

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FAE**  
**Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior - GIFES**

**MANUALIZAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS:**  
**Termos de colaboração regulados pelo Decreto nº 8.726/2016**  
**Autora: Gláucia de Brito Guedes de Souza**

**BELO HORIZONTE**  
**2019**

**GLÁUCIA DE BRITO GUEDES DE SOUZA**

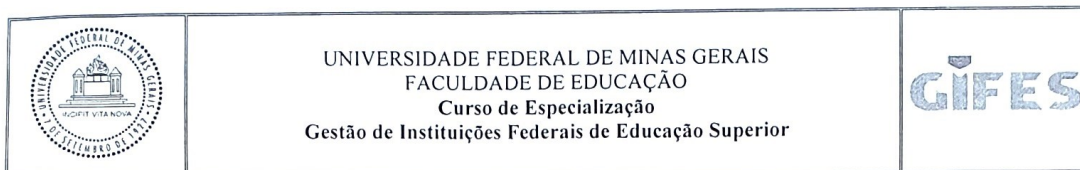
**MANUALIZAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS:  
Termos de colaboração regulados pelo Decreto nº 8.726/2016**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Especialização em Gestão das Instituições Federais de Educação Superior.

Linha de pesquisa: Gestão de processos

Orientador: Marcellus Henrique Rodrigues Bastos

**Belo Horizonte  
2019**



### ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Candidato:** Gláucia De Brito Guedes De Souza

**Registro DRCA:** 2018694787

**CPF:** 039.170.096-09

**Orientador (a):** Marcellus Rodrigues Bastos

Às 12h30 horas do dia 14/12/2019, reuniu-se na Faculdade de Educação da UFMG a Comissão Examinadora indicada pela coordenação do Curso de Especialização Gestão de Instituições Federais de Educação Superior, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado "**MANUALIZAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS: Termos de colaboração regulados pelo Decreto nº 8.726/2016**", requisito final para obtenção do grau de Especialista. Abrindo a sessão, a banca examinadora, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Após a apresentação do trabalho, seguiu-se o julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

**Marcellus Rodrigues Bastos** indicou a

APROVAÇÃO /  APROVAÇÃO COM RESSALVA /  REPROVAÇÃO do candidato;

**Maria Betânia Aparecida Campos** indicou a

APROVAÇÃO /  APROVAÇÃO COM RESSALVA /  REPROVAÇÃO do candidato;


**Wagner Francis Martiniano de Faria** indicou a

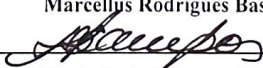
APROVAÇÃO /  APROVAÇÃO COM RESSALVA /  REPROVAÇÃO do candidato;


Pelas indicações, o candidato foi considerado  APROVADO /  REPROVADO

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela banca examinadora. Nada mais havendo a tratar, a Comissão Examinadora encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA.

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2019

  
 \_\_\_\_\_  
**Marcellus Rodrigues Bastos**

  
 \_\_\_\_\_  
**Maria Betânia Aparecida Campos**

  
 \_\_\_\_\_  
**Wagner Francis Martiniano de Faria**

## RESUMO

A nova concepção de gestão pública preconiza o estabelecimento de ferramentas para fortalecimento de controles internos nas organizações, visando a melhora das práticas administrativas, assim como propiciando a criação de procedimentos padronizados e descritos de maneira formal. Neste trabalho o foco foi o desenvolvimento metodológico de estratégias para formalização das atividades (celebração, execução, monitoramento e prestação de contas), por meio de manuais, vinculadas a operacionalização de termos de colaboração regulados pelo decreto nº 8.726/2016 no âmbito da administração pública federal. Trata-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso, de base qualitativa, de natureza descritiva, onde os procedimentos metodológicos envolvem a investigação, levantamento bibliográfico, análise, síntese e sistematização de ideias a partir de literatura relevante e buscando intervir na situação atual da instituição. O estudo tem como objetivo discorrer sobre o processo de manualização dos procedimentos vinculados a operacionalização dos termos de colaboração da UFMG e demonstrar aos gestores da instituição a relevância da formalização para fins de controle interno. Apresentando as principais atividades previstas para operacionalização dos termos, assim como o processo para implantação dos manuais, participando de encontro com os gestores da UFMG e percebendo as dificuldades que podem surgir do processo de criação e implementação dos manuais na instituição, finalizando com as considerações finais. Conclui-se que a instituição, para fortalecimento do controle interno, deve ocupar-se com a construção formal de procedimentos e compartilhamento deste conhecimento gerando processos e ferramentas padronizados para fixação, disseminação e implantação de atividades no seu ambiente organizacional.

**Palavras-chaves:** Controle interno, termo de colaboração, padronização, acompanhamento e manualização.

## ABSTRACT

The new conception of public management recommends the establishment of tools to strengthen internal controls in organizations, aiming at improving administrative practices, as well as allowing the creation of standardized procedures and formally described. In this work the focus was on the methodological development of strategies for formalizing activities (celebration, execution, monitoring and accountability), through manuals, linked to the operationalization of collaboration terms regulated by decree nº 8.726 / 2016 within the scope of public administration federal. This is a case study type research, with a qualitative basis, of a descriptive nature, where the methodological procedures involve the investigation, bibliographic survey, analysis, synthesis and systematization of ideas from relevant literature and seeking to intervene in the current situation of the institution. The study aims to discuss the process of manualization of procedures related to the operationalization of UFMG's terms of collaboration and to demonstrate to the institution's managers the relevance of formalization for internal control purposes. Presenting the main activities planned for operationalizing the terms, as well as the process for implementing the manuals, participating in a meeting with UFMG managers and realizing the difficulties that may arise from the process of creating and implementing the manuals at the institution, ending with the final considerations. It is concluded that the institution, in order to strengthen internal control, should be concerned with the formal construction of procedures and sharing of this knowledge, generating standardized processes and tools for fixing, disseminating and implementing activities in its organizational environment.

**Keywords:** Internal control, collaboration term, standardization, monitoring and manualization.

## LISTAS

### LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Procedimentos administrativos termo de colaboração Dec. 8.726/2016 ....	<b>37</b>
<b>QUADRO 2</b> - Cronograma de atividades executadas, 2016-2019.....	<b>43</b>
<b>QUADRO 3</b> - Cronograma de atividades executadas e planejadas, 2019-2020.....	<b>43</b>

### LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> - Etapas desenvolvimento da pesquisa.....	<b>14</b>
<b>FIGURA 2</b> - Visualização dos controles: social, externo e interno.....	<b>26</b>
<b>FIGURA 3</b> - Gestão do conhecimento.....	<b>31</b>
<b>FIGURA 4</b> - Visualização dos processos termo de colaboração.....	<b>36</b>
<b>FIGURA 5</b> - Benefícios da padronização.....	<b>41</b>

### LISTA DE ABREVIATURAS

Art. - Artigo

Dec. - Decreto

Nº - Número

## **LISTA DE SIGLAS**

CF1988 - Constituição Federal de 1988

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

DCF - Departamento de Contabilidade e Finanças

DCV - Divisão de Convênios

CGU - Controladoria Geral da União

GIFES - Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

OSC - Organizações da Sociedade Civil

TCU - Tribunal de Contas da União

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
1.1 APRESENTAÇÃO .....	08
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	09
1.3 PROBLEMA.....	10
1.4 JUSTIFICATIVA .....	10
1.5 OBJETIVOS .....	12
<b>1.5.1 Objetivo geral</b> .....	<b>12</b>
<b>1.5.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>12</b>
1.6 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	13
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>15</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....	15
<b>2.1.1 Conceito de Governo</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1.2 Conceito de Administração pública</b> .....	<b>16</b>
2.1.2.1 <i>Descentralização na Administração Federal</i> .....	17
2.1.2.2 <i>Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG</i> .....	17
<b>2.1.3 Conceito de administração pública como atividade</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1.4 Transferências voluntárias de recursos</b> .....	<b>18</b>
2.1.4.1 <i>Termo de colaboração: celebração e execução</i> .....	19
2.1.4.2 <i>Termo de colaboração: monitoramento e fiscalização</i> .....	20
2.1.4.3 <i>Termo de colaboração: prestação de contas</i> .....	21
2.1.4.4 <i>Sistema de Gestão de termos de colaboração</i> .....	21
<b>2.1.5 Conceito de controle</b> .....	<b>22</b>
2.1.5.1 <i>Objetivos do controle</i> .....	23
2.1.5.2 <i>Controle na Administração Federal</i> .....	23
2.1.5.3 <i>Tipos e formas de controle na Administração Federal</i> .....	25
<b>2.1.6 Controle interno administrativo</b> .....	<b>26</b>
2.1.6.1 <i>Fiscalização</i> .....	27
2.1.6.2 <i>Auditoria interna</i> .....	28
2.1.6.3 <i>Gestão de risco</i> .....	28
2.1.6.4 <i>Sistema de controle interno</i> .....	29
2.2 GESTÃO DE PROCESSOS.....	30
2.3 GESTÃO DO CONHECIMENTO .....	31
2.4 PADRONIZAÇÃO .....	32
2.4 MANUALIZAÇÃO .....	33
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>35</b>
3.1 AÇÕES DESENVOLVIDAS .....	35
3.2 ESTRATÉGIAS DE AÇÃO .....	40
<b>4 CRONOGRAMA</b> .....	<b>43</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta esta introdução ao estudo com a delimitação do tema de pesquisa, na sequência evidenciam se o problema e a justificativa do estudo, o objetivo geral e os objetivos específicos, bem como a metodologia utilizada no estudo e a estrutura do trabalho, que abrange os aspectos relacionados aos métodos que norteiam o estudo.

O segundo capítulo é compreendido pela apresentação dos fundamentos teóricos do trabalho.

O terceiro capítulo conterà a metodologia para desenvolvimento deste estudo. Este capítulo consiste na apresentação dos resultados obtidos através da observação da pesquisadora, assim como descrever as ações executadas e a serem desenvolvidas neste estudo.

No quarto capítulo será apresentado o cronograma das ações executadas e a serem desenvolvidas quanto à delimitação das atividades que necessitam ser parametrizadas e posteriormente formalizadas na construção do manual proposto pela pesquisadora.

Por fim, no último capítulo são feitas as considerações finais acerca das conclusões obtidas nesta pesquisa, bem como suas limitações.

### 1.1 APRESENTAÇÃO

O presente estudo busca apresentar e reforçar junto aos gestores, no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (órgão da administração pública federal), a importância de estabelecer procedimentos padronizados e formais, para fins de controle interno, por meio da construção de manuais, na operacionalização das atividades vinculadas a celebração, execução, monitoramento e prestação de contas dos termos de colaboração regulados pelo decreto nº 8.726/2016.

## 1. 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

O atual modelo de administração pública preconiza a instauração sistemática de controles para a melhor gestão dos processos, assim como busca estabelecer a avaliação dos benefícios advindos dos procedimentos implantados. Nesse contexto, os gestores necessitam estar se adequando às mudanças nos ritos processuais, bem como necessitam que esses novos conhecimentos sejam fixados e/ou transmitidos de maneira sistematizada no ambiente institucional.

O rito de padronizar procedimentos visa criar, utilizar e controlar padrões que gerem produtos e/ou serviços de forma repetida e previsível para atender à necessidade dos beneficiários finais de programas/projetos e da instituição; sendo uma atividade sistemática, deve ser definida com critérios explícitos e estar descrita formalmente no ambiente organizacional por meio de manuais.

A construção de manuais proporciona, no ambiente organizacional, a disponibilização de normas e diretrizes visando à orientação de como as tarefas necessitam ser realizadas, assim como possibilita a disseminação das informações de forma linear. Manuais de processo agregam de forma sistêmica procedimentos para orientar direta ou indiretamente a execução de determinado processo, assim como possibilitam disseminar o conhecimento na instituição de forma clara e objetiva.

A utilização de manuais de procedimentos enaltece a padronização e minimiza a ocorrência de desvios ou omissões na execução de tarefas, para o funcionamento adequado dos processos administrativos, garantindo com isso a qualidade nas atividades administrativas.

Os manuais, segundo Oliveira (2011), são importantes fontes de informações para a instituição, pois fixam critérios e padrões, facilitam os procedimentos e funções, assim como possibilitam o treinamento dos colaboradores e gestores. Portanto, promove de forma eficaz a padronização das atividades administrativas.

Estabelecer manuais permite a reunião de informações dispostas de forma dinâmica, criteriosa e segmentada, assim como a criação de um instrumento facilitador no funcionamento da instituição, considerando principalmente o volume de recursos recebidos e repassados, por meio de transferências voluntárias, na celebração de termos de colaboração.

A seguinte indagação se apresenta a partir das questões abordadas: Como a utilização de manuais pode contribuir para a padronização dos processos administrativos de controle interno (execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas) na gestão dos termos de colaboração regulados pelo Decreto nº 8.726/2016 no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG?

### 1.3 PROBLEMA

Esta pesquisa iniciou-se frente à necessidade de estabelecer parâmetros operacionais na execução, monitoramento e prestação de contas de termos de colaboração firmados entre a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e Organizações da Sociedade Civil – OSC.

Visando a transparência nas ações realizadas e o rito esquematizado das atividades conforme prevê a legislação aplicável foram realizadas reuniões com os gestores das parcerias posteriormente a sua celebração. Nas reuniões realizadas percebeu-se problemas ou dificuldades que por diversas situações atrapalharam ou mesmo impossibilitaram a execução do instrumento conforme planejado.

Durante o acompanhamento realizado junto aos gestores da UFMG constatou-se que apesar de determinados procedimentos estarem previstos na legislação do termo de colaboração, assim como no instrumento e no plano de trabalho detalhado da parceria, ocorria omissão ou retrabalho no desenvolvimento destas atividades durante o processo de planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias celebradas, ocasionando em diversas situações atrasos no desenvolvimento do termo.

Este fato chamou a atenção da pesquisadora, pois os instrumentos celebrados passam pela Divisão de Convênio (DCV) do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) da Pró-

Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN) da UFMG para registro e acompanhamento principalmente no ato de celebração. A partir da celebração o gestor designado pela Reitora da UFMG assume a responsabilidade de coordenar e fiscalizar (execução, monitoramento e prestação de contas) os procedimentos vinculados à parceria sob sua responsabilidade.

A manualização de procedimentos vinculados à operacionalização (celebração, execução, monitoramento e prestação de conta) dos termos de colaboração no âmbito da UFMG proporcionará à administração pública estabelecer melhores estratégias de monitoramento das atividades a serem desenvolvidas e padronização para fins de controle interno na instituição, pois estabelecerá parâmetros e diretrizes que orientarão os gestores às melhores práticas destinadas à transparência na utilização dos recursos públicos utilizados nos programas de assistência estudantil.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

O estudo ora proposto é relevante uma vez que versará sobre o estabelecimento sistemático de procedimentos por meio de manuais, como ferramenta de controle interno, visando o acompanhamento da gestão dos instrumentos regulados pelo dec. 8.726/2016, tema de importância social e que vem sendo objeto de constantes preocupações por parte da Administração Pública e dos órgãos de controle externo, assim como da população beneficiada pelos programas.

A concretização desse estudo se justifica para a academia por aliar os saberes adquiridos no levantamento bibliográfico e na pesquisa, ao conhecimento prático vivenciado junto à instituição. Este trabalho possibilitará melhor compreensão das atividades executadas e dos ritos a serem adotados para que estas atividades venham a ser formalizadas na UFMG.

A conclusão desse estudo poderá auxiliar em possíveis aprofundamentos acerca da melhoria dos procedimentos administrativos, por meio da padronização das atividades, mas em especial, a manualização de processos administrativos de controle interno (monitoramento, fiscalização

e prestação de contas) considerando o disposto na legislação aplicável: lei nº 13.019/2014 e decreto nº 8.726/2016.

Para a pesquisadora, o aprofundamento no que tange a padronização por meio da manualização de processos administrativos se torna relevante no sentido de obtenção de maior conhecimento acerca desse tema, além de proporcionar uma melhor compreensão sobre a relevância da padronização dos procedimentos administrativos nas instituições, em especial os processos que regulam a transferência de recursos federais vinculados aos termos de colaboração.

Justifica-se a realização do presente trabalho no âmbito da UFMG pelo fato da Instituição recorrer à celebração de termos de colaboração regulados pelo decreto 8.726/2016 para execução de suas políticas de assistência estudantil. Sendo que, a criação de manuais possibilita a disseminação das informações de maneira clara e sistemática, permitindo à Administração Pública o estabelecimento de controles mais efetivos visando a mitigação dos riscos e erros e/ou fraudes.

## 1.5 OBJETIVOS

### 1.5.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo principal propor a criação de manuais estabelecendo fluxos, procedimentos de controle interno, na operacionalização (celebração, execução, monitoramento e prestação de contas) dos termos de colaboração regulados pelo decreto 8.726/2016, para os gestores da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

### 1.5.2 Objetivos Específicos

Visando concretizar o objetivo geral da pesquisa, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e revisar os principais conceitos e normas aplicáveis ao tema: controle interno na administração pública federal;
- Contextualizar o processo de mapeamento, padronização e manualização de processos administrativos;
- Verificar a viabilidade de estabelecer na UFMG procedimentos de manualização nos processos de controle interno (celebração, execução, monitoramento e prestação de contas) dos termos de colaboração regulados pelo decreto 8.726/2016.

## 1.6 METODOLOGIA DE PESQUISA

Roesch (1999) define metodologia como o estabelecimento de parâmetros para realização do projeto, envolvendo a escolha de como será a investigação da realidade do projeto em questão.

Segundo Gil (2002) metodologia é um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para que os objetivos da investigação científica sejam atendidos.

Ainda de acordo com Gil (2002) o método de pesquisa envolve o confronto da visão teórica com os dados da realidade, para traçar um modelo conceitual e operativo de pesquisa. O autor esclarece que existem diversos métodos de pesquisa, por exemplo: pesquisa bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, etc., e salienta que em muitos estudos existe uma inter-relação entre estes modelos de pesquisa.

Gil (2002) ressalta que “para que um conhecimento possa ser considerado científico, não basta que seja verdadeiro, requer-se identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam sua verificação”.

A figura 1 demonstra as etapas estabelecidas para desenvolvimento deste trabalho:

### **Figura 1 - Etapas desenvolvimento da pesquisa**



### Etapa 1

Consulta e análise de livros, artigos eletrônicos e acadêmicos, além de legislações aplicadas ao tema: conceitos de administração pública, controle interno, auditoria, fiscalização, monitoramento, padronização e manualização de procedimentos serão fundamentais como referencial teórico para a abordagem do contexto da pesquisa.

Estes conceitos e seus métodos e abordagens exigirão levantamento, análise e depuração conceitual ao longo desta pesquisa. Para atingir os objetivos propostos nesse estudo os métodos de pesquisa utilizados para a elaboração dos trabalhos serão baseados em pesquisas bibliográficas e exploratória.



### Etapa 2

Identificação e avaliação dos procedimentos de controle interno utilizados na UFMG, vinculados a execução, monitoramento e prestação de contas dos termos de colaboração regulados pelo decreto 8.726/2016, visando estabelecer fluxo nos procedimentos desenvolvidos e posteriormente estruturar a proposta de criação de manuais para disseminar o conhecimento na universidade.



### Etapa 3

Apresentação de proposta de intervenção nas atividades executadas no âmbito da UFMG quanto aos procedimentos de controle interno nos termos de colaboração regulados pelo decreto 8.726/2016, por meio da criação de um manual para padronização de procedimentos.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é indicado o referencial teórico utilizado para fundamentar este trabalho. Inicia-se apresentando os principais conceitos utilizados pela administração pública federal na celebração de instrumentos regulados pelo decreto nº 8.726/2016. Em seguida comenta-se sobre o processo de transferências voluntárias. Posteriormente é dado um panorama da estruturação do controle, objetivos, tipos e sua importância. Após é abordada a gestão de processos e a gestão do conhecimento. Continuando, é tratado sobre a padronização de procedimentos. Por fim é conceituado o processo de manualização.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 define e esquematiza em seus artigos as atividades vinculadas a Administração Pública Federal, assim como o papel a ser desenvolvido pelos agentes envolvidos nos procedimentos administrativos voltados ao atendimento das demandas da população brasileira nesta esfera administrativa. A CF1988 delimita a atuação do poder executivo a nível da União, assim como dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. A Carta Magna de 1988 ainda informa os princípios administrativos essenciais, no caput do artigo 37<sup>1</sup>, possibilitando com isso a construção de ritos para o estabelecimento de controles padronizados no setor público.

#### 2.1.1 Conceito de Governo

Hely Lopes Meirelles (2006) define que Governo “Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; no sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.”. O autor esclarece que

---

<sup>1</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.



Governo está diretamente ligado a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Considerando as argumentações de Carvalho Filho (2007), o Governo corresponde à atividade que fixa os objetivos do Estado ou conduz politicamente os negócios públicos, ou seja, exerce a função política, caracterizando-se por não possuir subordinação jurídica direta.

### **2.1.2 Conceito de Administração Pública**

Meirelles (2006) define a Administração Pública no sentido formal, como um conjunto de órgãos criados para consecução dos objetivos de Governo, ou seja, Administração Pública visa obter os resultados esperados pelo Estado e pelo Governo no contexto da relação destes com a sociedade.

Segundo Carvalho Filho (2007) no sentido subjetivo “a expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas.”.

O art. 18 da CF1988 dispõe que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”. Carvalho Filho (2007) corrobora com a CF1988 ao elencar as pessoas jurídicas da Administração Pública representadas em cada compartimento interno do Estado Federativo Brasileiro: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Bastos (1994) acrescenta que na Federação brasileira, temos que reconhecer a existência de três conjuntos de órgão autônomos: os encarnados no poder federal, os inseridos nos poderes estaduais e os abrangidos pelo poder municipal, sendo que nenhum mantém subordinação sobre os demais porque todos se limitam reciprocamente.

Na Administração Pública pode-se identificar uma estrutura comprometida em fornecer aos cidadãos uma grande gama de serviços, os chamados serviços públicos. Sendo denominada de Administração Constitutiva e de Serviços.

### *2.1.2.1 Descentralização na Administração Federal*

O art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a descentralização na execução das atividades da Administração Federal.

Carvalho Filho (2007) esclarece que a descentralização das atividades da Administração Federal possibilita a execução indireta das atividades públicas, por meio da delegação, sendo que cabe ao Estado monitorar os serviços descentralizados.

Segundo Meirelles (2006) “a prestação de serviço público ou de utilidade pública pode ser centralizada, descentralizada e desconcentrada...”. Segundo o autor o serviço descentralizado é todo aquele em que a Administração Pública transfere sua titularidade ou, sua execução a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares.

### *2.1.2.2 Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG*

Instituída pela Lei nº 956, de 7 de setembro de 1927, do Estado de Minas Gerais, a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG foi transformada em instituição federal pela Lei nº 971, de 16 de dezembro de 1949.

A UFMG é uma Instituição de Ensino Superior, constituída sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, mantida pela União, com personalidade jurídica própria e autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, tendo como objetivos fundamentais o ensino, a pesquisa e a extensão.

Conforme dispõe o art. 5º do Estatuto da UFMG, homologado pelo Ministro da Educação MEC em 1º de julho de 1999 (Portaria 1001/99, publicada no Diário Oficial da União em 5/7/99, Seção 1, p.12):

A Universidade Federal de Minas Gerais tem por objetivos precípuos a geração, o desenvolvimento, a transmissão e a aplicação de conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, de forma indissociada entre si e integrados na educação do cidadão, na formação técnico-profissional, na difusão da cultura e na criação filosófica, artística e tecnológica.

Rosa (2012) ressalta que as pessoas jurídicas instituídas pela vontade do Poder Público, integrantes da chamada Administração Indireta, possuem características próprias, dentre elas estarem sujeitas sempre ao controle interno (próprio da hierarquia) e podem também ficar sujeitas à fiscalização realizada pela própria entidade a que se vinculam. O autor acrescenta que as autarquias se sujeitam também ao controle externo exercido pelo Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas, e pelo Judiciário, além da fiscalização desempenhada pelo Ministério Público.

### **2.1.3 Conceito de administração pública como atividade**

Meirelles (2006) define que a administração pública “é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal. ”. O autor reforça que a administração é uma atividade neutra, normalmente vinculada à legislação ou norma interna que define e delimita a atuação dos órgãos públicos.

Segundo Carvalho Filho (2007), no sentido objetivo a administração pública “deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa. ”.

Bastos (1994) esclarece que “a atividade administrativa compreende desde a edição de normas gerais a atos de efeitos jurídicos concretos...”. O autor ressalta que a função administrativa está vinculada aos processos internos dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

### **2.1.4 Transferências voluntárias de recursos**

Conforme disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000: “... entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. ”.

De acordo com Orzil, Amorim, Soares (2012) transferência voluntária refere-se ao recurso financeiro repassado pela União em decorrência da celebração de convênios ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

#### *2.1.4.1 Termo de colaboração: celebração e execução*

O termo de colaboração é um ato administrativo instituído pela lei 13.019/2014, e regulamentado no âmbito federal pelo decreto 8.726/2016, que estabelece as premissas para celebração de parcerias que envolvam transferências voluntárias de recursos entre a administração pública federal e Organizações da Sociedade Civil<sup>2</sup> - OSC.

Tanto a lei quanto o decreto disciplinam que a celebração de termos de colaboração visa a formalização de parcerias propostas pela administração pública (projeto ou atividade), envolvendo transferência de recursos financeiros para organizações da sociedade civil.

Segundo o disposto no inciso VII do artigo 2º da lei 13.019/2014, ainda pode-se conceituar:

Termo de colaboração como instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

O decreto 8.726/2016 prevê em seus artigos os ritos necessários para celebração destes instrumentos, no âmbito federal, assim como fixa determinados parâmetros para sua execução de acordo com as normas vigentes.

---

<sup>2</sup> Lei 13.019/2014, artigo 2º, inciso I - organização da sociedade civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

O Termo de Colaboração deverá ser realizado visando à celebração de parcerias (cujos objetos sejam serviços, atividades e projetos condizentes com as políticas públicas) onde a administração pública consiga estipular: objetos, atividades, metas, prazos, parâmetros e/ou indicadores de desempenho e mensurar os valores que serão disponibilizados, bem como os resultados a serem alcançados.

#### *2.1.4.2 Termo de colaboração: monitoramento e fiscalização*

Nos artigos 58 e 59 da Lei 13.019/2014 foram definidos pelos legisladores os atos que a administração pública promoverá visando o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. Assim como estabelece a formalização do rito por meio da elaboração de relatórios periódicos a serem apresentados a comissão de monitoramento e avaliação designada.

O artigo 61 da referida lei estabelece como obrigação do gestor acompanhar e fiscalizar a execução da parceria visando a gestão sistemática dos programas, bem como a verificação de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos.

As ações de monitoramento visam subsidiar alcance das metas e a aferição dos resultados alcançados com a parceria, tendo como objetivo final atender os beneficiários dos programas estabelecidos.

De acordo com Bastos (1994) o ato de fiscalizar não acontece apenas para levantar irregularidades, mas também para reprimir o inadequado, assim como reparar possíveis erros. O autor esclarece que o acompanhamento dos processos possibilita melhor aferição dos resultados alcançados, considerando o planejado, assim como auxilia na melhora das atividades desenvolvidas e planejadas.

Chaves (2011) esclarece que: “na fase de acompanhamento e fiscalização, estão previstas medidas para sanear as falhas detectadas na execução do convênio...”. O autor ressalta que a execução deve ser monitorada para garantir a regularidade dos processos e a plena execução do objeto.

#### *2.1.4.3 Termo de colaboração: prestação de contas*

Conforme dispõe o Parágrafo único do art. 70 da CF1988: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”.

De acordo com Chaves (2011) a prestação de contas é um ato de extrema importância para a auditoria governamental, considerando que esse ato deve refletir a forma como o dinheiro público foi gasto, ou seja, se foram considerados os princípios constitucionais. O autor ressalta que “a prestação de contas é uma parte do ciclo de gestão pública que deve obter uma atenção especial do auditor governamental.”.

O decreto nº 8.726/2016 em seu artigo 54 estabelece que: “A prestação de contas terá o objetivo de demonstrar e verificar resultados e deverá conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas.”, ou seja, a prestação de contas deve possibilitar que a administração pública avalie o cumprimento do objeto e os resultados alcançados por meio das parcerias celebradas a partir da verificação das metas previstas.

#### *2.1.4.4 Sistema de Gestão de termos de colaboração*

O artigo 3º do decreto 8.726/2016 estabelece que: “processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado por meio da plataforma eletrônica do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV...”.

O SICONV<sup>3</sup> foi criado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 objetivando a priori o controle (interno, externo e social) das parcerias a serem celebradas pela administração pública federal. De acordo com o decreto o objetivo do sistema é registrar o credenciamento, cadastro e chamamento de órgãos e entidades interessados em receber transferências voluntárias de

---

<sup>3</sup> Em abril/2019 o SICONV foi migrado para a Plataforma +Brasil do Governo Federal: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/governo-reunira-as-transferencias-de-recursos-federais-num-unico-sistema>

recursos para cooperação com a administração pública, controlar a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas desses ajustes.

De acordo com Chaves (2011) o SICONV permite a fiscalização simultânea de todos os procedimentos, desde o credenciamento até a prestação de contas, permitindo acesso ao manual de instruções e possibilitando o treinamento à distância de seus usuários. O autor ressalta que o sistema é aberto à consulta pública, possibilitando aos membros da sociedade em geral o acompanhamento dos processos vinculados a execução dos convênios.

Orzil, Amorim, Soares (2012) definem o SICONV como um “sistema desenvolvido em plataforma *web* que permite aos órgãos concedentes e aos convenientes o gerenciamento *on line* de todos os convênios cadastrados.”.

### **2.1.5 Conceito de Controle**

Os autores Gil, Arima, Nakamura (2013) definem que:

Controle é uma palavra proveniente do francês *controler*, que significa registrar, inspecionar e/ou examinar, ou então, do italiano *controllo*, que significa registro e/ou exame. Ela se inseriu no vocabulário técnico de negócios para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações registradas...

De acordo com Fayol (1981) o controle consiste na verificação das atividades executadas considerando o planejamento realizado. Migliavacca (2007) acrescenta que o “controle é uma ação tomada para certificar-se de que algo desejado se cumpra, ou seja, um meio usado para verificar que certa ação é eficiente em seu propósito.”.

Para Ballou (2006) o processo de controle trata de comparar o desempenho alcançado com o planejado e colocar em prática qualquer ação corretiva para aproximá-los. Ainda segundo o autor o foco do sistema de controle está nos procedimentos, sendo que nesse processo há entradas em forma de planejamento e saídas em forma de desempenho.

Segundo Stevenson (2001) o controle efetivo requer os seguintes passos: definição do que será controlado; medição, pois as características que podem ser submetidas a controle são apenas

aquelas que podem ser contadas; é também necessário à existência de um referencial de comparação; a avaliação dos fatores que ocasionaram as mudanças no processo também é considerada; assim como a tomada de ações corretivas, se necessário; e finalmente a avaliação das ações corretivas tomadas.

#### *2.1.5.1 Objetivos do controle*

Fayol (1981) esclarece que o controle tem por objetivo “assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. ”, o autor enfatiza que o estabelecimento de controles possibilita a intervenção da organização antes que o problema/falha afete a execução das atividades. De acordo com Attie (1998) o estabelecimento de controles possibilita garantir a continuidade do fluxo de operações e informações na organização.

Para Migliavacca (2007) “os controles têm a função de prevenir e reduzir os males acidentais ou intencionais ocorridos por forças controláveis ou não, amenizando suas consequências.”. Segundo Meirelles (2006) o controle visa o acompanhamento da consecução dos objetivos, assim como a eficiência na gestão e execução dos processos.

#### *2.1.5.2 Controle na Administração Federal*

De acordo com Meirelles (2006): “O controle das atividades administrativas no âmbito interno da Administração é, ao lado do comando, da coordenação e da correção, um dos meios pelos quais se exercita o poder hierárquico.”. O autor ressalta que o órgão superior controla o inferior, fiscalizando o cumprimento da lei e das instruções e a execução dos processos, bem como os atos e o rendimento dos servidores.

Carvalho filho (2007) esclarece que o controle é inerente à titularidade do serviço. Para o autor se a determinada pessoa federativa foi dada competência para instruir o serviço, é não só faculdade, mas dever, o de verificar e aferir as condições em que é prestado, sobre tudo porque a aferição impacta nos indivíduos beneficiários do serviço.



Os controles estabelecidos pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, visam garantir a avaliação dos processos administrativos públicos considerando o orçamento planejado e as despesas realizadas. Sendo que, a referida legislação, alterada pela Constituição de 1967, define e separa o controle interno do controle externo, esse de responsabilidade do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União - TCU e aquele de responsabilidade do próprio Governo.

Em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, iniciou-se o processo de descentralização das atividades da administração federal, sendo que a adoção deste processo foi reafirmada com o advento da CF1988. A adoção de práticas de controles dos processos acompanhou a regulamentação das atividades governamentais. Com o advento da Constituição Federal de 1967, consolida-se a atividade de fiscalização da gestão dos recursos públicos.

Na atualidade o controle está estruturado a priori nos artigos 70 a 75 da CF1988, onde o controle externo é atribuição do Congresso Nacional, e é exercido com o auxílio do TCU, e o controle interno configura atribuição de cada Poder, que deve, na esfera de sua competência, dispor sobre a forma de operacionalização do sistema.

Di Pietro (2005) define o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, buscando a garantia dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Rosa (2012) esclarece que: “O controle da legalidade do processo administrativo pode ser realizado de forma interna e externa. Internamente, pelo recurso administrativo e com a possibilidade de revisão a qualquer tempo. Externamente, pelo Judiciário, que poderá impor-lhe a anulação.”.

Ainda dentre as normas legais a serem seguidas e obedecidas pelos entes públicos, avulta a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas, os seus dispositivos dedicados à ação do controle, encontra-se referente à atividade administrativa o seguinte:

- Controle pela autoridade administrativa;
- Controle pelo Poder Legislativo;
- Controle pelos Tribunais de Contas;
- Controle pelos membros da sociedade em geral.

### *2.1.5.3 Tipos e formas de controle na Administração Federal*

De acordo com Cruz e Glock (2007) a priori os tipos e formas de controle na Administração Federal são normatizados na CF1988, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Meirelles (2006) esclarece que os tipos e formas de controle da atividade administrativa variam segundo o Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação. A figura 2 demonstra o vínculo existente entre os controles social, externo e interno.

- **Controle interno** - o art. 74 da CF1988 estabelece:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

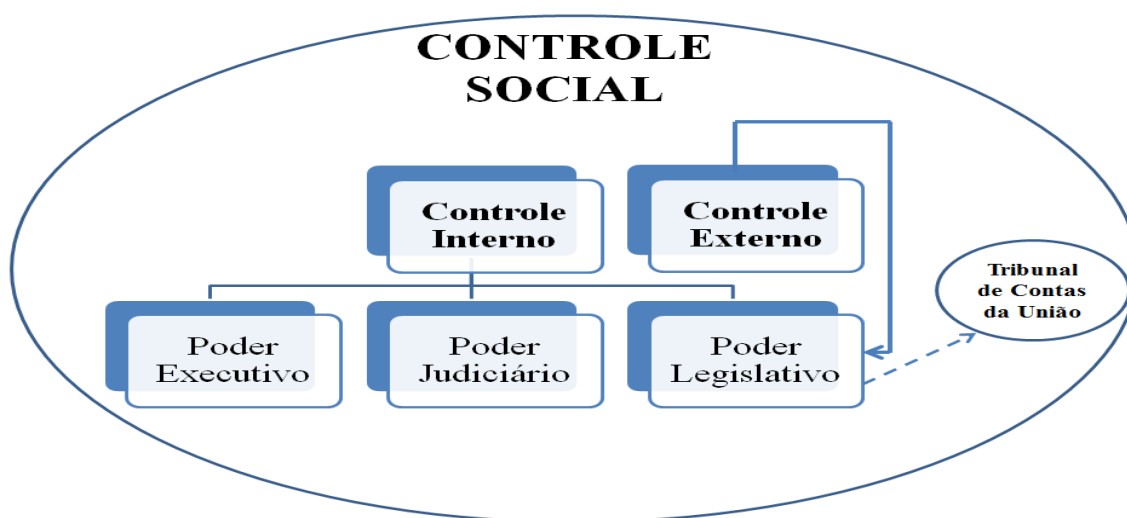
- **Controle externo** - De acordo com os artigos 70 e 71 da CF1988 o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Segundo Meirelles (2006) “controle externo é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado.”.

➤ **Controle social** - o parágrafo 2º do art. 74 da CF1988 estabelece: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”. (*Grifo nosso*).

Meirelles (2006) esclarece que os cidadãos podem questionar a legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, sendo-lhe facultado o direito de exame e apreciação dos processos executados.

**Figura 2 - Visualização dos controles: social, externo e interno.**



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os artigos 70, 71 e 74 da CF1988.

### 2.1.6 Controle interno administrativo

“O controle interno se refere a procedimentos de organização adotados como planos permanentes da empresa.” (ATTIE, 1998). Migliavacca (2007) define que “o controle interno é o plano organizacional e todos os métodos e procedimentos adotados para salvaguarda dos ativos, registro dos fatos contábeis e promoção da eficiência operacional.”.

Ainda para Attie (1998) “O controle interno é parte integrante de cada segmento da organização e cada procedimento corresponde a uma parte do conjunto do controle interno”. O autor ressalta que o controle interno tem significado e relevância somente quando é concebido para garantir o cumprimento de um objetivo definido.

Migliavacca (2007) acrescenta que o estabelecimento de controles eficazes visa prevenir as ocorrências antes dos fatos acontecerem, procurando com isso mitigar os riscos de erros e/ou fraudes. Segundo o autor bons controles adicionam valor às organizações, otimizam os custos e os processos, assim como limitam a exposição ao risco e criam benefícios competitivos.

Considerando as argumentações de Brito (2009):

Levando-se em consideração os artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, constata-se que o controle interno, a nível federal, pressupõe a existência de um sistema de controle interno mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal representa a estrutura criada pelo Estado devido a sua preocupação com a boa e regular aplicação dos recursos públicos, uma vez que a maior parte dos recursos orçamentários são executados pelo Poder Executivo. O controle exercido pela Administração Pública transformou-se no decorrer do tempo. O resultado dessa transformação é a Controladoria-Geral da União – CGU (órgão central do sistema de Controle Interno vinculado à Presidência da República que assume as funções de Controle Interno, Correição, Ouvidoria e Prevenção da Corrupção), quatro Secretarias de Controle Interno (órgãos setoriais do Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Presidência da República e Advocacia Geral da União) e um Conselho de Transparência Pública e Combate a Corrupção (órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU).

#### 2.1.6.1 Fiscalização

Bastos (1994) esclarece que fiscalização “consiste num sistema, ou numa primeira linha de controle interno, exercido pela própria Administração, seguindo o caminho da fiscalização dos inferiores pelos superiores. ”. O autor ressalta que de nada adiantaria a organização se cada um dos centros de competência ficasse relegado à plena liberdade de poder ou não executar as ordens recebidas, a fiscalização possibilita o acompanhamento dos processos executados na sua própria estrutura.

De acordo com o disposto no art. 70 da CF1988:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Grifo nosso)

O art. 58 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, confere à Administração a prerrogativa de acompanhar e fiscalizar a execução dos convênios. Na administração pública o termo de

colaboração é denominado um instrumento congênere aos convênios possuindo características específicas quanto aos partícipes.

#### 2.1.6.2 Auditoria interna

O termo auditoria é genérico, podendo ser entendido, exclusivamente, como fiscalização de alguma atividade em que serão apontados erros ou acertos em relação a uma base normativa, legal ou a um processo operacional. (PEREZ JUNIOR *et al.* 2011).

Chaves (2011) define:

... a auditoria como sendo uma técnica que visa analisar se determinados atos e fatos estão consonantes com critérios preestabelecidos, sustentada em procedimentos específicos, devendo ser relatada a situação encontrada com respaldo em evidências e provas consistentes.

De acordo com Attie (1998) a auditoria é “... voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado.” Delimitando as ações verificadas e apontando os ritos que necessitam ser verificados pela organização para melhorar o controle interno administrativo.

Segundo Chaves (2011) a auditoria interna “analisa os atos e fatos ocorridos dentro da instituição, por funcionários dessa mesma instituição denominados auditores internos.”. O autor busca delimitar a ação e os atos atribuídos à auditoria interna nas instituições, buscando com isso construir uma trilha de procedimentos para aferição das atividades realizadas.

Perez Junior *et al.* (2011) esclarece que: “a auditoria interna foca a eficiência, eficácia e economicidade das operações de uma entidade. Ou seja, o seu objetivo principal é a avaliação do ambiente de controle interno de uma entidade, que em caráter específico ou parcial, quer em caráter amplo.”. O autor ressalta que a auditoria interna funciona como um instrumento de apoio à gestão e tem como objetivo verificar se o controle interno está em efetivo funcionamento.

#### 2.1.6.3 Gestão de risco

De acordo com os autores Gil, Arima, Nakamura (2013) “risco é definido como a possibilidade de ocorrência de uma perda. Ou, ainda, como a chance de obtenção de um resultado aquém do esperado.”. Os autores ressaltam que o risco está associado à incerteza que temos sobre o amanhã.

Segundo Attie (1998) o estabelecimento de bons controles internos previne contra a fraude e minimiza o risco de erros e irregularidades nas organizações. O autor resalta que o risco é inerente ao negócio, podendo afetar os objetivos estabelecidos tanto a nível operacional como gerencial, o controle interno visa estabelecer parâmetros para minimizar o risco.

#### 2.1.6.4 Sistema de controle interno

Segundo Cruz e Glock (2007) pode-se chamar de sistema de controle interno o somatório de todas as atividades de controle permeadas ao logo da estrutura organizacional. Ainda de acordo com os autores a CF1988 faz referência ao sistema de controle interno considerando que “trata-se de conjunto de atividades de controle exercido internamente ao longo de uma estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central do sistema.”. (CRUZ e GLOCK, 2007).

De acordo com Batista (2011) o Sistema de Controle Interno tem a função de elaborar relatórios que visam avaliar e corrigir as atividades, procurando garantir que todos os procedimentos e seus registros ocorram conforme o planejado, atendendo as legislações pertinentes e as orientações dos gestores.

Sobral e Peci (2008) acrescentam que os sistemas de controle “são sistemas formais, orientados por objetivos, que monitoram, avaliam e fornecem *feedback* acerca do desempenho organizacional”. Os autores ressaltam que este sistema pode gerar, armazenar e transmitir informações relativas à gestão financeira, contábil, comercial, operacional, entre outras no ambiente organizacional.

Os sistemas de controle interno são o conjunto de práticas e procedimentos que necessitam ser executados visando atingir os objetivos propostos pela organização, resalta-se que todas as

informações (financeira, contábil, comercial, operacional, entre outras) devem estar presentes nos vários níveis da organização.

## 2.2 GESTÃO DE PROCESSOS

Para Werkema (1995) processo é:

...uma combinação dos elementos equipamentos, insumos, métodos ou procedimentos, condições ambientais, pessoas e informações do processo ou medidas, tendo como objetivo a fabricação de um bem ou o fornecimento de um serviço (WERKEMA, 1995).

Processo, para Davenport (1994), seria uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, claramente identificados, com uma estrutura formalizada para ação. Já Harrington (1993), o define como sendo um grupo de tarefas interligadas, que utilizam os recursos da organização para gerar os resultados definidos, de forma a apoiar os seus objetivos.

O conceito de gestão de processos pode ser entendido, de acordo com Coleraus (2014), como uma estrutura organizacional que visa entender e gerenciar os processos de uma organização bem como promover mudanças com base no melhoramento, redesenho e automatização dos processos.

Para o autor ao se padronizar os processos busca-se alcançar melhores resultados e melhorias contínuas no planejamento e na execução, possibilitando aos gestores o mapeamento dos processos contendo a modelagem do fluxo de atividades com vistas ao melhor desempenho dos procedimentos organizacionais.

O mapeamento contínuo dos processos não é uma tarefa fácil, pois diariamente uma série de rotinas operacionais são executadas e, muitas vezes, erros e falhas podem ocorrer pelo fato dos gestores desconhecerem detalhes na sequência das tarefas, ou mesmo não identificarem os recursos ou as facilidades necessárias à sua execução, até pela falta de uma visão sistêmica para saber lidar com as pessoas e suas resistências e dificuldades.

Para Alvarenga (2013), o mapeamento de processos é um instrumento que retrata os processos de trabalho, delineando suas entradas, saídas e atividades. Carvalho (2011) complementa que o mapeamento evidencia a ordem das atividades e das pessoas envolvidas, permitindo a melhoria dos processos e a fácil identificação de oportunidades para racionalização dos procedimentos dentro da organização.

### 2.3 GESTÃO DO CONHECIMENTO

Pode-se definir a gestão do conhecimento como a capacidade que a organização tem de criar conhecimento, promover a sua disseminação interna e incorporá-lo em suas atividades. (LEITE; GONTIJO; MENEGHELLI, 2011). A figura 3 demonstra: a criação do conhecimento, o conhecimento incorporado às atividades e a disseminação interna desse conhecimento.

**Figura 3 - Gestão do conhecimento**



**Fonte:** Leite, Gontijo e Meneghelli (2011)

Miguel e Teixeira (2009) corroboram quando afirmam que a criação de conhecimento ocorre por meio de processos de aprendizagem na organização. As autoras enfatizam que o aprendizado individual pode contribuir para o organizacional, e este, por sua vez, para a criação do conhecimento e disseminação do conhecimento interno. A gestão do conhecimento é



considerada uma estratégia para melhorar o desempenho da instituição e para aumentar o compartilhamento de informações.

Assim sendo, a “Gestão do Conhecimento é, sobretudo, um exercício de reflexão e disseminação de informações. O conhecimento é uma informação que muda algo ou alguém, provocando uma ação que torna um indivíduo ou uma instituição mais eficiente” (LUCHESE, 2012).

Para se obter melhores resultados na adoção da Gestão do Conhecimento na organização, “é preciso desenhar estratégias de implantação e estar consciente que a Gestão do Conhecimento não é uma moda nem uma ferramenta de gestão, mas sim uma filosofia organizacional” (LUCHESE, 2012).

O compartilhamento sistematizado do conhecimento é considerado de suma importância para o desenvolvimento das atividades organizacionais, pois conforme Tonet e Paz (2006) asseveram que:

“O compartilhamento de conhecimento no trabalho é uma forma de assegurar que seus colaboradores possam estar repassando uns aos outros o conhecimento que possuem, e garantindo a disseminação e posse do conhecimento de que necessitam”.

## 2.4 PADRONIZAÇÃO

A padronização é um processo interno, contínuo e fundamental para o gerenciamento das organizações a qual proporciona qualidade e segurança nos processos (Espíndola, 2011). Processos padronizados e formalizados no ambiente institucional auxiliam os gestores e os colaboradores no planejamento, execução, disseminação das informações e no controle dos resultados.

De acordo com Campos (1990), a padronização é essencial para o controle do processo, ou seja, não existe controle sem padronização. Para o autor, a padronização é eficaz quando estabelece padrões e os simplifica para que o usuário o entenda facilmente. A informação sistematizada auxilia o estabelecimento de procedimentos e com isso a construção de indicadores de desempenho.

Para Espíndola (2011), a implantação da padronização facilita o treinamento de novos funcionários tendo em vista que já se tem os procedimentos definidos para se executar determinado processo.

A utilização de procedimento padronizados dentro das instituições tem dentre várias funções a de uniformizar a maneira de executar as atividades, proporcionando condições para que todos possam executar determinadas operações sempre da mesma maneira, o que contribui para a consolidação e menor dispersão dos processos (CAMPOS, 1990).

## 2.5 MANUALIZAÇÃO

A “manualização” é compreendida como um processo pelo qual os saberes são expostos e difundidos para fins de transmissão (Puech, 1998). Nesse sentido, o manual pode ser caracterizado como um instrumento específico para acesso a regras e formas que não fazem parte da competência de um mesmo interlocutor (Auroux, 1992), e um discurso como efeito de sentidos entre locutores (Pêcheux, 1990).

Para uma organização atingir eficiência e qualidade nas atividades é preciso que as pessoas que nela atuam conheçam e estejam focadas nos objetivos organizacionais estabelecidos, bem como tenham e entendam o seu papel dentro dela com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento de seus processos.

A construção e utilização de manuais minimiza a ocorrência de desvios na execução de tarefas para o funcionamento adequado dos processos administrativos, buscando garantir qualidade na execução nos procedimentos se controle. O processo padronizado possibilita maior assertividade nas atividades desenvolvidas para execução do termo firmado entre a UFMG e as OSC.

De acordo com o conceito de Cury (2007), manuais são documentos preparados por uma organização com o objetivo de uniformizar procedimentos. Quando bem elaborado, ele possibilita que qualquer membro da organização saiba com exatidão suas responsabilidades e assim evite conflitos de percepção, além de facilitar a tomada de decisão.

Os manuais são fontes de informações para a organização, pois fixam critérios e padrões, facilitam os procedimentos e funções e possibilitam o treinamento dos colaboradores. Logo, promove de forma eficaz a padronização das atividades administrativas (Oliveira, 2011).

A lei 13.019/2014 no parágrafo primeiro de seu artigo 63 estabelece que: “A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.”. A criação de manuais, no âmbito da UFMG, converge com o determinado na legislação aplicável a operacionalização de termos de colaboração entre a administração pública com organizações da sociedade civil.

### 3 METODOLOGIA

O presente estudo possui a princípio cunho descritivo do tipo estudo de caso, uma vez que esta pesquisa caracteriza-se por descrever a gestão de processos vinculados aos termos de colaboração celebrados na Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. O universo da pesquisa foi o setor de convênios da UFMG e as unidades gestoras que possuem instrumentos de despesa regulados pelo decreto 8.726/2016. Ao final deste estudo busca-se propor aos gestores da UFMG o estabelecimento de manuais de procedimento com o intuito de fixar o conhecimento e disseminar a cultura do controle interno na instituição.

Um dos objetivos desta pesquisa foi produzir informações, estruturar conhecimentos e demonstrar a necessidade de delinear ações para auxiliar no controle interno dos procedimentos, de maneira mais efetiva e linear como preconiza a legislação aplicável aos termos de colaboração, por meio da padronização e estabelecimento de manuais de procedimentos. A concepção e a aplicação do procedimento de pesquisa visam gerar informações que sejam baseadas em observação e questionamento de modo a basear novas convicções entre os atores.

#### 3.1 AÇÕES DESENVOLVIDAS

A Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG celebra diversos instrumentos em seu processo de gestão e execução de ações destinadas a disseminação do conhecimento e apoio aos estudantes da instituição. Uma das modalidades de instrumentos está vinculada aos programas de assistência estudantil, subsidiados por meio de transferências voluntárias, e que atualmente são celebrados por meio de termos de colaboração, regidos pelo decreto nº 8.726/2016.

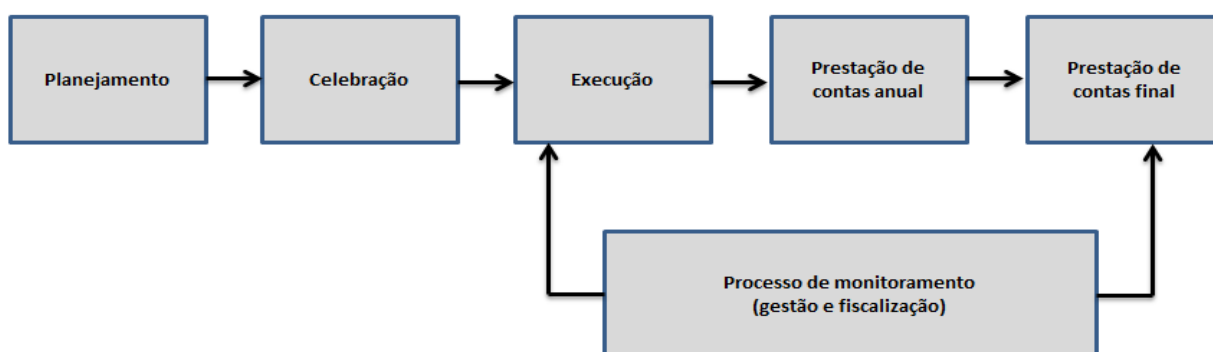
Durante determinado período, 2016 a 2019, a pesquisadora procurou atuar junto ao processo de celebração de termo de colaboração para auxiliar os gestores da instituição, assim como buscando aprimorar seu conhecimento na gestão dos processos a serem desenvolvidos na celebração, execução, monitoramento e prestação de contas desta modalidade de instrumento. Este processo de acompanhamento subsidiou as informações contidas neste trabalho, e esta

interação reforçou, na visão da pesquisadora, a necessidade de criação de manuais de procedimentos para padronização de atividades vinculadas aos termos de colaboração celebrados na instituição.

A primeira atividade desenvolvida foi a participação em curso referente à legislação aplicável à celebração dos termos de colaboração. Ressalta-se que determinação de governo foi criada orientando a UFMG na implantação desta nova metodologia para gestão de transferências voluntárias. A pesquisadora foi enviada para participar do curso representando a instituição e tinha como meta posterior a transferência do conhecimento no âmbito do setor ao qual estava vinculada. Após a participação no curso foram realizadas reuniões preliminares para transmissão do conhecimento adquirido. Posteriormente foram designados gestores para os principais programas de assistência estudantil que existem na UFMG.

A legislação aplicável aos termos de colaboração prevê ritos conforme demonstrado na figura 4, durante os primeiros encontros com os gestores priorizou-se a celebração, mas sem nunca esquecer dos outros procedimentos a serem estabelecidos para que o processo ocorresse de acordo com a lei.

**Figura 4 - Visualização dos processos termo de colaboração**



**Fonte:** Elaborado pela autora, de acordo com o decreto nº 8.726/2016.

No primeiro ano, 2016-2017, foi criado um passo a passo visando orientar o processo de celebração do termo de colaboração na instituição, sendo que a base legal foi utilizada como referência no processo inicial a ser desenvolvido pelos gestores. Foram agendadas reuniões e todo o processo foi documentado. As principais orientações foram repassadas, assim como a

pesquisadora se prontificou a acompanhar o processo de celebração dos novos instrumentos e esteve junto aos gestores no início deste processo.

No período 2017-2018 novos instrumentos foram celebrados, as competências estabelecidas e formalizadas, ou seja, foram repassados aos gestores suas atribuições e as atividades as serem desenvolvidas durante a vigência dos instrumentos celebrados (descritos na legislação, no termo e no plano de trabalho detalhado). A UFMG preocupou-se em celebrar os instrumentos dentro do prazo necessário para que os programas de assistência estudantil não fossem interrompidos e causassem com isso prejuízo aos seus estudantes. Neste período iniciou-se o desenvolvimento das atividades estabelecidas nos instrumentos firmados.

Na busca ao atendimento dos objetivos firmados pela legislação, no período 2018-2019 realizou-se a identificação dos principais problemas (falhas) que afetam a gestão destes processos na instituição, na percepção das pessoas envolvidas nas atividades estabelecidas nos instrumentos firmados, focando nos procedimentos administrativos vinculados à celebração, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas das transferências voluntárias (termos de colaboração) reguladas pelo decreto 8.726/2016, no quadro 1 foram descritos os principais apontamentos realizados pelos gestores.

#### **Quadro 1: Procedimentos administrativos - termo de colaboração decreto 8.726/2016**

<b>PROCEDIMENTOS</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>PROBLEMAS</b>
CELEBRAÇÃO	Formalização do instrumento e definição das ações a serem desenvolvidas durante a vigência da parceria	O conhecimento do rito processual está vinculado apenas a dois membros da equipe;
EXECUÇÃO	Estabelecimento de parâmetros e o desenvolvimento das ações vinculadas ao programa estabelecido	Desconhecimento por parte dos gestores das ações estabelecidas; Falta de acesso ao sistema de gestão dos instrumentos;
MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO	Definição da metodologia de acompanhamento a ser desenvolvida	Desconhecimento legal por parte da equipe vinculada ao processo de controle interno; Falta de acesso ao sistema de gestão dos instrumentos;
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Elaboração de relatório para subsidiar a aprovação da autoridade máxima do órgão	Desconhecimento por parte dos gestores das ações estabelecidas; Falta de acesso ao sistema de gestão dos instrumentos;

**Fonte:** Pesquisa direta, período: 2018-2019

Neste período buscou-se conhecer e refletir sobre o monitoramento, realizado no período de 2018 a 2019, dos procedimentos administrativos vinculados aos termos de colaboração vigentes na UFMG. Foram realizados contatos com gestores, coordenadores, fiscais, comissão de monitoramento, agentes da organização da sociedade civil buscando com isso assimilar o entendimento destes atores dos processos desenvolvidos ou a serem implantados para atendimento da normatização que regula os termos de colaboração na esfera federal.

Através de conversas com os atores envolvidos nos processos foram comentadas diversas situações e problemas relacionados ao desenvolvimento das atividades estabelecidas no instrumento, que terminavam afetando o resultado frente ao planejamento realizado. Por diversas vezes foi comentado o desconhecimento do processo e das atividades acordadas para que o programa fosse desenvolvido, assim como a pouca familiaridade no uso do sistema destinado ao registro periódico das atividades executadas.

Nas reuniões buscou-se perceber o entendimento de cada ator dos procedimentos vinculados ao instrumento, assim como as dificuldades relacionadas a execução das etapas estabelecidas, por muitas vezes a pesquisadora questionou aos participantes das reuniões sobre sua atuação no processo e o desenvolvimento das atividades conforme previsto no instrumento.

Durante este processo fortaleceu-se a importância da descrição das atividades vinculadas aos programas que foi formalizada nos instrumentos, porém o entendimento do momento de executar as atividades e a delimitação das responsabilidades de cada ator por diversas vezes não ficou bem esclarecida na percepção dos gestores. Este fato dificultou a ação efetiva no desenvolvimento do processo, por diversas vezes os gestores informaram o desconhecimento dos atos sob sua responsabilidade, apesar do instrumento prever muitas das atividades.

O objetivo destes encontros foi produzir novas informações, estruturar conhecimentos e delinear ações para subsidiar a demanda de estabelecimento na UFMG do processo de manualização dos procedimentos vinculados o termo de colaboração. Estes momentos possibilitaram reforçar, na percepção da pesquisadora, a necessidade da concepção e aplicação de ritos por meio de manuais, fortalecendo com isso procedimentos e gerando informações precisas para o desenvolvimento das tarefas de forma assertiva. Assim, na ocasião desta pesquisa, criou-se um espaço de diagnóstico, investigação, discussão e amadurecimento da

necessidade de um plano de ação distinto para a solução das falhas nas informações, ou seja, criar um fluxo de procedimentos formalizado em manuais práticos.

Através deste processo de observação e interação, constatou-se a ineficiência na padronização dos processos, favorecendo divergências na execução, ocasionando em alguns instantes de sobreposição ou falhas no registro dos procedimentos, ocasionando falta de controle. Outro ponto observado foi no tocante à execução por parte dos colaboradores, a rotatividade do pessoal envolvido no desenvolvimento dos processos (aposentadorias, afastamentos, remoções, remanejamentos, etc.), ocasionando ruídos na comunicação e acarretando com isso a ineficiência na padronização dos procedimentos a serem realizados no âmbito da instituição.

Assim, verificou-se que todos os procedimentos apresentaram, de maneira individual, uma falha (problema) quanto ao seu gerenciamento sejam eles no tocante ao planejamento, organização, execução ou controle. Apesar de a maioria dos processos apresentarem lacunas no gerenciamento, observou-se uma falha comum aos quatro procedimentos: quanto ao planejamento, sendo que esta falha desencadeia distorções quanto à realização correta dos processos e, como consequência influencia nas demais etapas do gerenciamento. É a partir da visualização dessas falhas que se sobressai a importância da padronização.

Este envolvimento de cooperação entre pesquisadora e agentes do processo, possibilitou a desenvolvimento de uma abordagem de mudança que reforçou a importância de delimitar as ações essenciais que necessitam constar no fluxo de procedimentos nos manuais a serem construídos na instituição.

O principal intuito deste trabalho foi demonstrar que a normatização dos procedimentos vinculados aos termos de colaboração, de forma parametrizada, auxilia no desenvolvimento das atividades descritas nas parcerias celebradas pela UFMG. A padronização possibilita que os gestores executem as ações de acordo com o que legislação preconiza, e ainda pode reforçar a importância da utilização do sistema de controle, SICONV, das parcerias.

Através do contato com os gestores foi constatado que a construção de manuais, para auxiliar no monitoramento da parceria, necessita acontecer de forma a sistematizar os processos desenvolvidos ao longo da parceria. Além disso, percebeu-se a necessidade de realização de encontro periódicos para transmissão de procedimentos e normas, assim como a troca de



saberes e experiências frente a execução dos processos vinculados às parcerias. A manualização de procedimentos permite a compreensão das atividades executadas e o estabelecimento de mecanismos que garantam o aprimoramento da gestão pública, auxiliando gestores em futuras tomadas de decisão.

Durante a observação da realidade vivida pelos gestores do processo constatou-se que somente a formalização do instrumento, assim como os planejamentos realizados não foram ritos suficientes para orientar os atores frente aos processos a serem desenvolvidos. A normatização destes procedimentos, mesmo que os mais simples auxiliam no alcance das metas, pois em muitas situações, conforme observado nas reuniões, a interpretação dos gestores foi conflituosa ou distinta do planejamento inicial.

Os encontros com os gestores reforçaram, no entendimento da pesquisadora, que a manualização dos processos seria uma ferramenta gerencial e de comunicação com a intenção de ajudar a melhorar os processos existentes ou de implantar uma nova estrutura voltada para delimitação de procedimentos.

A sua implantação e aplicação efetiva de manuais permitiria, ainda, a redução de falhas na utilização dos sistemas e melhora do desempenho da instituição, além de ser uma excelente ferramenta para possibilitar o melhor entendimento dos processos atuais e eliminar ou simplificar aqueles que necessitam de mudanças.

### 3.2 ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

Considerando a experiência adquirida na formalização, por meio de passo a passo, dos procedimentos vinculados à celebração do instrumento, assim como o contato realizado com os gestores posteriormente ao início da execução das parcerias, período 2017 a 2019, fortalece a proposta da pesquisadora de estabelecer procedimentos padronizados para a execução, monitoramento e prestação de contas dos termos de colaboração.

Existe a necessidade de clareza e equilíbrio nas informações a serem transmitidas, ressalta-se que assim como o estabelecimento da padronização, a realização de encontros periódicos,

destinados a estruturar na instituição os processos vinculados as parcerias reguladas pelo decreto 8.726/2016, torna-se importante para fomentar estratégias de controle de resultados.

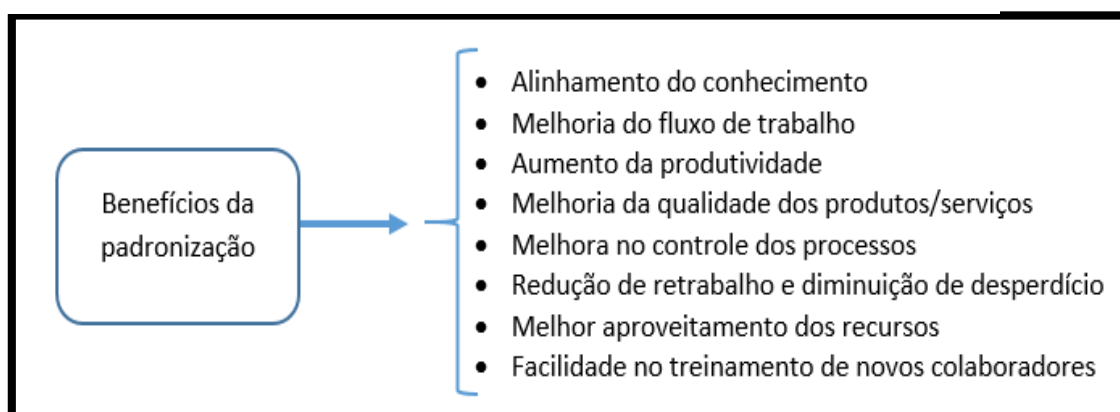
Fundamenta-se o presente trabalho, a partir deste momento, na esquematização de ações direcionadas a criação de estratégias para subsidiar a UFMG na construção de manuais de orientação sobre parcerias com organizações da sociedade de civil para padronização de procedimentos (planejamento, celebração, execução, monitoramento e prestação de contas) visando controle interno nas parcerias celebradas pela instituição.

Após aprovação dos gestores, estabelecer um grupo de servidores, utilizando a legislação aplicável como referência, visando construir os parâmetros mínimos para elaboração do manual. Revisão das ações e atividades existentes e proposta de reformulação e aprimoramento. Descrição das atividades desenvolvidas e reflexão sobre os problemas ou dificuldades encontradas na gestão do termo de colaboração.

Esquematizar a realização de encontros periódicos com o grupo designado, pelos gestores da instituição, à criação da minuta de procedimentos vinculados à operacionalização dos termos de colaboração da UFMG. Formalização dos assuntos tratados e revisão das atividades já desenvolvidas na instituição.

Refletir em grupo que um dos benefícios oriundos da padronização dos processos é a garantia de maior assertividade nas operações, ou seja, criar uma visão sistêmica dos procedimentos a serem desenvolvidos. Além disso, existem outros benefícios muito atrativos para a instituição, como a redução de custos e o aumento da qualidade, entre outros conforme figura 5.

**Figura 5 - Benefícios da padronização**



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Reuniões com os gestores para captação do conhecimento tácito adquirido durante a execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias vigentes. Procedimento importante considerando que a vivência no processo possibilita a construção de saberes que muitas vezes precisam ser realinhados ao planejamento executado assim como à legislação que regula o termo.

Elaboração de minuta de procedimentos padrões cujo objetivo seja apresentar à UFMG o conteúdo mínimo de informações necessárias para criação do manual vinculado a operacionalização dos termos de colaboração regulados pelo decreto nº 8.726/2016 (planejamento, celebração, execução, monitoramento e prestação de contas).

Apresentação aos gestores da UFMG dos resultados obtidos nos encontros com o grupo de leitura e estruturação da minuta de manual aplicável às parcerias celebradas por meio de termo de colaboração, assim como a experiência já retratada no processo formalizado de celebração dos instrumentos.

## 4 CRONOGRAMA

**Quadro 2: Cronograma de atividades executadas, 2016-2019**

ETAPAS	Cronograma de execução Projeto de Intervenção 2016-2019			
	2016	2017	2017-2018	2018-2019
Participação em curso referente a legislação aplicável a parcerias com Organizações da Sociedade Civil	X			
Criação de passo a passo visando orientar o processo de celebração do termo de colaboração na UFMG		X		
Celebração dos novos instrumentos			X	
Identificação problemas que afetam a gestão das parcerias na instituição (reuniões com os gestores e consultas ao SICONV)				X
Participação no curso: Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior - GIFES				X
Início da concepção do projeto de intervenção				X

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 3: Cronograma de atividades executadas e planejadas, 2019-2020**

ETAPAS	Cronograma de execução Projeto de Intervenção 2019-2020					
	2019					2020
	Jul	Ago	Set	Out	Dez	
Redação do Projeto	X					
Levantamento Bibliográfico	X	X				
Leitura da bibliografia	X	X	X			
Revisão de Literatura		X	X			
Análise das Informações	X	X	X			
Coleta das informações (reuniões com os gestores e consultas ao SICONV)	X	X	X			
Elaboração do plano de ação			X			
Redação do TCC		X	X			
Envio TCC				X		
Defesa do TCC					X	
Apresentação da proposta à UFMG						X
Após aprovação da proposta, estabelecer grupo para elaboração de manual padronizando os procedimentos						X
Realização de reuniões com os agentes envolvidos nos processos						X
Apresentação da minuta do manual aos gestores da UFMG						X

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais conclusões reveladas nos resultados desta pesquisa, após a sistematização das informações coletadas por meio de consulta à literatura e nas reuniões com os gestores, reforçaram para a pesquisadora a necessidade institucional de elaboração de manuais padronizando os procedimentos vinculados às parcerias celebradas de acordo com o decreto que regula os termos de colaboração no âmbito federal.

Impactos detectados pela falta de padronização e descrição formalizada dos procedimentos vinculados aos processos desenvolvidos na operacionalização dos termos de colaboração vigentes na UFMG:

- Variabilidade na execução da mesma atividade / tarefa (falta de padrão na realização dos procedimentos);
- Dificuldade em identificar e controlar falhas / problemas, muitas vezes recorrentes durante a operacionalização do termo;
- Erros recorrentes na operacionalização (celebração, execução, monitoramento e prestação de contas);
- Pouca assimilação das normas e documentos (instrumento e plano de trabalho detalhado) que regulam a operacionalização das parcerias;
- Falta de registros tempestivos nos sistemas, afetando a publicização do atos vinculados às parcerias;
- Falta de controle efetivo dos processos desenvolvidos pelas entidades parceiras;
- Trabalho excessivo e / ou retrabalho (colaboradores e gestores);
- Diminuição na confiabilidade das informações geradas durante a vigência da parceria.

O estudo realizado demonstrou a relevância da transferência de conhecimento de forma padronizada, principalmente considerando as informações obtidas nas reuniões com os gestores da UFMG. Diversos problemas ocorreram na execução das parcerias e foram apontados pelos agentes do processo, principalmente por falta de entendimento dos procedimentos a serem desenvolvidos na execução, monitoramento e prestação de contas, mesmo existindo a recomendação de leitura da legislação aplicável aos termos de colaboração.

Desta forma, a manualização permitirá que os agentes da instituição desempenhem suas atividades da forma desejada e de acordo com a legislação aplicável, reforçando a prática de estabelecer controles por meio de metodologias de acompanhamento das etapas dos processos.

A construção estruturada de procedimentos para execução dos instrumentos, por meio de manuais, necessita descrever o modo de como as atividades serão realizadas e como será a aferição dos resultados. Isso pode ocasionar uma mudança institucional na *performance* de atuação dos gestores durante todo o processo, pois a descrição formalizada auxilia na transmissão do conhecimento, padronização da comunicação vinculada a operacionalização das parcerias e definição clara de regras e responsabilidades.

Por que padronizar e documentar processos por meio de manuais?

- Deixar claro como os processos devem ser executados na instituição;
- Definir e delimitar papéis e responsabilidades;
- Utilizar os manuais como base para comunicação interna e treinamento;
- Avaliar os padrões e conformidades requeridas;
- Entender o processo em diferentes situações;
- Desenhar novo processo para um procedimento / tarefa já executado;
- Servir de base para análise e identificação de melhorias;
- Descrever requisitos para estabelecimento de novos procedimentos;
- Fortalecimento dos controles internos.

É importante ressaltar que uma mudança planejada na gestão dos processos necessita da participação de todos os agentes envolvidos nos procedimentos para que a descrição das atividades reflita os atos a serem desenvolvidos por todos, pois a construção de padrões operacionais a necessitam de técnicas, ferramentas e principalmente o compartilhamento de conhecimentos.

Com o escopo de promover padronização, facilitar o entendimento e construir controles efetivos, recomenda-se a elaboração e estabelecimento de manual contendo critérios padronizados de procedimentos a serem executados na operacionalização dos termos de colaboração no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. A definição de

parâmetros possibilitará a disseminação do conhecimento de forma criteriosa, assim como a simplificação do fluxo de trabalho e capacitação dos agentes envolvidos. Ressalta-se que esta gestão sistemática dos processos (celebração, execução, monitoramento e prestação de contas) auxilia a instituição no melhor controle interno de suas atividades e estabilização dos processos vinculados aos termos de colaboração celebrados pela UFMG.

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou uma reflexão do processo já desenvolvido no âmbito da UFMG e fortaleceu a necessidade de apresentação de estratégias visando a padronização de procedimentos, por meio da construção e estabelecimento de manuais, buscando a disseminação do conhecimento na instituição, auxiliando gestores e colaboradores, nas atividades relacionadas a operacionalização dos instrumentos celebrados.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Tiago Henrique de Paula; Piekarski, Cassiano Moro; Santos, Bruno Samways dos; Bittencourt, Juliana Vitória Messias; Matos, Eloíza Aparecida da Silva Ávila de; Francisco, Antônio Carlos de. **Mapeamento de processos: uma revisão**. In: 8º Encontro de Engenharia e Tecnologia dos Campos Gerais, Ponta Grossa, ago. 2013.

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

AUROUX, Sylvain. **A revolução tecnológica da gramatização**. Trad. Eni P. Orlandi. Campinas, SP: Editora da Unicamp. 1992 .

BALLOU, Rolnald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BATISTA, Daniel Gerhard. **Manual de controle e auditoria: com ênfase na gestão de recursos públicos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. 27ª edição - Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, 2016.

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

\_\_\_\_\_. **Lei nº 956, de 7 de setembro de 1927**. Cria a Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1927.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 971, de 16 de dezembro de 1949**. Federaliza a Universidade de Minas Gerais. Brasília, 1949.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.



\_\_\_\_\_. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRITO, Jaime Ricardo De. **Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, Evolução, Modelo Atual e Visão de Futuro.** Revista de Negócios. ISSN 1980 – 2080. Número 7. Março de 2009.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerência de qualidade total:** estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira. Rio de Janeiro: Bloch, 1990. Campos (1990),

CARVALHO, Kenneth Cristiano Gondim de. **Gestão de processos no Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba como estratégia para o aperfeiçoamento dos seus serviços.** 2011. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17.ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e controladoria no setor público:** fortalecimento dos controles internos – com jurisprudência do TCU. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

COLERAUS, Janaína. **Estudo de Gestão de Processos na Clínica Cedil.** 91f. Estágio Supervisionado (Curso de Administração). Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul. 2014.

CURY, Antônio. **Organização e métodos:** uma visão holística. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios:** orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos.** Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ESPÍNDOLA, Suzana Carla Nunes Lins. **Padronização de processos administrativos para melhoria contínua em uma empresa de serviços.** 83f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2011.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral.** 9º ed. São Paulo: Atlas, 1981.

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

GIL, Antônio de Loureiro; ARIMA, Carlos Hideo; NAKAMURA, Wilson Toshiro. **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARRINGTON, James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

LEITE, Darwin Magnus; GONTIJO, Sandra L. S. C.; MENEGHELLI, Regina B. Criando conhecimento nas organizações. In: RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez Y. (Org.). **Gestão do Conhecimento e Inovação nas empresas**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2011.

LUCHESE, Eunice Soares Franco. **Gestão do conhecimento nas organizações**. CET- Companhia de Engenharia de Tráfego São Paulo. Nota Técnica n. 221. São Paulo: Revisão/Edição: NCT/SES/DP, 2012. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/media/117897/nota%20tecnica%20221.pdf>>. Acesso: 30 set. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIGLIAVACCA, Paulo N. **Ética, corrupção & controles no Brasil: a mentira nos negócios**. Sorocaba, SP: Prolinea, 2007.

MIGUEL, Lilian A. Pasquini; TEIXEIRA, Maria Luisa Mendes. **Valores organizacionais e criação do conhecimento organizacional inovador**. RAC –ANPAD. Curitiba. v. 13, n. 1, art. 3, p. 36-56, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v13n1/a04v13n1.pdf>. Acesso: 30 set. 2019.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ORZIL, Alexandre; AMORIM, Almério Caçado de; SOARES, Glaucia Maria. **Convênios públicos: a nova legislação**. Brasília: Orzil Consultoria, 2012.

PÊCHEUX, Michel. 1990. “**Análise automática do discurso (AAD-69)**”. En: Gadet, Françoise & Hak, Tony. Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Trad. Bethânia Mariani et al. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 61-162. 1990

PEREZ JUNIOR, José Hernandez *et al.*. **Auditoria das demonstrações contábeis**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PUECH, Christian. “*Manuélisation et disciplinarisation des savoirs de la langue: l'énonciation*”. En: Collinot, André & Petiot, Geneviève (coords.) *Les carnets du CEDISCOR 5: Manuélisation d'une théorie linguistique: le cas de l'énonciation*. Paris: Sorbonne Nouvelle, 15-30. 1998

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOBRAL, Filipe; PECI, Alkeda. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

STEVENSON, William J. **Administração das operações de produção**. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

TONET, Helena Correa; PAZ, Maria das Graças Torres. **Um modelo para o compartilhamento de conhecimento no trabalho**. RAC- Revista de Administração Contemporânea. v. 10, n. 2, p. 75-94, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v10n2/a05.pdf>>. Acesso: 30 set. 2019.

UFMG. **Estatuto da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG**. Minas Gerais, 1999. Disponível em: <<http://www2.ufmg.br/sods/Sods/Sobre-a-UFMG/Estatuto>>. Acesso: 30 set. 2019.

WERKEMA, M. C. C. **As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1995.