respaldo na Instrução Normativa n. 5/2017 e na Lei n. 14.133/2021, devendo ocorrer de forma estruturada, a fim de preservar a autonomia e a eficácia da fiscalização.



Verificou-se também o desconhecimento, por parte de alguns fiscais, de documentos essenciais como o termo de referência e o mapa de riscos — ainda que disponíveis nos canais institucionais —, o que aponta falhas de comunicação e necessidade de maior proatividade individual.

Adicionalmente, foram identificadas inconsistências nos atos de designação dos fiscais, com casos de nomeações desatualizadas ou inexistentes, comprometendo a legalidade e a transparência da gestão contratual. É imprescindível atualizar e publicizar adequadamente essas designações, conforme os princípios da administração pública.

A quarta recomendação trata da **Criação de Unidade Especializada em Gestão de Riscos Contratuais**. Para tanto, sugere-se a criação, no âmbito da PRC/UnB, de uma unidade específica — como uma Coordenação ou Diretoria — dedicada à fiscalização de contratos, segmentada por áreas temáticas, tais como contratos por posto de trabalho e contratos de prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra. Essa estruturação permitiria maior especialização e suporte aos fiscais, contribuindo para o aprimoramento técnico e administrativo das atividades de fiscalização.

A descentralização da fiscalização por especialidade poderia ser integrada a soluções tecnológicas e à atuação de uma equipe especializada em gestão de riscos. A combinação dessas medidas resultaria em um modelo mais eficiente, com um setor técnico voltado à fiscalização contratual apoiado por sistema informatizado que possibilite o acompanhamento de prazos, aplicação de penalidades, avaliação de desempenho das contratadas e monitoramento contínuo dos riscos.

Um sistema intuitivo permitiria a centralização de informações, automação de alertas e melhoria na comunicação entre fiscais e fornecedores. Paralelamente, a atuação estratégica de uma equipe qualificada contribuiria para a mitigação de riscos, oferecendo suporte técnico permanente, identificando padrões de não conformidade e promovendo soluções proativas e baseadas em boas práticas.

A quinta recomendação diz respeito à **Capacitação continuada dos fiscais técnicos**. A importância da capacitação foi um tema recorrente nas entrevistas, assim como em outras pesquisas na área (Silva, 2023; Marinho, 2018). Muitos relataram que a ausência de treinamento específico compromete diretamente a eficácia da fiscalização contratual. A proposta envolve a oferta de capacitações técnicas e operacionais, abrangendo todas as etapas do processo, desde a elaboração dos contratos até seu acompanhamento e monitoramento.



Durante a análise, não foram identificadas, nos sites oficiais do Decanato de Gestão de Pessoas, da PRC/UnB (Fiscal de Contratos) e da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), informações sobre a quantidade de cursos e treinamentos oferecidos aos fiscais de contrato no período de 2021 a 2024. Esses dados são relevantes para a gestão e deveriam estar devidamente sistematizados e publicizados, em conformidade com os princípios da transparência e da eficiência administrativa.

O Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) da UnB contempla diversas modalidades de capacitação, como cursos ofertados pela Enap e instituições parceiras, ações da Procap, participação em eventos externos, além da oferta de programas de mestrado e doutorado. Essas iniciativas carecem de maior divulgação e alinhamento às necessidades reais dos fiscais técnicos da PRC/UnB. Cabe aos gestores planejar, incentivar e acompanhar continuamente a participação de suas equipes em ações formativas, promovendo uma cultura institucional voltada ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria da gestão contratual.

Também é importante difundir os canais específicos para esclarecimento de dúvidas e envio de sugestões sobre temáticas de cursos, garantindo que as capacitações atendam às reais necessidades dos fiscais.

A sexta e última recomendação aponta para a relevância da **Integração e Comunicação entre Setores**, pois vários fiscais ressaltaram a importância de uma comunicação eficiente entre os diversos setores envolvidos na gestão de contratos, especialmente entre as áreas técnica e administrativa. Eles sugerem que a discussão sobre os contratos e os riscos associados seja mais abrangente e colaborativa, envolvendo todos os departamentos impactados pela execução contratual.

Atualmente, o gerenciamento das contratações é fragmentado, sendo que a fiscalização dos contratos é realizada pela PRC/UnB, enquanto a gestão administrativa fica sob responsabilidade da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), vinculada ao Decanato de Administração. Nas entrevistas, os fiscais mencionaram dificuldades na aplicação de sanções às empresas que não cumprem suas obrigações contratuais. Assim, além da criação de uma unidade dedicada à fiscalização de contratos, integrada a uma solução tecnológica, uma alternativa seria a designação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos no âmbito da PRC/UnB. Essa Comissão se reuniria periodicamente para análise de problemas recorrentes, definição de diretrizes para a fiscalização, proposição de soluções integradas, compartilhamento de boas práticas e avaliação da eficácia das medidas adotadas.

Destaca-se que as recomendações apresentadas podem ser implementadas de forma articulada ou gradual, conforme a capacidade institucional e o planejamento estratégico da PRC/UnB. Todas as recomendações são exequíveis, conforme demonstrado pelas evidências empíricas obtidas ao longo da pesquisa, e convergem para o fortalecimento da governança contratual.

2.5 Conclusões

A presente pesquisa teve como objetivo compreender como a governança e a gestão de riscos aplicadas à fiscalização técnica dos contratos contribuem para a geração de valor público na Prefeitura da UnB. Por meio da triangulação de dados — entrevistas, análise documental e referencial teórico — foi possível alcançar os objetivos específicos propostos, cujos principais achados são sintetizados a seguir.

O primeiro objetivo consistiu em identificar e apresentar as práticas de governança organizacional adotadas para gerar valor público a partir da fiscalização técnica dos contratos da Prefeitura da UnB. Destaca-se que as práticas de governança organizacional partiram principalmente da análise das políticas e normas internas da Prefeitura e da Universidade. Assim, a análise documental revelou que, embora existam políticas institucionais que contemplam a governança, a gestão de riscos e a cadeia de valor, essas diretrizes ainda não estão plenamente implementadas na rotina fiscalizatória. Observou-se a ausência de medidas que integrem os normativos e as práticas concretas, indicando a necessidade de maior articulação entre os instrumentos de governança e a atividade de fiscalização técnica.

Quanto ao segundo objetivo — identificar como os fiscais técnicos da Prefeitura da UnB caracterizam o valor público (resultado) nas contratações públicas—, os dados evidenciaram que os fiscais associam o valor público à entrega de serviços com qualidade, ao cumprimento de prazos contratuais e à satisfação dos usuários finais. Contudo, esse entendimento ainda não se traduz em práticas sistematizadas de avaliação de resultados, o que aponta para uma lacuna entre a percepção dos fiscais e a mensuração efetiva de valor público gerado.

Em relação ao terceiro objetivo, que visa descrever a atuação dos fiscais técnicos de contrato da Prefeitura da UnB na implementação e no monitoramento da gestão de riscos, observou-se que essa atuação ocorre de maneira empírica/reactiva, muitas vezes sem o suporte de metodologias estruturadas ou ferramentas específicas. A limitada participação dos fiscais na fase de planejamento das contratações, aliada à ausência de padronização nos procedimentos e



à desatualização dos atos de designação, compromete a eficácia e a legalidade da fiscalização e enfraquece o uso da gestão de riscos como instrumento estratégico.

Por fim, no tocante ao quarto objetivo específico, que trata de propor um produto técnico-tecnológico, os resultados da pesquisa sinalizam para diversas oportunidades de aprimoramento da fiscalização técnica dos contratos voltada à entrega de valor público a partir do gerenciamento de riscos. Dentre essas oportunidades, optou-se pela proposição de criação da Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos da PRC/UnB. Além de contemplar uma matriz de riscos personalizada para a realidade da PRC/UnB e um dashboard interativo para acompanhamento das contratações. Essa proposta surgiu da análise das entrevistas e busca institucionalizar práticas integradas de gestão de riscos, fortalecer a atuação dos fiscais técnicos e promover maior alinhamento entre as áreas envolvidas na gestão contratual. A Comissão, se implementada, poderá funcionar como estrutura de apoio à fiscalização, além de promover uma cultura de governança orientada à geração de valor público.

Em síntese, os achados desta pesquisa indicam a importância de consolidar a governança contratual e institucionalizar a gestão de riscos na rotina da fiscalização, superando a informalidade das práticas e promovendo à entrega de valor público. As recomendações formuladas têm o potencial de fortalecer a transparência, a responsabilização e a efetividade na execução dos contratos públicos.

A consolidação de um modelo de governança que integre fiscalização técnica, gestão de riscos e valor público é não apenas desejável, mas necessária para garantir contratações mais eficientes, íntegras e voltadas às necessidades da sociedade.

Dessa forma, esta pesquisa contribui para a qualificação da fiscalização técnica e o fortalecimento da governança organizacional, reafirmando o compromisso da Universidade com a geração de valor público.

Por fim, é importante ressaltar que os resultados e recomendações apresentados devem ser interpretados à luz das limitações metodológicas da pesquisa. Por se tratar de um estudo de abordagem qualitativa, com número reduzido de participantes, os achados não permitem generalizações, visto que os fiscais técnicos entrevistados não representam a totalidade dos profissionais que exercem essa função na PRC/UnB, tampouco na Universidade como um todo. Nesse sentido, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem o escopo da amostra, incluindo outros servidores e unidades administrativas, de modo a obter uma compreensão mais



abrangente e menos fragmentada acerca dos diferentes interesses que incidem sobre os valores públicos, os riscos e a governança nas contratações públicas.

3. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)

3.1 Introdução e relevância da Proposta de Produto Técnico Tecnológico (PTT)

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) proposto é a criação de uma **Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos**, que parte da constatação da fragilidade do modelo institucional de governança e de gestão de riscos nas contratações públicas da PRC/UnB, aliada à carência de instrumentos padronizados para a atuação dos fiscais técnicos de contratos. As vulnerabilidades identificadas na fiscalização, somadas às ineficiências operacionais e aos riscos contratuais observados, revelam limitações significativas à geração de valor público. Os resultados da pesquisa evidenciaram lacunas relevantes na atuação dos fiscais, sobretudo no que se refere à falta de metodologias formais de gestão de riscos, à ausência de ferramentas tecnológicas adequadas e à limitada participação desses servidores nas fases iniciais do planejamento das contratações.

Importante destacar que esse tipo de problema não é exclusivo da realidade da UnB. Estudos anteriores, como os de Silva (2023) e Ferreira (2021), já haviam identificado desafios semelhantes relacionados à fragilidade da fiscalização contratual e à exposição a riscos que comprometem a entrega de resultados à sociedade. Almeida (2022), destaca que processos licitatórios e contratos bem conduzidos, podem ter resultados frustrados decorrente da realização malsucedida da fiscalização contratual. Também ressalta que a nova Lei n. 14.133/2021 deixa claro a responsabilidade da atuação dos fiscais, confirmando a centralidade de suas ações para a boa execução contratual.

Além disso, experiências exitosas em outras instituições públicas corroboram a viabilidade e a relevância da proposta aqui apresentada. Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)¹⁷, por exemplo, foi instituída uma Câmara Técnica de Compras e Contratações visando estabelecer normas, procedimentos e políticas relativas a compras, governança e fiscalização de contratos. Iniciativas semelhantes vêm sendo observadas em outras Universidades e órgãos públicos, evidenciando que a criação de comissões/comitês pode ser uma solução eficaz e replicável para fortalecer a fiscalização técnica contratual e institucionalizar práticas de governança e gestão de riscos.

¹⁷ Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ - Câmara Técnica de Compras e Contratações
<https://xn--gesto-dra.ufrj.br/index.php/camara-tecnica-de-compras-e-contratacoes>

Diante desse contexto, propõe-se, como Produto Técnico-Tecnológico, a criação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos, a ser formalizada por instrumento normativo próprio, que atuará na elaboração de normas, padronização de processos, estruturação de matriz de riscos, implementação de ferramentas tecnológicas, entre outros procedimentos viáveis. Essa solução visa estabelecer rotinas operacionais e fortalecer a atuação dos fiscais técnicos, promovendo, simultaneamente, a mitigação de riscos, a governança e a geração de valor público.

Nos itens seguintes, será apresentado a descrição geral do produto, a base teórica utilizada, bem como sua relevância, seguida da abordagem dos documentos comprobatórios e conclusões.

3.2 Descrição Geral do Produto

A Prefeitura da Universidade de Brasília (PRC/UnB) tem passado por transformações significativas nas últimas gestões, impactando diretamente suas principais responsabilidades. Como consequência, suas Diretorias passaram a exercer uma função predominantemente voltada à fiscalização de contratos públicos. Os contratos fiscalizados pela PRC/UnB somam mais de R\$ 109,8 milhões englobando contratos com empresas terceirizadas, de prestação de serviços com fornecimento de materiais, dentre outros.

Nesse cenário, torna-se cada vez mais necessário refletir sobre a gestão e a eficiência da atuação dos fiscais técnicos de contrato, promovendo o desenvolvimento e a adoção de ferramentas que não apenas apoiem o exercício dessa função, mas também assegurem o cumprimento dos normativos legais. Destaca-se, nesse sentido, os dispositivos que orientam à implementação de modelos de gestão de riscos como estratégia para o aprimoramento da governança e da integridade pública. Como identificado na pesquisa, a UnB possui normas e políticas, como o Modelo de Governança, o Guia de Gerenciamento de Riscos, a Cadeia de Valor Público e outros, mas esses documentos (políticas institucionais) são desconhecidos por parte dos fiscais, e mesmo nos casos em que são conhecidos, não são aplicados devidamente.

Com base nos resultados e reflexões decorrentes da análise documental e das entrevistas semiestruturadas realizadas com fiscais técnicos da PRC/UnB, infere-se a existência de demandas por melhorias procedimentais e sistêmicas.

Diante desse contexto, propõe-se, como Produto Técnico-Tecnológico (PTT), a adoção de três componentes integrados: um ato normativo, um modelo de matriz de riscos e um *dashboard* integrativo, descritos a seguir.

3.2.1 Ato Normativo

O primeiro componente consiste na minuta de um Ato Normativo (constante no Apêndice D), cuja finalidade é criar, no âmbito da PRC/UnB, uma **Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos**. Essa instância tem por missão fomentar a cultura de integridade e a difusão dos instrumentos e políticas existentes na UnB, prevenir falhas contratuais e apoiar tecnicamente a gestão da fiscalização, promovendo ações voltadas à mitigação de riscos e ao aprimoramento da governança contratual.

Ressalta-se que o Ato Normativo proposto foi elaborado com base nas Normas para Padronização de Documentos da Universidade de Brasília¹⁸.

O ato propõe, ainda, diretrizes para a atuação dos fiscais técnicos, incluindo:

- a obrigatoriedade de atualização dos mapas de riscos contratuais;
- o compartilhamento periódico de informações com a Comissão;
- e a adoção de práticas que fortaleçam a transparência, o planejamento e a responsabilização dos fiscais técnicos.

Essa proposta normativa visa não apenas institucionalizar práticas existentes, mas também criar um ambiente organizacional que incentive a cooperação intersetorial, o controle social e a melhoria contínua dos serviços contratados.

3.2.2 Modelo de Matriz de Riscos

Propõe-se também um **modelo de matriz de riscos específico para a fiscalização técnica de contratos** (Apêndice E). Esse modelo foi construído com base nas principais categorias de risco identificadas nas entrevistas com os fiscais técnicos e na análise documental, contemplando:

- **riscos operacionais** (ex: falhas nos processos, problemas logísticos);
- **riscos legais e regulatórios** (ex: não conformidade legal, descumprimento de cláusulas contratuais, ausência de sanções);
- **riscos institucionais/ de reputação** (ex: impacto na imagem da instituição);
- **riscos financeiros** (ex: falta de orçamento, custos inesperados);

¹⁸ Normas para Padronização de Documentos da Universidade de Brasília. Disponível em: <https://www.unb.br/images/normaspadronizacaoaversaofinal.pdf?menu=475>

- **riscos de desempenho** (ex: não cumprimento de prazos, baixa qualidade).

A matriz propõe campos para o registro de cada risco identificado, incluindo seu nível de probabilidade, impacto e resposta aos riscos. A criação e consolidação da Matriz de Riscos foi realizada com base na metodologia do Guia de Gestão de Riscos da UnB¹⁹. Para sua elaboração, foram consideradas as seguintes etapas e elementos:

- Etapas: mapeamento dos riscos; análise da probabilidade; análise do impacto; cálculo do nível de risco inerente; identificação e avaliação dos controles; cálculo do nível de risco residual e elaboração da matriz de nível de riscos.

✓ **Nível de Risco Inerente (NRI):** Calculado como o produto da probabilidade (P) e do impacto (I).

✓ **Plano de ação/Resposta aos riscos:** Os planos de ação da matriz de riscos são considerados como controles internos, pois são as "medidas adotadas" ou propostas para mitigar o risco.

✓ **Fator de Avaliação dos Controles (FA):** Um fator hipotético foi atribuído a cada controle para representar sua eficácia na redução do risco. A eficácia do controle será avaliada usando a escala fornecida na imagem (inexistente, fraco, mediano, satisfatório e forte), e o fator correspondente será utilizado, conforme método do Guia de Gestão de Riscos da UnB.

✓ **Nível de Risco Residual (NRR):** O produto do NRI e do Fator de Avaliação (FA) do controle, conforme a fórmula $NRR = NRI \times FA$.

A partir dos resultados da pesquisa, especialmente da análise documental e das entrevistas com os fiscais técnicos, sugere-se o aprimoramento e implementação da matriz de riscos apresentada no Apêndice E. Ressalta-se que as colunas “Categoria de Riscos” e “Riscos Identificados” derivam diretamente da análise dos dados levantados, configurando-se como contribuição prática da pesquisa.

3.2.3 Modelo de *Dashboard*

Outra proposta é a implementação de um modelo de *dashboard*, podendo ser aprimorada e utilizada por meio de ferramentas tecnológicas como o *Power BI* ou outro sistema a ser sugerido pela Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos, visando o

¹⁹ Guia de Gestão de Riscos da UnB. Disponível em: https://dpo.unb.br/images/phocadownload/gestaorisconsintegridade/Guia_de_gest%C3%A3o_de_riscos_UnB_07.06.22.pdf



monitoramento dos riscos contratuais, das ações da fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária dos contratos (Apêndice F).

Desenvolvido a partir das demandas levantadas pelos fiscais, o *dashboard* propõe uma interface visual que permite:

- acompanhar, em tempo real, os contratos em execução;
- verificar prazos, aditivos e ocorrências registradas;
- controlar o status das medidas de mitigação de riscos;
- gerar relatórios consolidados para os fiscais e gestores de contrato, e para a Comissão Técnica.

Observa-se a crescente adoção, por parte de órgãos públicos, de painéis tecnológicos interativos como ferramentas de apoio à gestão e à fiscalização. Esses recursos permitem a extração de relatórios e gráficos em tempo real, agregando informações gerenciais em plataforma tecnológica acessível. Além de fortalecer a transparência institucional, tais ferramentas contribuem para a disseminação de dados estratégicos entre os servidores.

No âmbito da PRC/UnB, os fiscais técnicos informaram, durante as entrevistas, o uso de sistemas institucionais como o SEI e o SIPAC. Dessa forma, o *dashboard* sugerido pode ser desenvolvido com base em dados já inseridos nesses sistemas, aproveitando informações alimentadas periodicamente pelos próprios fiscais. Assim, a ferramenta irá consolidar e demonstrar os dados já registrados em uma única base.

De acordo com Mergel, Edelman e Haug (2019), a adoção de tecnologias de análise de dados no setor público amplia a eficiência institucional ao integrar informações operacionais aos processos decisórios, viabilizando respostas mais ágeis e precisas às demandas sociais. Maciel (2020), destaca que é necessário promover maior transparência pública, produtividade administrativa e participação social, por meio de mecanismos de tecnologia da informação e da comunicação, devido ao grande potencial disruptivo e inovador no uso de ferramentas de tecnologia. Ressalta que além de apenas transportar dados do exercício das funções administrativas já existentes para o mundo virtual, a digitalização da gestão pública impactará e transformará a forma de atuação governamental, a maneira como os serviços são planejados e prestados e as relações entre o Estado e a sociedade.

Destaca-se que esses três elementos compõem um produto de média complexidade, alinhado às políticas institucionais de governança e gestão de riscos da UnB. Ao promover a

sistematização das práticas de gestão de riscos na fiscalização contratual, espera-se que o produto contribua de forma significativa para a geração de valor público, fortalecendo a efetividade das contratações e a qualidade dos serviços entregues à comunidade universitária.

3.3 Base teórica

A proposta do Produto Técnico-Tecnológico (PTT) está fundamentada nos mesmos referenciais teóricos que orientaram a pesquisa apresentada no capítulo 2 deste trabalho, os quais se articulam em torno de três eixos centrais: Teoria da Criação de Valor Público, Governança organizacional e Gestão de Riscos nas Contratações Públicas. Esses eixos fornecem o embasamento necessário para compreender o papel estratégico dos fiscais técnicos de contrato na promoção de contratações mais eficazes, íntegras e voltadas ao interesse público.

A Teoria do Valor Público, conforme proposta por Mark Moore (1995), orienta a concepção do PTT ao destacar que a missão do gestor público deve ser pautada na geração de valor à sociedade, por meio de decisões estratégicas sustentadas pela viabilidade política, operacional e social. Nesse sentido, a criação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos visa justamente fortalecer os mecanismos institucionais que garantem entregas mais qualificadas ao cidadão, ancoradas em evidências e orientadas pelo interesse coletivo.

A proposta também se alinha aos princípios da Governança organizacional, definidos pelo Tribunal de Contas da União (2020) como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que orientam a atuação das organizações públicas. A implementação de estruturas como comissões técnicas especializadas está prevista entre as boas práticas de governança, pois permite o aprimoramento da gestão, a institucionalização de rotinas e a promoção da *accountability*. Nesse contexto, o PTT propõe uma estrutura intersetorial com atribuições formais e integradas à política de contratações da PRC/UnB, de modo a assegurar maior efetividade no acompanhamento e na padronização da fiscalização contratual.

Outro fundamento central é a abordagem de Gestão de Riscos nas Contratações Públicas, especialmente a partir da nova Lei n. 14.133/2021 e dos normativas complementares. A gestão de riscos é compreendida como instrumento de governança que contribui para decisões mais seguras e alinhadas aos objetivos institucionais. O PTT propõe, como parte de sua estrutura, a adoção de uma matriz de riscos adaptada à realidade da PRC/UnB, associada a um *dashboard* gerencial, permitindo o monitoramento contínuo dos dados.



Assim, o produto técnico apresentado surge de forma articulada com a teoria, sendo resultado da aplicação prática dos conceitos examinados e discutidos ao longo da pesquisa. Ao integrar os princípios da criação de valor público, da governança e da gestão de riscos, a proposta oferece uma solução concreta, teórica e metodologicamente coerente com os resultados da pesquisa.

3.4 Relevância do Produto

O PTT apresenta média **complexidade**, exigindo articulação intersetorial entre unidades administrativas, integração de processos normativos, procedimentais e tecnológicos, além da capacitação de servidores. A proposta está plenamente **aderente** ao Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas, ao incorporar conhecimentos aplicados sobre governança, gestão de riscos, fiscalização de contratos e geração de valor público.

Sua **inovação** reside na integração de três componentes, até então inexistentes na PRC/UnB: uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos, como instância institucional formalizada; uma Matriz de Riscos adaptada à realidade da PRC/UnB; e um *Dashboard* Gerencial, que operacionaliza dados em tempo real para subsidiar decisões estratégicas. Essa combinação representa um avanço significativo frente às práticas existentes.

A **aplicabilidade** potencial do produto é elevada, podendo ser replicado por outras universidades e órgãos públicos com estruturas similares. A **aplicabilidade** também é demonstrada pela construção da proposta com base em dados reais da PRC/UnB, devidamente alinhada ao contexto institucional.

O **impacto potencial** do PTT inclui a disseminação de boas práticas de governança contratual e a institucionalização de ferramentas de gestão de riscos e fiscalização em outras organizações públicas. O modelo de comissão técnica, matriz de riscos e *dashboard* poderá ser utilizado como referência para o desenvolvimento de soluções semelhantes em outros contextos. Além do impacto e sensibilização da gestão da PRC/UnB considerando que os materiais desenvolvidos durante a pesquisa (como minutas de ato normativo, matriz de riscos e modelo de *dashboard*) estão disponíveis para uso institucional e poderão ser incorporados ao plano de melhoria organizacional da unidade.

Destaca-se também, como impacto potencial, que o PTT proposto visa a aproximação da UnB dos seus valores públicos. Além dos possíveis danos que os riscos podem causar em caso de ocorrência nos contratos fiscalizados pela PRC/UnB, visto a dimensão

financeira/orçamentária dos contratos e a finalidade de atendimento de demandas diversas da comunidade universitária.

3.5 Documentos comprobatórios e evidências

Considerando a necessidade de apresentação de documentos comprobatórios esta seção apresenta os principais registros que evidenciam a construção do PTT.

Os documentos a seguir foram produzidos ou coletados durante o desenvolvimento da pesquisa e demonstram a aderência entre a proposta apresentada e a realidade institucional analisada.

- **Roteiro de entrevistas semiestruturadas** utilizado na coleta de dados com fiscais técnicos de contratos da PRC/UnB (Apêndice C);
- **Quadro de categorização e análise dos dados** das entrevistas e documentos institucionais (Quadros 06, 07, 08 e 09 – Capítulo 2);
- **Modelo de Ato Normativo** proposto para formalização da Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos (Apêndice D);
- **Modelo de Matriz de Riscos** adaptado à realidade da PRC/UnB, considerando os principais contratos da unidade (Apêndice E);
- **Protótipo de *Dashboards* Gerencial**, elaborado com base em indicadores reais de contratos e práticas de fiscalização (Apêndice F).

3.6 Conclusões

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) proposto tem como ponto de partida a criação de uma Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos, no âmbito da PRC/UnB. A partir dos normativos legais vigentes, essa instância poderá implementar procedimentos e desenvolver ferramentas que qualifiquem a atuação dos fiscais técnicos, contribuindo para o aprimoramento da fiscalização contratual e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Além de aproximar os fiscais técnicos de contrato da fase de planejamento das contratações, implementando o que visa a nova Lei n. 14.133/2021.

Os modelos de matriz de riscos e de *dashboard* interativo, elaborados com base nos resultados da presente pesquisa de mestrado, são sugestões que podem servir como subsídio inicial às ações da Comissão. Contudo, caberá à própria Comissão a proposição de políticas, ferramentas e soluções tecnológicas que promovam maior eficiência, segurança, transparência



e qualidade tanto na instrução processual das contratações quanto na execução da fiscalização técnica dos contratos da PRC/UnB.

Nesse sentido, os principais resultados esperados com a implementação do PTT incluem:

1. A formalização da Comissão Técnica e a regulamentação de suas atribuições;
2. A implementação de um modelo institucional de Matriz de Riscos na Prefeitura;
3. A disponibilização de um *dashboard* de apoio à fiscalização e à gestão de contratos;
4. A redução de falhas e riscos nos processos de contratação da Prefeitura;
5. A melhoria da eficiência administrativa e da transparência institucional;
6. O fortalecimento da cultura de governança e da geração de valor público.
7. A aproximação da gestão das contratações, em específico da fiscalização dos contratos, dos valores públicos almejados na Cadeia de Valor da UnB.

Por fim, espera-se que o Produto Técnico-Tecnológico proposto responda de forma efetiva às fragilidades identificadas na atuação da fiscalização contratual da PRC/UnB, contribuindo significativamente para o fortalecimento da governança, a mitigação de riscos e a melhoria contínua na prestação dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei n. 14.133/21: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista TCU**, n. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814/1908>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Lei n. 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. **Revista do TCU**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190–207, jan./jul. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.69518/RTCU.153.190-207>. Acesso em: 08 de abril de 2025.

ARAÚJO, Artur. GOMES, Anailson Marcio. Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 32, n. 86, p. 241–254, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-057x202112300>. Acesso em: 08 de abril 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos – diretrizes. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://dintegcgc.in.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. Malheiros Editores. 2014. *E-book*.

BAJPAL, Arunoday. “Valor público” como uma estrutura normativa: análise comparativa e reformulação da cultura administrativa na Índia e no Nepal. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 3, n. 6, p. 1–23, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/rej.v3i6.137>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010. *E-book*.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2441>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BENINGTON, John; MOORE, Mark. Public Value in Complex and Changing Times. **Public Value**, p. 1–30, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/252055942_From_Private_Choice_to_Public_Value. Acesso em: 17 jul. 2024.

BERTONCINI, Mateus. PRESENTE, Vinicius Rafael. As Alterações dos Modelos de Gestão Estatal e uma Proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública. **Seqüência** (Florianópolis), n. 86, p. 123-147, dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/rXgPSFSLCFHhz8z5YkQgydS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL, **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa 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. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 11 de jan. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 de jan. 2024.

BRASIL. **Produção Técnica. 2019**. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf>. Acesso em: 1º ago.2024.



BÚRIGO, Cátia Maria. GÜNTHER, Helen Fischer. Boas práticas na gestão e fiscalização de contratos administrativos em uma Prefeitura Municipal de Santa Catarina. **IV Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação**. Novembro de 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11606>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **RAP**. Rio de Janeiro 45(6):1915-41, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/zFQrZmfTYH4C49fRdFj4wJp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CALÔBA, Guilherme. **Gerenciamento de risco em projetos**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. *E-book*.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**. Junho de 2017. Disponível em: <https://iiabrazil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/sumariocosoerm-editorHTML-00000001-19022018164126.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAVALCANTE, Ailton Ferreira. A eficiência na governança organizacional e a percepção de valor pelos cidadãos: desafios, estratégias e impactos da nova governança organizacional no século XXI. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v.13, n.2, p. 01-14, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/868/465>. Acesso em: 25 mar. 2025.

DIAS, Fernando. **Gerenciamento dos riscos em projetos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. *E-book*.

FERREIRA, Marilaine Aparecida. **Gerenciamento de Riscos como estratégia de fomento ao valor público: uma proposta aplicada aos processos de aquisições municipais**. Soledade de Minas, 2021. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/15260>. Acesso em: 30 nov. 2024.

FERREIRA, Marilaine Aparecida. A aplicabilidade da Teoria do Valor Público no âmbito das aquisições públicas. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 29, n. 49, p. 307-323, semestral, julho-dezembro, 2024. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista>. Acesso em: 07 de abril 2025.

FREITAS, Marcelo de. MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(5):1265-281, set./out. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/12052/10971>. Acesso em: 22 jul. 2024.

GIL, Antônio de Loureiro. ARIMA, Carlos Hideo. NAKAMURA, Wilson Toshiro. **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. 1. ed. Editora Saraiva Uni. 2013. *E-book*.

GIROTO, M. C. F.; SILVA, M. G. B. B. **O novo normativo legal das licitações e dos contratos**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204253>. Acesso em: 19 de jan.2024.

GUARIDO, Fernanda Alves Andrade; NOGUEIRA, ELOY EROS DA SILVA; SARAIVA, MAYLA CRISTINA COSTA. Resiliência nos valores públicos e sua permanência: uma análise dos contratos administrativos no Brasil. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 19, p. 745-760, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/KhcDH3Q5YFcmxVYvvvhL3GM/?format=pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. COLLADO, Carlos Fernández. LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. – Porto Alegre: Penso, 2013. *E-book*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo, SP: IBGC, 2017. Disponível em: <https://www.egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/IBGC-%E2%80%93Gerenciamento-de-Riscos-Corporativos-%E2%80%932017.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. - 6. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2023. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640&msdyntrid=geWJutax-5v5Qhn2HLle6ZFDDXDLb3o_K6nMUUNCGi0. Acesso em: 15 jan. 2025.

JØRGENSEN, T.B.; BOZEMAN, B. Public values: na inventory. **Administration & Society**, v.39, n.3, p.354-381, May 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399707300703>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JUNIOR, Garcitylzo do Lago Silva. ROBERTO, José Carlos Alves. CUNHA, Edileuza Lobato da. et al. Gestão de risco no setor público. **Revista Gestão e Secretariado (GeSec)**, São Paulo, SP, v. 14, n.6, 2023, p. 9232-9245. Disponível em: <http://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2297>. Acesso em: 09 abr. 2025.



MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.16, n.2, e5240, dezembro2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5240>. Acesso em: 20 maio. 2025.

MACHADO, Daiane Pias. QUIRAQUE, Elcídio Henriques. Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: o caso das universidades brasileiras. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas; Sorocaba. v.28, p. 01-21, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/hqy3jGLvmDbTJsJ5T49WvPz/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*.

MARINHO, Rita de Cassia Pinho. ANDRADE, Emmanuel Paiva de. MARINHO, Cassia Regina Pinto. MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Acesso em: 11 jan. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 8. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. *E-book*.

MARCOLIN JÚNIOR, Agemir. **Guia de governança e gestão das contratações públicas: seis práticas (descomplicadas) para órgãos e entidades municipais**. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/Guia_de_Governan%C3%A7a.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

MARRARA, Thiago. **Manual de direito administrativo: atos, processos, licitações e contratos**. Indaiatuba: Editora Foco, 2023. Acesso em: 24 jan. 2024. *E-book*.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. *E-book*.

MERGEL, Ines. EDELMANN, Noella. HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>. Acesso em: 20 maio. 2025.

MILL, Lorenzo Caser. Notas sobre a Lei 14.133/21: “novos” princípios, alterações no processo de contratação direta e ressignificação do critério de julgamento por menor preço. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 16, n. 2, p. 13-22, 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/laris/Downloads/37-202-PB.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo de. BLEME, Nicolle Ferreira. SILVA, Tatiane de Jesus. Promovendo integridade e sustentabilidade na gestão pública em tempos de pandemia. **XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 24 - 27 nov. 2020. Disponível em: <https://rodrigofontenelle.com.br/font2022/wp-content/uploads/2022/06/CLAD-2020-Artigo.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena. SANTOS, Nalbia de Araújo. ALMEIDA, Fernanda Maria de. Gestão de Riscos de Contratos da Terceirização no Setor Público. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 143-170, maio/ago. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/laris/Downloads/mirianmara,+4971.pdf>. Acesso em: 13 de fev. 2025.

MOORE, Mark Harrison. Public Value Creation: The Essence of Strategic Management in Public Administration. **ESG Law Review**. São Paulo (SP). v.5. p.01-04. e01595. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.37497/esg.v5issue.1596>. Acesso em: 15 abr. 2025.

RASCHENDORFER, Érica Von. FIGUEIRA, Ariane Roder. FURTADO, Liliane. Elementos que impactam a construção de um modelo de Governança Pública no Brasil: O Caso da Marinha do Brasil. **BBR – Brazilian Business Review**, v. 20, n. 1, jan./fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.15728/bbr.2023.20.1.5.pt>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PADOVEZE, Clóvis Luís. BERTOLUCI, Ricardo Galinari. **Gerenciamento do risco corporativo em controladoria: enterprise risk management (ERM)**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2013. *E-book*.

PREFEITURA da Universidade de Brasília. **Regimento Interno**. Disponível em: <https://prefeitura.unb.br/index.php/a-prefeitura>. Acesso em: 13 de maio 2024.

RAPOSO, M. H., Freitas, M.S., & Silva Filho, M.T.; Fernandes, M. S. B.; Silva, R. L. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**,



Brasília, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2024.

RUFINO FILHO, E. T., & Vieira, L. P. Regime jurídico especial para contratações públicas emergenciais. **SciELO Preprints**, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9041>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**. Brasília. p. 226-249. abr/jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.1763>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SILVA, Antônio Donizete Ferreira da. JUNIOR, Rubens Parente. Governança em segurança institucional: ferramenta estratégica para a geração de valor público da instituição. **Revista do serviço público**. Brasília. (especial - 3): 284 – 314, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4635>. Acesso em: 07 de abr. 2025.

SILVA, Dyego Alves da. et al. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 4, p. 824-854, out./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.3991>. Acesso em: 03 de abr. 2025.

SOUZA, Flávio Sérgio Rezende Nunes de. BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. CUNHA, Armando Santos Moreira. SALES, Patrick Del Bosco. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 59–78, jan./fev. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117>. Acesso em: 30 jan. 2024.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança organizacional: uma revisão Conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 519–550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em: 14 jan. 2025.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **Criando Valor Público** – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacaocorporativa/lideranca>. Acesso em: 14 mar. 2024.

TOTAL RISK. **Uma jornada através da história da gestão de riscos: da pré-história à era digital**. Disponível em: https://totalrisk.com.br/pt_BR/blog-post/Uma-jornada-atraves-da-historia-da-gestao-de-riscos-da-pre-historia-a-era-digital. Acesso em: 01 jul. 2024.

THABIT, Sara. SANCINO, Alessandro. MORA, Luca. Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. **Public Administration Review**, 2024, p. 1–22. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13877>. Acesso em: 07 de abril 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretária-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/TCU-%E2%80%93-Referencial-Basico-de-Governanca-%E2%80%93-2014.pdf>. Acesso em: 26 de mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 09 abr. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (Brasil). **Cartilha de Gestão de Risco nas Contratações**: Diretrizes para a Gestão de Contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. TJDF: Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf>. Acesso em: 07 de jan. 2025.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Institucional**. Disponível em: <https://www.unb.br/institucional/a-unb>. Acesso em: 13 maio 2024.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro com amostragem de dissertações que envolvem os temas gestão de riscos, fiscalização de contratos públicos e a teoria do valor público.

Autor	Objetivo	Resultado
Silva, Lucas Ariel Dias da (2023)	Demonstrar as principais dificuldades observadas na gestão e fiscalização de contratos no âmbito da UFJF <i>Campus GV</i> , de forma a propor ações voltadas à minimização dessas ocorrências.	Os resultados da pesquisa evidenciaram deficiências na condução das ações pertinentes à gestão e fiscalização contratual na instituição que acarretam desafios aos seus agentes (como: ausência de visão plena e clara, por parte das chefias responsáveis por setores de apoio, as quais demonstram desconhecer certas realidades relativas à condução das atividades de gestão e fiscalização na instituição; ocorrências de distribuição desproporcional e não razoável das funções de gestão e fiscalização a alguns servidores; deficiências nos processos de capacitação e treinamento). Diante disso, desenvolveu-se um Plano de Ação Educacional (PAE) visado à minimização dos desafios encontrados e, portanto, voltado ao aprimoramento das ações relativas à gestão e fiscalização contratual do <i>Campus GV</i> .
Ferreira, Marilaine Aparecida (2021)	Investigar a maneira pela qual o gerenciamento de riscos contribui para o melhoramento das aquisições e para a produção de valor público.	Concluiu-se que as consequências dos riscos impactam sobre a formação dos valores públicos, pois atingem os indicadores do valor, de maneira que o gerenciamento, quando aplicado aos processos internos, tais como as aquisições, adquire o condão de impedir o confronto entre riscos e valores, preservando a formação destes.
Arruda, Charlene Cristiane de (2020)	Identificar os fatores de riscos característicos do serviço de manutenção corretiva de condicionadores de ar, executado por meio de contrato com empresa terceirizada, em uma universidade pública federal.	Foram identificados sete fatores de riscos altos ou extremos, como seguem: Instalações elétricas- problema não é relativo ao condicionador de ar, mas sim elétrico. Não há histórico de ocorrências para subsidiar o planejamento de novos contratos; Falta de planejamento dos departamentos para realizar as solicitações; Mudança de roteiro dos técnicos terceirizados; Ausência do solicitante no local do serviço; quantitativo de fiscal técnico insuficiente para atender toda a demanda; Inexperiência da equipe de gestão e fiscalização, pois a função de gestor, dos fiscais técnicos, administrativos e setoriais é uma atribuição extra ao cargo. Para cada fator de risco foram apontadas proposições gerenciais visando à mitigação dos riscos altos e dos riscos extremos.
Ramos, Flávia Cristina Canêdo (2020)	Sistematizar, na teoria e na prática, o ferramental relacionado à gestão de riscos no setor público e as variáveis que impactam na implementação das	Os resultados permitiram indicar que a integração metodológica adicionou lentes de análise mais complexas e sistêmicas sobre as políticas, concorrendo para que o processo de

	políticas públicas, demonstrando os ganhos advindos com sua adoção.	gestão de riscos no setor público facilite a exteriorização de questões relevantes que envolvem a implementação das políticas públicas.
Primo, Marcos André Mendes (2019)	Descrever de que forma as características das rotinas organizacionais e a percepção de riscos afetam o comportamento de riscos de fiscais e gestores de contratos públicos federais.	O resultado estatístico obtido foi a existência de influência da percepção de risco operacionais no comportamento de risco dos servidores públicos federais quando atuam na função de gestor/fiscal de contratos, além disso, também foi possível constatar a influência dos aspectos Ostensivos, Artefatos (manuais e sistemas) e da Natureza Processual da Rotina no comportamento de risco dos gestores/fiscais de contratos.
Nascimento, Luan David Pereira do (2017)	Propor indicadores de desempenho para um Centro Acadêmico de uma universidade pública federal brasileira com base no <i>Public Value Scorecard</i> , ferramenta criada pelo professor Mark Moore em 2003 que tem como escopo aferir o valor público que as organizações entregam a sociedade.	Chegou-se a um conjunto de indicadores com base nas diretrizes propostas por Moore que podem estimar o valor público das ações efetuadas pelos administradores da unidade, com a ressalva de que tais indicadores podem ser detalhados e refinados ainda mais se outros <i>stakeholders</i> puderem ser escutados, tais como a comunidade acadêmica.

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B – Quadro com análise dos artigos constantes na Lei n. 14.133/21, visando verificar se a Lei abrange os princípios de Governança estabelecidos pelo IBGC 2023.

Princípios de Governança (IBGC, 2023)	Conceitos	Lei n. 14.133/21
Integridade	Praticar e promover, continuamente, a cultura ética na organização; evitar conflitos de interesses; atuar com coerência entre discurso e ação; preservar a lealdade à organização e o cuidado com suas partes interessadas, com a sociedade em geral e com o meio ambiente.	Art. 25 § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor , no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.
Transparência	Disponibilizar as partes interessadas informações verdadeiras, tempestivas, coerentes, claras e relevantes, sejam elas positivas ou não (fornecer informações e dados além dos exigidos por leis ou regulamentos). Não deve haver restrições na promoção da transparência, todos os dados de desempenho econômico-financeiro, ambiental, social e de governança devem ser disponibilizados as partes interessadas visando o estímulo a um ambiente de confiança entre todas as partes interessadas.	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 <u>Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)</u> .



Equidade	Tratar todas as partes interessadas de maneira justa, considerando seus direitos, deveres, interesses, quanto os individuais quanto os coletivos. A equidade aborda as relações entre as partes interessadas com a organização, de forma justa, respeitosa, diversa, igual em direitos e oportunidades.	Art. 60. III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; (<u>Vide Decreto 11.430, de 2023</u>). Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: II- assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
Responsabilização (accountability)	Desempenhar suas funções com responsabilidade e consciência pelas consequências de seus atos e omissões. Prestar contas por uma atuação clara, concisa, tempestiva, cientes de que as decisões tomadas podem não apenas responsabilizá-los individualmente, como impactar a organização, suas partes interessadas e o meio ambiente.	Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa . Alguns dos outros artigos que tratam de Responsabilização (<i>accountability</i>): Art. 12. IV; Art. 15. V; Art. 22. § 1º; Art. 75. § 6º; Art. 89. § 2º; Art. 184-A.
Sustentabilidade	Compreender que as organizações atuam em uma relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental, que fortalece seu protagonismo e suas responsabilidades perante a sociedade. Zelar pela viabilidade econômico-financeira da organização, reduzir as externalidades e riscos, e aumentando os fatores positivos da organização.	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 4.657, de 4 de setembro de 1942 (<u>Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro</u>). Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável . Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

Fonte: elaboração própria, com base no IBGC (2023) e Lei n. 14.133/21.



APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA REALIZADA COM OS FISCAIS DE CONTRATO DA PREFEITURA DA UnB.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/TCLE

Ao responder a esta pesquisa, o participante permite que os pesquisadores obtenham, usem e divulguem as informações anônimas fornecidas conforme descrito abaixo.

CONDIÇÕES E ESTIPULAÇÕES:

Este é um convite para participação na pesquisa sob o tema: **Gerenciamento de riscos e a geração de valor em contratações públicas: a percepção dos fiscais técnicos**²⁰, realizada no curso de Mestrado Profissional no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas/PPGGIPP, tendo como pesquisadora responsável Larissa Redusino Abreu, orientada pelo Professor Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis e pelo Coorientador Professor Dr. Sérgio Ricardo Miranda Nazaré.

1. Esta pesquisa tem como objetivo **compreender como o gerenciamento de riscos e a governança corporativa aplicado a fiscalização de contratos colabora com a geração de valor público**. Sua participação é fundamental, pois como fiscal de contrato, poderá contribuir de forma relevante para o cumprimento do objetivo proposto na presente pesquisa.

2. A entrevista está dividida em 04 blocos, totalizando em 28 perguntas que abordam a temática da pesquisa e 07 sobre gênero, qualificação, tempo de trabalho na Instituição. O tempo estimado para a entrevista é entre 30 e 40 minutos. Os dados coletados serão codificados e terão o conteúdo analisado de forma a preservar sua identidade. Nesta etapa seu direito de recusa à resposta, se assim desejar, está assegurado pela privacidade e pela livre expressão do participante. Ressalta-se que a intenção de o(a) convidar para esta dinâmica é por você ter um papel importante nos resultados institucionais.

3. Antes do início da entrevista, o participante autorizará a gravação de voz, a fim de que nenhuma informação dada seja perdida pela pesquisadora. A gravação será armazenada em dispositivo de armazenamento externo (para segurança dos dados) para posterior transcrição e análise com fins de obtenção dos resultados da pesquisa. Sua identidade será protegida pelo anonimato. Ressalta-se que, nesta etapa também terá seu direito de recusa à resposta, se assim desejar, está assegurado pela privacidade e pela livre expressão do participante.

4. Todas as informações fornecidas pelo participante são confidenciais e o participante não receberá nenhum benefício direto por sua participação na pesquisa. As respostas coletadas são para fins de pesquisa e os dados derivados desta pesquisa anônima podem vir a ser publicados em periódicos, conferências e outros.

5. O participante tem o direito de recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo. Os dados fornecidos pelo participante serão confidenciais obedecendo ao disposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais n. 13.709/2018. Os dados serão divulgados apenas em congressos ou publicações científicas, sem haver divulgação para terceiros e de nenhum dado que possa identificar o participante. Os dados serão guardados em local seguro por um período de 5 anos pela pesquisadora responsável por essa pesquisa.

²⁰ Ao longo da pesquisa o tema/título foi alterado para: GERENCIAMENTO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS TÉCNICOS.



6. Durante todo o período da pesquisa o participante poderá tirar suas dúvidas ligando para Larissa Redusino Abreu, pesquisadora responsável, através do telefone: (61) 99159-XXXX ou pelo e-mail: larissaabreu@unb.br.

7. Após a leitura do termo, caso o participante aceite participar da pesquisa, sua autorização será registrada por meio da assinatura do termo de consentimento.

Atenciosamente,
Larissa Redusino Abreu
Administradora – UnB

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Após ter sido esclarecido sobre os objetivos, importância e o modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, concordo em participar da pesquisa “**GERENCIAMENTO DE RISCOS E A GERAÇÃO DE VALOR EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS TÉCNICOS**”. Reconheço livremente os meus direitos como participante voluntário (a) da investigação, conforme descrito acima, e dou consentimento a pesquisadora para utilizar as minhas informações, de forma pseudonimizadas, na realização de investigação nas áreas mencionadas acima. Autorizo, ainda, a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

Brasília/DF, ____ de ____ de 2024.

Assinatura do participante da pesquisa

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Metadados e orientações	
Nome do entrevistado:	
Nome dos pesquisadores presentes:	
Data da entrevista:	Local da entrevista:
Contato inicial: ☐ Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a). ☐ Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa. ☐ Explicar as informações contidas <u>no termo de consentimento de entrevista</u> . ☐ Solicitar a assinatura do <u>termo de consentimento de entrevista</u> (entrevista presencial) ou o aceite da gravação falada (entrevista virtual). ☐ Entregar uma via para o(a) entrevistado(a) ou enviar uma cópia por e-mail.	
Procedimentos iniciais: ☐ Preparar o gravador. ☐ Iniciar a gravação.	



QUESTÕES PARA ENTREVISTA COM OS FISCAIS DE CONTRATO DA PREFEITURA

BLOCO n. 01 – Sobre gênero, qualificação, tempo de trabalho na Instituição.

1. Qual é o seu gênero?

- () Masculino
 () Feminino
 () Não-binário
 () Prefiro não responder
 () Outro: _____ (especificar, se desejar)

2. Qual a sua faixa etária?

- () 18 a 30 anos
 () 31 a 40 anos
 () 41 a 50 anos
 () 51 a 65 anos
 () mais de 65 anos

3. Qual o seu nível escolar?

- () Ensino Fundamental
 () Ensino Médio
 () Graduação
 () Especialização
 () Mestrado
 () Doutorado

4. Você possui função FG ou CD?

- () Sim. Qual?
 () Não

5. Qual o seu cargo (de origem) na UnB?

6. Há quanto tempo você trabalha na UnB?

7. Há quanto tempo você atua como fiscal de contrato?

8. Quantos e quais contratos você fiscaliza?

BLOCO n. 02 – Sobre geração de valores por meio da atuação dos fiscais de contrato

Nota Explicativa: O valor público representa os benefícios concretos que o governo ou uma organização pública oferece para a sociedade. Esse valor é criado quando as ações, serviços e políticas públicas atendem às necessidades e expectativas dos cidadãos, usando os recursos públicos de forma eficiente e promovendo o bem-estar social. A teoria do valor público possui como características a democracia, o diálogo e a deliberação inclusiva. Valor público é resultante dos produtos e serviços gerados pelas atividades de uma organização.

OBS: Pode responder mais de uma alternativa, ordenando da maior importância para a menor.

1. Como você define 'valor público' em suas atividades fiscalizatórias e nas contratações? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

- ☐ Valor público é alcançado por meio da eficiência no uso de recursos.
☐ Valor público é medido pela melhoria na qualidade dos serviços.
☐ Valor público é determinado pelo impacto social das contratações.
☐ Não sei ou não tenho uma definição clara.
☐ Outros: _____



2. Quais são as expectativas da Diretoria ao contratar serviços e como elas se alinham com as necessidades da Comunidade Universitária? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

☐ A expectativa é de qualidade e eficiência nos serviços.

☐ As contratações visam atender a demandas acadêmicas e administrativas.

☐ A Diretoria busca alinhar suas contratações com as necessidades da comunidade.

☐ Não há uma aliança clara com as necessidades da sociedade.

☐ Outro: _____

3. Como a Diretoria seleciona seus fornecedores e prestadores de serviço de forma a garantir a entrega de valor público? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

☐ Utilizando critérios de qualidade e eficiência.

☐ Através de processos de licitação transparentes.

☐ Priorizando fornecedores com práticas sustentáveis.

☐ Não há um processo definido.

☐ Outro: _____

4. Quais mecanismos/ações de fiscalização são aplicados para garantir que as contratações alcancem os resultados esperados? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

☐ Vistorias periódicas.

☐ Relatórios de progresso.

☐ Auditorias internas e externas.

☐ Não há mecanismos específicos.

☐ Outro: _____

5. Como fiscal de contrato, quais valores você compreende que entrega aos usuários de serviços da Diretoria e para a sociedade como um todo? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

☐ Garantia de qualidade e conformidade.

☐ Eficiência no uso dos recursos públicos.

☐ Melhoria na transparência e na prestação de contas.

☐ Não há uma percepção clara dos valores entregues.

☐ Outro: _____

6. De que forma a gestão de riscos e a fiscalização dos contratos estão interligadas para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e para maximizar a entrega de valor público nas contratações da Diretoria? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)


☐
☐
☐
☐
☐

Gestão de riscos é integrada à fiscalização para melhorar a eficiência.

A fiscalização ajuda a identificar e mitigar riscos nos contratos.

Ambos são geridos separadamente sem uma interligação clara.

Não sei ou não percebo uma interligação.

Outro: _____

7. No âmbito da sua Diretoria, você pode citar exemplos de contratações que impactaram positivamente a universidade e explicar como esse impacto foi mensurado?
8. Quais são os principais desafios enfrentados para garantir que as contratações resultem em valor público?
9. Como as práticas sustentáveis e de responsabilidade social adotadas pela Diretoria contribuem para a geração de valor público?
10. Quais são as competências e habilidades necessárias para os fiscais de contrato?

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar sobre esse bloco.

BLOCO n. 03 – Governança, fiscalização e normativos.

1. Você participou do planejamento da contratação dos contratos que você fiscaliza?
2. Você já fez algum curso ou treinamento específico sobre fiscalização de contratos públicos?
() Sim. Quantos? _____
() Não
3. Como você avalia o apoio institucional da UnB (nível estratégico) e da Prefeitura para a capacitação dos fiscais de contrato?

Péssimo	Ruim	Razoável	Bom	Ótimo
☐	☐	☐	☐	☐

4. Qual o seu nível de conhecimento das leis, decretos e instruções normativas aplicáveis à função de fiscal de contrato público?

Péssimo	Ruim	Razoável	Bom	Ótimo
☐	☐	☐	☐	☐

5. Os princípios, considerados pilares da Governança Corporativa (segundo o IBGC 2023) são: integridade, transparência, equidade, sustentabilidade e responsabilização. De acordo com sua percepção, qual o grau de atendimento desses princípios por meio da sua atuação como fiscal de contrato?

Princípios	Frequência de atendimento desses princípios nos processos licitatórios				
	Muito frequente	Frequentemente	Eventualmente	Raramente	Nunca



Integridade (aprimoramento da cultura ética, coerência entre discurso e ação)	☐	☐	☐	☐	☐
Transparência (disponibilizar, para as partes interessadas, informações verdadeiras)	☐	☐	☐	☐	☐
Equidade (tratar todas as partes interessadas de maneira justa)	☐	☐	☐	☐	☐
Sustentabilidade (relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental)	☐	☐	☐	☐	☐
Responsabilização (desempenhar suas funções com diligência e assumir responsabilidade de seus atos e omissões)	☐	☐	☐	☐	☐

6. Você acumula outras atividades (ex: cargo) com a função de fiscal de contrato. Se sim, quais?
7. Se sim, para a pergunta anterior. Como o acúmulo de outras funções impacta a eficiência da fiscalização dos contratos?
8. Existem dificuldades relacionadas ao exercício da função de fiscal de contrato? Se sim, quais?
9. Existem reclamações formais dos usuários dos contratos que você fiscaliza? Como são tratadas essas reclamações e as falhas identificadas na execução contratual?

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar sobre esse bloco.

BLOCO n. 04 - Sobre gestão e monitoramento de riscos.

1. Qual o seu nível de conhecimento sobre as leis e normativos relacionados à gestão e monitoramento de riscos?

Péssimo	Ruim	Razoável	Bom	Ótimo
☐	☐	☐	☐	☐

2. Quais os principais tipos de riscos que você identifica relacionados à execução e fiscalização dos contratos? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

☐

Riscos financeiros (ex. falta de orçamento, custos inesperados)

☐

Riscos de desempenho (ex. não cumprimento de prazos, baixa qualidade)



- ☐ Riscos legais e regulatórios (ex. não conformidade com leis e regulamentos)
- ☐ Riscos operacionais (ex. falhas nos processos, problemas logísticos)
- ☐ Riscos de reputação (ex. impacto na imagem da instituição)
- ☐ Outro: _____

3. Como o monitoramento de riscos contribui para garantir o cumprimento dos prazos, qualidade e custos dos contratos? Obs: Pode escolher mais de uma opção, ordenando da mais importante para a menos (ex: 1º, 2º, etc)

- ☐ Identificando e mitigando problemas antes que se tornem críticos
- ☐ Garantindo que os fornecedores cumpram os requisitos e prazos
- ☐ Ajustando os recursos e estratégias conforme necessário
- ☐ Fornecendo dados para decisões informadas sobre o contrato
- ☐ Não tenho certeza ou não percebo uma contribuição clara
- ☐ Outro: _____

4. Você participou da elaboração do Mapa de Riscos dos contratos que você fiscaliza?
5. Você realiza a gestão e monitoramento dos riscos nos contratos que você fiscaliza? Se sim, quais métodos ou técnicas específicas utiliza para gerenciar esses riscos (ex. matriz de risco, análise SWOT)?
6. Como você atua na correção de falhas ou desvios relacionados aos riscos mapeados ou que surgem no decorrer da execução do contrato?
7. Você pode descrever um exemplo de um risco significativo que foi mitigado em um contrato da Diretoria e como isso impactou a geração de valor público?
8. Quais são os principais desafios enfrentados na implementação de uma gestão de riscos eficaz e de que forma a relação com os fornecedores impacta essa gestão?
9. Gostaria de apresentar alguma sugestão para a gestão e monitoramento de riscos dos contratos da Prefeitura como um todo?

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar.

Considerações finais:

- ☐ Perguntar ao entrevistado(a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- ☐ Perguntar se ficou com alguma dúvida.

Finalização e agradecimento:

- ☐ Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.
- ☐ Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o(a) pesquisador(a).



APÊNDICE D – MODELO DE ATO NORMATIVO

ATO NORMATIVO Nº 00/202X

Institui a Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos no âmbito da Prefeitura da Universidade de Brasília, com diretrizes para sua regulamentação, atuação e avaliação.

A PREFEITURA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, no uso de suas atribuições estatutárias e regimentais, em conformidade com o artigo XXXX, inciso XXXX, do Estatuto, e com o artigo XXXX do Regimento Geral da Universidade de Brasília,

CONSIDERANDO a necessidade de consolidar e fortalecer a política institucional de governança e gestão de riscos nas contratações públicas da Prefeitura da UnB, conforme previsto na Lei 14.133/2021, no Decreto 11.246/2022, na IN 01/2016 MP/CGU.

CONSIDERANDO a relevância da integração entre as unidades administrativas responsáveis pelos processos de compras, contratos, fiscalização e gestão de riscos, com foco na eficiência, economicidade, transparência e *accountability*;

CONSIDERANDO que a atuação administrativa da Prefeitura da UnB deve estar orientada à geração de valor público, reconhecendo que os processos de compras, contratações e fiscalização impactam diretamente os usuários internos e externos da Universidade e influenciam a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer mecanismos de governança orientados à entrega de valor público, à eficiência na gestão e ao fortalecimento da confiança social na Administração Pública;

RESOLVE:

Art. 1º Criar a Comissão Técnica de Governança, Riscos e Fiscalização de Contratos da Prefeitura da UnB:

I- acompanhar e apoiar as atividades de planejamento das contratações, assegurando a integração entre as diferentes etapas e setores que compõem o processo de contratação, em especial a elaboração de mapas de riscos, planos de fiscalização e indicadores de desempenho, assegurando que tais instrumentos considerem os interesses e as necessidades dos usuários e demais partes interessadas;

II – sugerir a adoção de políticas, ferramentas e soluções tecnológicas que proporcionem maior eficiência, segurança, transparência e qualidade na instrução processual das compras e na execução da fiscalização técnica de contratos, fortalecendo a confiança institucional e a integridade;

III - propor a elaboração e revisão de normas e procedimentos relacionados à política institucional de governança, gestão de riscos e fiscalização de contratos da Prefeitura da UnB, com vistas ao fortalecimento da entrega de valor público e à melhoria contínua dos serviços;

IV – promover a padronização e a melhoria contínua dos processos relativos às compras, às contratações e à fiscalização técnica de contratos da Prefeitura da UnB, garantindo que tais processos sejam orientados pela geração de valor público, pela eficiência e pela efetividade das políticas públicas;



V – mapear, descrever e atualizar os fluxos e processos vinculados à área de compras, contratações e fiscalização de contratos da Prefeitura da UnB, alinhando-os aos normativos internos e externos, bem como aos princípios de governança e à promoção de resultados que impactem positivamente a sociedade;

VI – implementar políticas e diretrizes para a gestão de compras, contratos, fiscalização técnica, aplicação de sanções contratuais e instrumentos correlatos, com foco na geração de benefícios institucionais e sociais, na integridade e na sustentabilidade;

VII – executar modelos de avaliação de desempenho institucional na área de compras e contratos, promovendo sua aplicação da Prefeitura da UnB e apresentando relatórios aos órgãos superiores, com foco na transparência, na *accountability* e na geração de valor público;

VIII – estruturar modelos de relatórios gerenciais e técnicos, bem como definir metodologias e formas de coleta, sistematização e análise de dados relacionados às compras e contratações da Prefeitura da UnB, visando ao aperfeiçoamento contínuo da governança e à prestação de contas à sociedade;

IX – identificar e propor temas estratégicos para programas de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores que atuam na área de compras, contratações e fiscalização técnica da Prefeitura da UnB, fomentando competências voltadas à inovação, à integridade, à gestão de riscos e à promoção do valor público.

Art. 2º A Comissão Técnica será vinculada institucionalmente à Prefeitura da UnB, sendo coordenada administrativamente pela Coordenação de Licitações da PRC/UnB.

Art. 3º Compõem a Comissão Técnica os seguintes membros:

I – o (a) Coordenador(a) de Licitações da Prefeitura da UnB, que atuará como presidente da Comissão Técnica;

II – os Coordenadores e Diretores das unidades administrativas da Prefeitura da UnB que atuem direta ou indiretamente nos processos de compras e contratações;

III – servidores designados como fiscais técnicos de contratos, que atuarão fornecendo informações à Comissão sobre a execução contratual, subsidiando decisões estratégicas, identificando riscos e contribuindo para a melhoria contínua;

IV – representantes de unidades administrativas ou acadêmicas da UnB, cuja atuação seja estratégica para a definição de políticas, procedimentos e práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos e à geração de valor público nas contratações;

V – convidados externos ou especialistas, quando necessário, para contribuir com discussões técnicas específicas.

Art. 4º Definem-se as disposições operacionais a seguir:

I – A Comissão Técnica deverá assegurar que todos os procedimentos relacionados às compras, contratações e fiscalização técnica de contratos estejam alinhados com os normativos internos da UnB, com as legislações e instruções normativas aplicáveis, e orientados para a entrega de valor público, conforme a missão institucional;

II – A Comissão Técnica deverá apoiar a execução de ações permanentes de capacitação e desenvolvimento dos servidores que atuam nas áreas de compras, contratações e fiscalização de contratos, visando à formação de competências que promovam a efetividade, a inovação e a geração de valor público;



III – A Comissão Técnica será responsável por divulgar novos procedimentos, normativos e orientações, assegurando que os processos sejam revisados e adequados sempre que necessário, com vistas ao aprimoramento contínuo da gestão pública e à satisfação dos usuários;

IV – A Comissão Técnica deverá elaborar e apresentar relatórios gerenciais e técnicos periodicamente ou sempre que solicitado pelos órgãos superiores, assegurando a transparência, a prestação de contas e a disseminação de informações relevantes para a gestão estratégica e para o controle social.

Art. 5º Das providências para implementação e avaliação:

I – A Coordenação de Licitações da Prefeitura da UnB, em articulação com os membros da Comissão Técnica, deverá elaborar um Plano de Implementação, com definição de etapas, prazos e responsáveis, para a efetiva instalação e operacionalização da Comissão Técnica, assegurando sua integração aos processos institucionais;

II – A Comissão Técnica deverá definir um conjunto de Indicadores de Desempenho, que permitam avaliar periodicamente a eficácia de suas ações, especialmente no que se refere à melhoria da governança, à eficiência na gestão das contratações, à mitigação de riscos contratuais e à geração de valor público.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, XX de XXXXX de 202X.

XXXXXXX

XXXXXXX da Universidade de Brasília



APÊNDICE E – MATRIZ DE RISCOS

Matriz de riscos para a fiscalização técnica dos contratos da PRC/UnB.

Categoria do Risco	Risco Identificado	Consequência	Causa Provável	Probabilidade	Nível de Impacto	Nível de Risco Inerente (NRI)	Plano de Ação/ Controle Interno	Avaliação do Controle (Nível e Fator)	Nível de Risco Residual (NRR)
Planejamento da Contratação (PC)	Fiscal não participa da fase de planejamento	Ausência de conhecimento técnico do contrato e dos riscos mapeados	Designação tardia do fiscal / Falta de normativo interno	Muito Alto (Nível 5)	Alto (Nível 4)	Crítico - 20 (Muito Alto x Alto)	Garantir designação prévia via normativo institucional e revisão dos fluxos internos de contratação	Fraco (Fator 0,8)	Crítico - 16 (Crítico x 0,8)
Designação de Fiscais (DF)	Fiscal designado que não atua ou está fora do setor	Ineficiência na fiscalização/risco de responsabilização do órgão	Designações formais desatualizadas / Rotatividade de pessoal	Muito baixo (Nível 1)	Médio (Nível 3)	Pequeno - 3 (Muito Baixo x Médio)	Atualizar periodicamente os atos de designação com mapeamento real de atuação	Satisfatório (Fator 0,4)	Pequeno - 1,2 (Pequeno x 0,4)
Gestão da Execução Contratual (GEC)	Não utilização ou desconhecimento do Mapa de Riscos	Perda de controle sobre eventos críticos/penalidades não aplicadas	Falta de capacitação / Ausência de sistema informatizado de gestão	Muito alto (Nível 5)	Alto (Nível 4)	Crítico - 20 (Muito Alto x Alto)	Implantar solução tecnológica integrada para gestão contratual e capacitar fiscais	Mediano (Fator 0,6)	Alto - 12 (Crítico x 0,6)
Comunicação e Integração (CI)	Falta de articulação entre fiscais e unidades técnicas/administrativas	Inconsistência na tomada de decisão e aplicação de sanções	Falhas de comunicação institucional / Falta de integração sistêmica	Baixo (Nível 2)	Médio (Nível 3)	Moderado - 6 (Baixo x Médio)	Promover reuniões periódicas intersetoriais e fluxos integrados por sistema (ex: SIPAC/SEI)	Satisfatório (Fator 0,4)	Pequeno - 2,4 (Moderado x 0,4)



Qualificação dos Fiscais (QF)	Fiscal com baixa capacitação técnica	Fiscalização ineficaz/risco de falhas na execução contratual	Falta de programas de capacitação continuada	Médio (Nível 3)	Alto (Nível 4)	Alto - 12 (Médio x Alto)	Implantar plano de capacitação anual obrigatório para fiscais	Mediano (Fator 0,6)	Alto - 7,2 (Alto x 0,6)
Acompanhamento da execução dos serviços fiscalizados (AESF)	Ausência de registros no processo SEI e/ou sistema SIPAC durante a execução dos serviços fiscalizados	Falta de histórico comprobatório de ações da fiscalização	Desconhecimento da obrigatoriedade / Falta de sistematização de registros	Baixo (Nível 2)	Alto (Nível 4)	Alto - 8 (Baixo x Alto)	Criar checklist padrão de fiscalização com preenchimento obrigatório no SEI e auditoria interna periódica	Satisfatório (Fator 0,4)	Pequeno - 3,2 (Alto x 0,4)
Riscos legais e regulatórios (RLG)	Atrasos salariais de terceirizados ou falhas nas obrigações trabalhistas	Paralisação dos serviços/responsabilização subsidiária da UnB	Ausência de monitoramento das obrigações sociais da empresa contratada	Médio (Nível 3)	Alto (Nível 4)	Alto - 12 (Médio x Alto)	Exigir comprovação das obrigações trabalhistas e previdenciárias antes do pagamento	Satisfatório (Fator 0,4)	Moderado - 4,8 (Alto x 0,4)
Atrasos na prestação de serviços (APS)	Atraso na execução de serviços, descumprimento de prazos contratuais pela empresa	Demora no atendimento das demandas	Planejamento deficiente / Falta de penalização e glosas as empresas contratadas	Muito Alto (Nível 5)	Alto (Nível 4)	Crítico - 20 (Muito Alto x Alto)	Implantar cronograma automatizado de prazo para atendimento dos serviços e alertas aos fiscais e gestores	Fraco (Fator 0,8)	Crítico - 16 (Crítico x 0,8)
Risco financeiro/Orçamentário (RFO)	Corte orçamentário nos contratos. Restrição orçamentária para aditar contratos.	Comprometimento da qualidade dos serviços prestados. Impacto em serviços essenciais.	Falta de integração entre áreas orçamentária e técnica	Muito Alto (Nível 5)	Muito Alto (Nível 5)	Crítico - 25 (Muito Alto x Muito Alto)	Fortalecer o diálogo entre planejamento, orçamento e fiscalização contratual	Fraco (Fator 0,8)	Crítico - 20 (Crítico x 0,8)
Risco Institucional/d e reputação (RIR)	Impacto na imagem da Instituição	Perda de credibilidade e confiança	Falhas operacionais, comunicação inadequada	Alto (Nível 4)	Alto (Nível 4)	Crítico - 16 (Alto x Alto)	Criar núcleo de apoio à fiscalização e fortalecer a comunicação institucional	Mediano (Fator 0,6)	Alto - 9,6 (Crítico x 0,6)

Fonte: elaboração própria, 2025.

APÊNDICE F – DASHBOARD

Dashboard/Com consolidação dos dados na matriz de riscos do Apêndice E

Matriz de Riscos - Fiscalização de Contratos PRC/UnB

Setor

-

Unidade

-

Classificação do Risco

-



Risco Corporativo	
Risco Corporativo	Pontuação
Planejamento da Contratação - PC	Critico ↑
Designação de Fiscais - DF	Pequeno ↓
Gestão de Execução contratual - GEC	Alto ↑
Comunicação e Integração - CI	Pequeno ↓
Qualificação dos fiscais - QF	Alto ↑
Acompanhamento da execução dos Serviços Fiscalizados - AESF	Pequeno ↓
Riscos legais e regulatórios - RLR	Moderado ↑
Atrasos na prestação de serviços - APS	Critico ↑
Risco financeiro/Orçamentário - RFO	Critico ↑
Risco Institucional/de reputação - RIR	Alto ↑

Matriz de Nivel de riscos

5				RFO	
4			GEC	PC APS	
3					
2				QF	RIR
1	DF	CI	AESF		RLG
	1	2	3	4	5
	Impacto				

Execução orçamentária do Contrato

Área/ Diretoria	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	A utilizar
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria, 2025.