



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA**

**PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO,  
CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA  
UFSC**

**Ana Paula Peres da Silva**

**Florianópolis**

**2021**



**ANA PAULA PERES DA SILVA**

**PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO,  
CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA  
UFSC**

Projeto de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Gerson rizzatti Junior

Coorientador: Mestre Ricardo da Silveira Porto.

**Florianópolis**

**2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Ana Paula Peres da  
Proposta de Centralização do Processo de Gestão,  
Contratação e Fiscalização de Contratos Terceirizados na  
UFSC. / Ana Paula Peres da Silva ; orientador, Gerson  
Rizzatti Jr, coorientador, Ricardo da Silveira Porto,  
2021.

116 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em  
Administração Universitária, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Licitação . 3.  
Fiscalização. 4. Contratos. 5. Terceirização. I. Rizzatti  
Jr, Gerson . II. Silveira Porto, Ricardo da . III.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós  
Graduação em Administração Universitária. IV. Título.

**ANA PAULA PERES DA SILVA**

**PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO,  
CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA  
UFSC**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado pela banca examinadora

composta pelos seguintes membros:

Prof<sup>o</sup>. Diego Eller Gomes, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>o</sup>. Marcus Vinicius Andrade de Lima, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Gerson Rizzatti Jr, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2021.

## AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a Deus, pela vida e por ter colocado no meu caminho muitas pessoas maravilhosas. Agradeço a minha mãe Sarah, por ser meu porto seguro e exemplo de mãe, minha madrinha Maria Lúcia, minha tia Carla Maria e minha avó Noeli, exemplos de força e amor à vida. Agradeço Meu pai, José Antônio (in memoria), que me ensinou o valor da humildade e da amizade. Agradeço a minha filha Ana Carolina, meu grande amor, que me faz lembrar todos os dias a importância da palavra mãe. Agradeço meus irmãos Ana Rita e José Afonso, sem os quais a vida não teria o menor sentido. Agradeço as minhas sobrinhas, Marina, Helena e Maria Clara, que enfeitam os meus dias com seus sorrisos. Agradeço a toda minha família, em especial ao meu primo Thiago Neves Peres, pois palavras ditas na hora certa, nos impulsionam a alcançar nossos objetivos. Agradeço ao meu orientador Prof. Gerson Rizzatti Jr, pelo carinho, respeito e paciência ao me ajudar na condução deste trabalho. Agradeço ao meu Coorientador Ricardo da Silveira Porto, que sempre acreditou em mim, até quando eu mesma não acreditava. A banca examinadora composta pelo Prof. Dr Marcus Vinicius Andrade de Lima e o Dr. Diego Eller Gomes, que contribuíram para o enriquecimento deste trabalho. Agradeço ao programa de Pós Graduação em Administração Universitária (PPGAU), docentes e colegas de mestrado, pela oportunidade de buscar novos rumos a minha vida acadêmica e profissional. Agradeço aos professores Alessandra de Linhares Jacobsen, Andressa Sasaki Vasques Pacheco e Bernardo Meyer, que iniciaram esta jornada ao meu lado. A querida professora Tânia Mara Francisco, por ter me apresentado o tema desta pesquisa. Aos amigos Luiz Eduardo Pizzinato, que é o sol nos meus dias cinzentos, Maurício Rissi, Hélio Rodak, Ruth Koerich Marcondes Hasse, Dauana Berndt Inácio, Prof. Dr. Raphael Schlickmann, Prof. Prof. Dr. Irineu Manoel de Souza, Dra. Marcia Barros Sales, Prof. Dr Pedro Antônio de Melo e José Fabris, por estarem sempre de mãos estendidas quando precisei. Enfim, agradeço a todos que me ajudaram nesta caminhada, se esqueci de mencionar algum nome, peço perdão, mas certamente todos estão no meu coração.

A vida é feita de momentos, momentos pelos quais temos que passar, sendo bons ou não, para o nosso aprendizado. Nada é por acaso. Precisamos fazer a nossa parte, desempenhar o nosso papel no palco da vida, lembrando de que a vida nem sempre segue o nosso querer, mas ela é perfeita naquilo que tem que ser.

Chico Xavier

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar uma proposta de centralização, como alternativa para a melhoria das práticas adotadas na Universidade Federal de Santa Catarina, no que tange a gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados. Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizado o método dedutivo, analisando as práticas adotadas na Universidade Federal de Santa Catarina, as leis e normatizações que sustentam o processo de contratação de serviços terceirizados pela instituição estudada. Como subsidio para a presente pesquisa, utilizou-se a metodologia científica classificada quanto aos fins como descritiva e aplicada e com relação aos meios, como bibliográfica, documental e de campo. O método de investigação empregado foi o método qualitativo, mediante análise de processos utilizados na UFSC. O trabalho de campo foi realizado por meio de roteiro semiestruturado, com entrevistas feitas pela plataforma Google Meet. Além das buscas textuais, no portal da CAPES e Catálogo Pérgamum da Biblioteca Central da UFSC, foram entrevistados dezesseis servidores da UFSC, que participam diretamente ou indiretamente do processo de contratação na UFSC. Como conclusão, evidenciou-se a importância da criação de um setor que centralize as ações de Gestão Contratação e Fiscalização de Contratos Terceirizados, no âmbito da UFSC, dando suporte aos atores envolvidos no processo. O resultado desta pesquisa contribuirá para o desenvolvimento de novas alternativas que melhorem as contratações no âmbito da UFSC.

**Palavras-chave:** Licitação, Gestão Universitária, Fiscalização, Contratos, Terceirização.

## ABSTRACT

This research aimed at the proposal of centralization, as an alternative to improve the practices adopted at the Federal University of Santa Catarina, with regard to the management, contracting and inspection of outsourced contracts. For the development of the research, the deductive method was used, analyzing the practices adopted at the Federal University of Santa Catarina, the laws and regulations that support the process of contracting outsourced services by the studied institution. As a subsidy for this research, the scientific methodology was used with appropriate methods, the research being classified for purposes as descriptive and applied and in relation to the means, such as bibliographic, documentary and field. The research method used was the qualitative method, by analyzing processes used at UFSC. The fieldwork was carried out through a semi-structured script, with interviews made through the Google Meet platform. In addition to textual searches, on the CAPES portal and the Pergamum Catalog of the UFSC Central Library, sixteen UFSC civil servants were interviewed, who participate directly or indirectly in the hiring process at UFSC. As a conclusion, the importance of creating a sector that centralizes the Management of Contracting and Supervision of Outsourced Contracts actions, within the scope of UFSC, supporting the actors involved in the process, became evident. The result of this research will contribute to the development of new alternatives that improve the hiring in the scope of UFSC.

**Keyword:** Bidding, University Management, Inspection, Contracts, Outsourcing

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Levantamento Histórico das Principais Leis voltadas para Licitação e contratos.....	23
<b>Figura 2</b> – Fases da Licitação.....	25
<b>Figura 3</b> - Fases da Contratação de Serviços.....	38
<b>Figura 4</b> - Gestor X Fiscal.....	52
<b>Figura 5</b> - Indicadores de Medição.....	56

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Quantitativos de Licitações na Modalidade RDC na UFSC.....	32
<b>Quadro 2</b> – Vantagens e Desvantagens da Terceirização.....	34
<b>Quadro 3</b> – Mudanças no planejamento.....	36
<b>Quadro 4</b> - Risco $\neq$ incerteza.....	44
<b>Quadro 5</b> - Tipos de Contratos.....	46
<b>Quadro 6</b> - Os principais direitos e obrigações das partes.....	50
<b>Quadro 7</b> – Objetivos específicos e técnicas de coletas de dados.....	63
<b>Quadro 8</b> - Agentes Entrevistados.....	66
<b>Quadro 9</b> - Objetivos do setor de Centralização.....	98

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas  
BIC: Biotério Central  
CAC: Coordenadoria do Arquivo Central  
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCF: Coordenadoria de Contratos Fundacionais  
CCT: Coordenadoria de Contratos Terceirizados e Concessões  
COPROJ: Coordenadoria de Projetos e Convênios  
DCOM: Departamento de Compras  
DMPI: Departamento de Manutenção e Infraestrutura  
DGP: Departamento de Gestão Patrimonial  
DGPI: Departamento de Gestão da Informação  
DPC: Departamento de Projetos Contratos e Convênios  
DPL: Departamento de Licitações  
ENAP: Escola Nacional de Administração Pública  
IFES: Instituições Federais de Ensino Superior  
IN: Instrução Normativa  
IU: Imprensa Universitária  
MEC: Ministério da Educação  
MPOG: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
PNCP: Portal Nacional de Contratações Públicas  
PROAD: Pró-Reitoria de Administração  
PPGAU: Programa de Pós Graduação em Administração Universitária  
RDC: Regime Diferenciado de Contratações  
SEOMA: Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente  
SEPLAN: Secretaria de Planejamento e Orçamento  
SICAF: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores  
SISG: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais  
SPA: Sistema de Gestão Administrativa  
SSI: Secretaria de Segurança Institucional  
SO: Superintendência de Orçamento  
TCU: Tribunal de Contas da União  
UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 TEMA PROBLEMA</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2 OBJETIVOS</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.1 OBJETIVO GERAL</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	<b>16</b>
<b>1.3 JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>16</b>
<b>1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA</b> .....	<b>18</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2 CENTRALIZAÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>2.3 CONTRATAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4 LICITAÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>2.5 PREGÃO</b> .....	<b>30</b>
<b>2.6 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATATAÇÃO - RDC</b> .....	<b>32</b>
<b>2.7 TERCEIRIZAÇÃO</b> .....	<b>33</b>
<b>2.8 PLANEJAMENTO</b> .....	<b>36</b>
<b>2.9 GERENCIAMENTO DE RISCOS EM CONTRATOS TERCEIRIZADOS</b> .....	<b>40</b>
<b>2.10 TERMO DE REFERÊNCIA</b> .....	<b>43</b>
<b>2.11 CONTRATOS</b> .....	<b>45</b>
<b>2.12 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS</b> .....	<b>51</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>60</b>
<b>3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA</b> .....	<b>60</b>
<b>3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA</b> .....	<b>61</b>
<b>3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS</b> .....	<b>63</b>
<b>3.4 SUJEITOS DA PESQUISA</b> .....	<b>64</b>
<b>3.5 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS</b> .....	<b>68</b>
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	<b>68</b>
<b>4.1 PRÁTICAS ADOTADAS PELA UFSC NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS</b> .....	<b>69</b>
<b>4.2 CONTEXTO DE POTENCIALIDADES, FRAGILIDADES E DIFICULDADES DO PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC</b> .....	<b>74</b>

<b>4.3 POSSIBILIDADES DE MELHORIA NO EIXO DA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS À LUZ DO PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>4.4 PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO VISANDO A MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO, CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC .....</b>	<b>96</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre Esclarecido.....</b>	<b>113</b>
<b>TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>114</b>
<b>APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados .....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO A - ORGANOGRAMA PROAD.....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO B - ORGANOGRAMA DPC.....</b>	<b>117</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como foco a proposta de uma nova forma de realização das práticas atualmente adotadas no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, no que diz respeito a Contratos Administrativos, de modo a analisar os cenários existentes, identificar possíveis limitações, propondo práticas e ações que possam contribuir para a qualidade das contratações e com os atores envolvidos no processo de Gestão e Fiscalização de contratos Terceirizados.

No atual cenário sociopolítico de mudanças, as instituições públicas federais crescem a cada ano e concomitantemente, as demandas de serviços em relação ao seu funcionamento. Estas demandas são supridas através de contratações, efetivadas com uma contrapartida e uma relação jurídica, junto aos fornecedores contratados. Na administração pública, os contratos de serviços vem acompanhados de uma complexa gama de legislação e normativas que devem ser cumpridas pelos agentes públicos, estes fiscalizados pelos órgãos de controle governamentais e pela sociedade, que exige transparência nos atos administrativos. Tendo em vista tantas mudanças, que aconteceram desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em relação aos controles na administração pública, os agentes públicos precisam ajustar as formas de gestão, atendendo as normativas vigentes, fortalecendo as contratações em termos de qualidade e otimizando os custos de uma maneira mais eficaz (ALMEIDA, 2019; BECK, 2020).

Para Matias-Pereira (2010), a administração pública tem por essência desenvolver ações que melhorem o bem-estar da população, muitas vezes por meio da execução de obras e serviços públicos, os quais possam satisfazer às necessidades da coletividade, por meio do bem comum. Comprovando assim, a conexão entre a esfera governamental e a sociedade, destacando como foco o interesse público.

A procura por ações voltadas para uma gestão mais assertiva, em especial no contexto da administração de contratos carece de uma estrutura operacional e gerencial que consiga atender as demandas existentes num patamar satisfatório. Dentre as condições necessárias para que isto aconteça, faz-se necessário um quadro funcional adequado, o desenvolvimento de pessoas através de treinamentos constantes, a existência de programas computacionais de controle, a informação atualizada sobre as demandas de fiscalização e o conhecimento necessário para suprir as frentes de trabalho econômicas e legais pertinentes aos contratos (ENAP, 2018; BECK, 2020).

No âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, os procedimentos de gestão,

contratação e fiscalização, tem se aprimorado constantemente, mas ainda existe a busca pela excelência nas contratações, portanto, analisar constantemente o processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, na UFSC, é uma das premissas mais importantes para se alcançar o objetivo da eficácia e eficiência nas contratações.

A UFSC possui, aproximadamente, 167 contratos de mão de obra exclusiva, todos estes contratos exigem fiscalização e estão sob o olhar dos órgãos de controle.

A Controladoria Geral da União, no seu eixo de atuação, aferiu ao relatório anual de gestão de 2018 as seguintes recomendações a UFSC:

Elaborar modelos-padrão de formulários de fiscalização a serem preenchidos pelos fiscais de contrato de serviços ou de fornecimento, contendo campos destacados para a anotação dos itens verificados, tais como quantitativo, especificações de qualidade, prazo, etc, bem como para registro do escopo da ação fiscalizatória, informando se o trabalho foi realizado sobre uma amostra ou sobre o universo do contrato, dos problemas ocorridos durante a ação, das observações e das providências eventualmente tomadas”, demonstrando a fragilidade o que se refere a fiscalização nos contratos.

Conforme a Instrução Normativa nº 05 (BRASIL, 2017), documento legal que estabelece as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, os contratos devem ser acompanhados na sua totalidade por uma equipe formada por gestor e fiscais, responsáveis pela lisura e efetivação dos serviços.

Uma boa gestão e fiscalização nas contratações da Administração Pública é essencial para que haja segurança durante a prestação do serviço, garantindo qualidade e transparência no âmbito institucional.

É importante salientar que a gestão da execução dos contratos e a fiscalização por parte dos contratantes, tem caráter essencial para o alcance de um resultado que satisfaça o interesse público, para tanto, deve a contratante garantir a efetividade do serviço que se contratou. A ideia que motiva esta pesquisa consiste em uma atuação conjunta com os gestores e fiscais de contrato, buscando soluções para a melhoria das contratações na administração pública, a partir dos pontos mais emergentes, baseando-se na realidade institucional da UFSC.

Apesar de haver leis e normativas que norteiam a administração pública no que diz respeito ao controle da execução de contratos, nota-se forte reivindicação, por parte dos atores envolvidos no processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, por diretrizes mais específicas e por práticas que ofereçam maior segurança para desempenhar o papel de gestor e

fiscal das contratações na administração pública. Quando não há a garantia destas diretrizes, o processo de gestão e fiscalização de contratos torna-se vulnerável, gerando dúvidas nos fiscais e acarretando em insegurança jurídica (DIAS, 2018).

## **1.1 TEMA PROBLEMA**

Com o propósito de agregar conhecimento à gestão, no que diz respeito a melhorar as práticas de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados, utilizadas na UFSC, por meio da linha de investigação Políticas Públicas e Sociedade, do Mestrado Profissional em Administração Universitária, apresento como proposição a seguinte questão de pesquisa:

Como melhorar os processos de contratação, gestão e fiscalização dos contratos terceirizados no âmbito da UFSC, por meio do processo de centralização?

## **1.2 OBJETIVOS**

A pesquisa busca alcançar os seguintes objetivos geral e específicos:

### **1.2.1 OBJETIVO GERAL**

Construir uma proposta de centralização, visando a melhoria do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC.

### **1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Levantar as práticas adotadas pela UFSC no âmbito da gestão, contratação e fiscalização dos contratos terceirizados;
- Verificar no atual contexto, as potencialidades e dificuldades do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC;
- Identificar possibilidades de melhoria no eixo da gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados a luz do processo de centralização.

## **1.3 JUSTIFICATIVA**

Destaca-se, portanto, a importância de uma análise mais aprofundada, sobre a metodologia utilizada nas práticas vigentes adotadas pelas instituições de ensino superior no

que tange as licitações, gestão e fiscalização de contratos terceirizados, utilizando como foco da pesquisa a UFSC, buscando soluções cabíveis que possam ajudar a sanar os problemas sinalizados, tanto na literatura, como no cotidiano dos agentes envolvidos no processo.

A pesquisa é viável por existir literatura científica relacionada à temática de licitações públicas, gestão e fiscalização de contratos, bem como acesso aos agentes envolvidos no processo de gestão e fiscalização no âmbito da UFSC e uma vasta legislação e jurisprudência dos órgãos de controle, como CGU e TCU, acerca do assunto. Cabe ressaltar que a pesquisadora tem experiência no assunto, por ter atuado como Diretora do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da Universidade Federal de Santa Catarina, de 2014 a 2016, conforme portaria nº 115/PROAD/2014, ministrar cursos relacionados ao tema, no âmbito da UFSC, nos anos de 2014, 2015 e 2016, bem como, para a Escola Superior da Administração Fazendária (ESAF), no período entre 2018 e 2019 e participar da construção de um manual de Gestão e Fiscalização de Contratos em conjunto com gestores de várias IFEs do Brasil.

Por meio do Catálogo Pergamum da Biblioteca Universitária (BU) (UFSC, 2018a), localizei apenas três pesquisas envolvendo o assunto Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados: Desafios e Perspectivas na Gestão do Contrato de Prestação de Serviços Terceirizados de Limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (LAPA, 2015), que aborda a gestão de contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza, firmado entre empresa terceirizada e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), A política Institucional de Fiscalização os Contratos de Serviços de mão de obra terceirizada (ROSA, 2017), com o objetivo de compreender, na visão dos fiscais de contratos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), como concebem o desenvolvimento da Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada e, Fatores críticos de sucesso da Gestão e Fiscalização de Contratos de serviços terceirizados de Instituições Públicas Federais (KINCZESKI, 2020).

No banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), não foram encontradas pesquisas com a mesma temática. A consulta nas bases de dados, foi realizada em 2020 e demonstrou que foram encontrados poucos trabalhos de pesquisa dentro desta temática, dentre os que foram encontrados, apesar de terem diretrizes similares, apresentam focos diferentes da pesquisa abordada neste trabalho.

Foram identificadas em estudos científicos, acerca da temática algumas recomendações para futuras investigações, como:

1. Analisar os impactos sociais da terceirização e quais os ganhos da administração

pública, quanto a qualidade do serviço (DIAS, 2002);

2. Desenvolver mecanismos para o acompanhamento dos contratos, visando assim, resguardar o interesse público e a eficiência do serviço contratado pelas instituições Federais (ALVES, 2004);

3. Analisar os problemas inerentes a fiscalização, buscando soluções que possam melhorar a qualidade das contratações, efetivando a fiscalização como ferramenta de auxílio para a Administração Pública (SEKIDO, 2010);

4. Elaborar um modelo de normatização de procedimentos e formulários, de forma objetiva e simplificada, a fim de trazer maior segurança aos atores envolvidos nos processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados. (CUNHA, 2011);

5. Aplicar um manual com normatização e atualizações periódicas, tendo como função principal, a orientação dos gestores envolvidos no processo de compras. (DUTKEVICZ, 2013);

6. Propor meios de capacitação técnica para os servidores que atuam como gestores e fiscais de contrato, com a finalidade de assegurar o fiel cumprimento da execução do objeto contratado. (COSTA, 2013);

7. Realizar pesquisa juntos aos atores envolvidos na atuação de gestão e fiscalização de contratos, com objetivo de compreender suas perspectivas em relação ao assunto (ROSA, 2017).

Portanto, considera-se importante a busca de conhecimento através de pesquisas e práticas habituais na UFSC, trazendo embasamento que ajude a na proposição de melhorias no que se refere ao tema de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados. Pretende-se ainda, contribuir de forma substancial, no que diz respeito a nortear futuras pesquisas no meio acadêmico, aprimorando práticas que venham consolidar normativas de novas diretrizes nas contratações de serviços terceirizados. Para tanto, será apresentado no próximo capítulo a forma com a qual a presente pesquisa está estruturada.

#### **1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA**

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

No capítulo 1, são apresentadas a Introdução, Tema problema, objetivo geral, os objetivos específicos e a Justificativa.

No capítulo 2, são apresentados os principais assuntos que constituem o referencial teórico desta pesquisa, como Gestão Universitária, Contratação Pública e Licitação, Pregão,

RDC, Terceirização, Planejamento, Gerenciamento de Riscos em Contratos Terceirizados, Termo de referência, Contratos, Gestor e Fiscal de Contratos e a Relevância da Fiscalização de Contratos.

O delineamento metodológico está apresentado no capítulo 3, no que se refere à caracterização da pesquisa, delimitação da pesquisa, técnica de coleta de dados, sujeitos da Pesquisa e análise de dados.

No capítulo 4 são apresentados os resultados finais em quatro tópicos: 4.1 Onde estão elencadas as práticas utilizadas pela UFSC; 4.2 As potencialidades e dificuldades encontradas pelos atores, envolvidos no processo. 4.3 As possibilidades de melhorias, no que tange o processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC. 4.4 - proposta de centralização visando à melhoria do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC.

O capítulo 5 contempla a conclusão.

Finalizando o trabalho, são apresentadas as referências, apêndice e anexos.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Neste capítulo, são apresentados os principais referenciais que fundamentam o estudo no que se refere à Gestão Universitária, Licitação e Contratação Pública, Pregão, e Gestão, Contratação e Fiscalização de Contratos Terceirizados. A teoria apresentada serve de base para o balizamento do estudo e também como contribuição para futuros debates sobre o tema.

### **2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA**

O desdobramento de uma gestão se faz por múltiplas práticas, com características variadas, dependendo de sua estrutura e de suas necessidades. Segundo Finger (1979, p.14), a universidade, como uma organização complexa que se tornou, não pode utilizar-se apenas das concepções de administração para sua designação, pois não se trata de uma empresa, e sim, de uma organização educacional que precisa compreender e atender às necessidades da sociedade, lembrando que “[...] o propósito da administração universitária é organizar e propor o melhor uso possível dos recursos disponíveis a fim de facilitar o processo acadêmico em todas as suas fases”. Apesar do processo administrativo ser, em sua gênese generalista, é oportuno mencionar que cada departamento de uma organização é responsável pela entrega

dos resultados necessário para que a companhia consiga alcançar os resultados esperados. Isto também é aplicável na gestão universitária (RIBEIRO, 1977).

Búrigo, Jacobsen e Wiggers (2016, p.70) afirmam que a gestão das universidades configura-se como permanente desafio, levando em consideração toda a complexidade que a envolve.

Acreditamos que a ação da gestão no contexto universitário perpassa também pela concepção que temos de universidade. Como concebemos a universidade no processo de desenvolvimento da sociedade, é fundamental para as diretrizes de desenvolvimento do processo de gestão. Por outro lado, esta universidade que concebemos não é uma folha ao vento. Ela é sustentadora e ao mesmo tempo opositora da sociedade onde está inserida, pois é uma instituição atípica, podendo pensar além das raízes da razão, como uma instituição social.

A complexidade enraizada na estrutura de uma universidade ratifica não ser possível simplesmente executar as práticas de gestão, é necessário desenvolver outras habilidades e buscar os instrumentos legais que permitam inovar e satisfazer os anseios de uma instituição cercada de desafios, limitações e de possibilidades, pois, afinal, a universidade também produz conhecimento que pode ser aplicado na própria gestão (CHAUÍ, 2003).

Conforme aponta Ribeiro (2014), o sucesso de uma instituição de ensino superior, seja pública ou privada, depende de sua capacidade de ajustamento às constantes mudanças sofridas no mundo, perseguindo em concretizar seus objetivos e compromissos firmados com a sociedade. Cabe à universidade aplicar na sua forma de gestão e colocar em prática suas competências acadêmicas e administrativas. Sendo consideradas competências acadêmicas a sua capacidade de realizar atividades de ensino, pesquisa e extensão e as competências administrativas as demandas que exploram sua capacidade de gestão. “É a integração destas competências que vão dar sustentação e sobrevivência à universidade no mundo contemporâneo” (RIBEIRO, 2014, p. 13). Para Schlickmann (2013, p. 47) a concepção de administração universitária é:

[...] processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos de: formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano.

Conforme Ribeiro (2017), a missão da universidade é, em primeiro lugar, tornar-se um lugar de ideias e construção do conhecimento, construção mesmo no sentido real da palavra, e não um espaço de ideias sem propostas reais e exequíveis na solução dos problemas sociais. As Universidades tem sido grande palco de debates, no que se refere ao rumos da educação superior e adequação aos novos desafios.

Neste grande processo de mudança, a maioria das transformações tem sido impactadas por fatores externos às universidades públicas. Isto é, as mudanças mais substantivas, vem

ocorrendo de fora para dentro do sistema, independentemente do que produzem as instituições de ensino superior, ou tampouco são resultantes de estratégias desenvolvidas pelos seus gestores (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2000).

Para Meyer Junior e Murphy (2000, p. 145), administrar uma instituição universitária:

[...] é tarefa similar a administrar qualquer outra organização exigindo-se, apenas, liderança, bom senso, discernimento e adaptabilidade para que as funções administrativas possam ser bem cumpridas. Neste caso, qualquer pessoa dotada daquelas habilidades e, sem qualquer preparação, pode praticá-la, sem maiores dificuldades (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2000, p. 145).

Diante das falas dos autores supracitados, para que haja uma contribuição efetiva na melhoria do desempenho das Universidades Públicas, faz-se necessário um aprimoramento na capacitação dos gestores, agregando maior conhecimento e habilidades na área de gestão universitária, tendo em vista que a gestão engloba não somente fatores internos, mas também fatores externos como as contratações feitas através da licitação, procedimento vital no âmbito das Universidades.

## 2.2 CENTRALIZAÇÃO

A gestão centralizada é apenas um departamento da empresa é responsável por todos os contratos. Ele faz a contratação e posteriormente, administra seu andamento, contando geralmente com o apoio das esferas jurídicas e financeira e técnica, diferente da Gestão descentralizada, que contempla a execução da administração de contratos por diversas áreas, clientes das contratações que agem autonomamente. Leiria (2006, p. 147).

Na UFSC, as ações de contratação, gestão e fiscalização de contratos, acontecem de forma descentralizada, apesar de existir um setor que cuida das contratações, a gestão de contratos e, principalmente a fiscalização, acontece de maneira heterogênea, como nos centros de ensino, cuja fiscalização é feita de maneiras diferentes, em relação a documentações e registros.

A centralização possibilita a aglutinação de profissionais especializados em planejamento de compras em grande volume, responsáveis por conduzir um processo transparente e captador de economias de escala (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015).

Os fatores de sucesso em um modelo de centralização de compras costumam ser (SCHOTANUS; TELGEN; DE BOER, 2010): atratividade do tipo custo-benefício, sem necessidade de forçar a participação de qualquer integrante; esforços de coordenação das

atividades, de comunicação e de sincronização; comprometimento contínuo e alinhamento interno de cada integrante; compartilhamento de interesses e de espaços de participação;

Corroborando com a fala dos autores, e trazendo suas afirmações para o escopo da UFSC, percebe-se a importância da centralização no processo de contratação, gestão e fiscalização de contratos terceirizados, tendo em vista, a otimização do tempo, protocolos unificados e otimização de custos.

## 2.3 CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A missão da Administração Pública é satisfazer o interesse público, atendendo as expectativas do todo, não das partes individualmente concebidas. “Ocorre que o interesse público pertence à coletividade, jamais a particulares, por maiores que sejam os seus atributos morais ou as suas autoridades.” (NIEBUHR, 2012, p. 253). É oportuno concordar com esta afirmação, visto que seu teor diz que a missão da Administração Pública é satisfazer o interesse público, farei uma breve contextualização sobre a importância de uma contratação pública bem sucedida e como a licitação é primordial no processo de contratação, pois ambos os procedimentos são substanciais para o interesse coletivo.

A regra na administração pública, explicitada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), art. 37, é que toda contratação realizada com terceiros (compras e vendas de bens, prestação de serviços e contratos em geral), seja precedida de licitação, que destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Consoante o trecho que adiante se destaca:

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 e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualidade técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Em complemento a citação supracitada, de acordo com o Art. 3 da Lei n° 8.666 (BRASIL, 1993):

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será

processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL,1993, p.1).

Segundo Mendes (2012, pp.45-46), “[...] a contratação pública é sustentada por um pilar formado por quadrimônio básico, composto por problema, solução, terceiro e relação benefício custo”. Noutras palavras, há a contratação de um serviço ou material visa suprir uma determinada demanda, a qual uma terceira parte interessada se diz capaz de resolver o problema existente. Esta solução necessita ser entregue no prazo contratado e ao melhor custo possível para que o processo negocial seja positivo para ambas as partes (MARTINELLI; ALMEIDA, 2012).

Toda e qualquer contratação no âmbito dos entes públicos, deve ser feita através da licitação, que será explicitado no tópico a seguir.

## 2.4 LICITAÇÃO

Conforme Mello (2006, p. 492), “[...] licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa”. A licitação se baseia como uma ideia de competição, como forma de selecionar a proposta que traga maior vantagem para a administração.

Para Justen Filho (2013, p. 11), “[...] as licitações de menor preço não excluem exigências de qualidade mínima”, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa envolve também uma avaliação da qualidade mínima do objeto. Justen Filho (2013, p. 11) ainda ressalta que “[...] a licitação é considerada vantajosa, quando o ônus para a administração, decorrente do contrato, for o menor possível e a prestação contratada do particular, for a maior possível”. Ainda afirma o professor Justen Filho (2012, pág. 11), que licitação é:

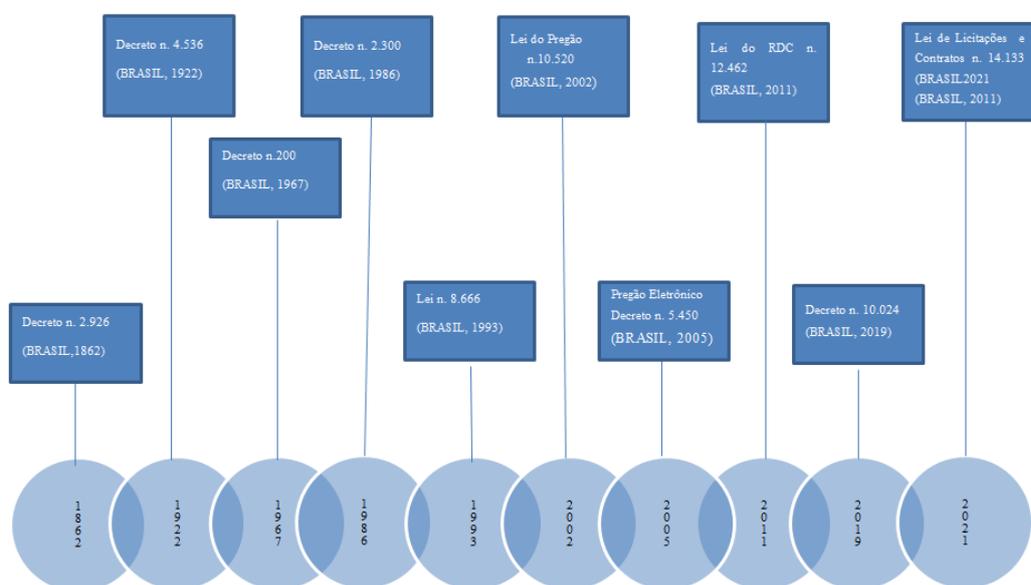
[...] o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

O termo “licitação” teve o seu nascedouro do latim *licitationem*, verbete este que por sua vez é derivado de *licitatio* ou *licitationis*, cujo significado é venda por lances, arrematação. No campo do Direito Administrativo brasileiro, foi atribuída a esta expressão um sentido diverso, principalmente a partir da reforma administrativa presente no Decreto-lei

nº200 (BRASIL 1967). Desta maneira, a licitação passou a ser compreendida como o procedimento administrativo prévio necessário para que os contratos na Administração Pública sejam concretizados (KINCZESKI, 2020).

O grande marco relacionado à política de licitações e contratos públicos vem com a Lei nº. 8.666 (BRASIL, 1993), intitulada como Lei Geral de Licitações, estabelecida com o intuito de transformar mais célere e eficaz as compras e contratações. A Lei 8.666 (BRASIL, 1993), conhecida como Lei de Licitações, denomina que todos os contratos por ela regidos, devem ser precedidos de licitações. A Figura 1 demonstra uma linha do tempo com o levantamento histórico das principais legislações conexas ao campo das licitações e contratos.

Figura 01 - Levantamento Histórico das Principais Leis Voltadas para Licitações e Contratos



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

No Brasil, falar de licitação é explorar uma história de aproximadamente 150 anos, que teve seu início por volta de 1862, por meio do decreto nº 2.926, que inicialmente objetivava regulamentar as arrematações do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Mas veio a se consolidar de fato, em 1922, por meio do decreto nº 4,536. No entanto, o processo de avaliação de contratação de empresas interessadas na apresentação de propostas para a execução nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) de obras, a prestação de serviços, fornecimento de bens para o atendimento de necessidades públicas, as alienações e locações ainda estavam em ritmo lento, deveras ineficiente e com muita concentração de atribuições, o que tornava o processo pouco dinâmico. (LUDMILLA, 2011).

O custo para a realização de uma licitação é obrigatoriamente, bancado pela Administração Pública, começando com a análise da necessidade de compra de bens ou contratação de serviços, passa por várias etapas até chegar a publicação do resultado final. A licitação pode ser compreendida como um processo que se notabiliza pela natureza processual.

Este processo é formado por atos, que abarcam desde a escolha pela melhor proposta, a qual é feita pelos participantes de um determinado certame com vistas a atender uma demanda existente. O concorrente que for considerado como o detentor da proposta mais vantajosa, considerando os aspectos técnicos e econômicos avaliados, celebra um contrato com o ente público demandante do material ou serviço (GASPARINI, 2009). É fundamental que este processo ocorra de maneira hígida e congruente com os padrões éticos necessários para a celebração de contratos para evitar que haja algum indício de corrupção que comprometa a qualidade do processo de licitação (BRANDÃO, 2020; SOBRAL, 2009).

A licitação se dá em duas fases distintas: a fase interna e a fase externa ou executória, ambas estão disciplinadas na Lei 8.666/93. Mendes (2012, pp 45 e 46), defende ainda que:

A contratação possa ser vista como um fenômeno estruturado em três fases distintas: interna, externa e contratual, sendo esta última a fase onde o encargo planejado na fase interna, executado e negociado na fase externa é finalmente cumprido pelo contratado e a remuneração (preço) é paga pela Administração.

O Tribunal de Contas da União (TCU), destaca a importância da fase interna da licitação:

A ausência de cumprimento da fase de interna da licitação inviabiliza o conhecimento integral do objeto que se pretende contratar e as estimativas de custos a ele inerentes. A realização da fase interna da licitação é condição prévia essencial à contratação, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. (Tribunal de Contas da União Acórdão 2684/2008, Plenário).

A fase interna da licitação (ou preparatória), é aquela em que se constitui de atividades de caráter preparatório e fica a cargo do órgão administrativo, acontecendo anteriormente á publicação do edital ou da divulgação do convite. Como afirma Carvalho Filho (2012, p.305), “[...] são providências administrativas que antecedem a realização das atividades que contam com a participação de terceiros”.

Nesta fase, “são corrigidos, pela administração pública, falhas eventuais e completamente as informações porventura insuficientes, sem ter que anular posteriormente, os atos administrativos, já praticados” (BRASIL, 2010a, p. 138).

Na fase externa da licitação, por sua vez, inicia-se com a publicação do edital ou com a divulgação do convite. Furtado (2012), explica que “a maioria dos estudiosos do tema, defende que a licitação somente se inicia quando ocorre a divulgação do instrumento

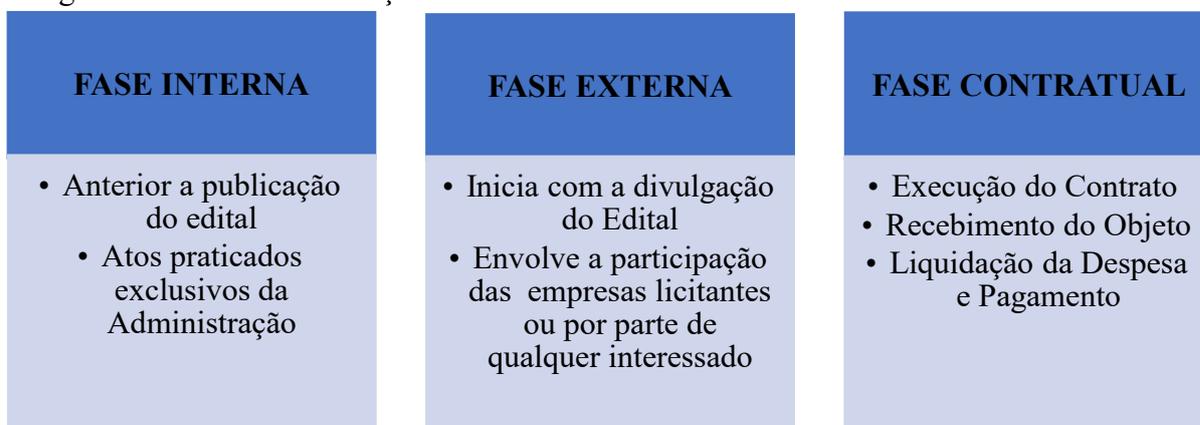
convocatório. Todavia, a prática administrativa demonstra ao contrário”. Segundo Furtado, (2012, p. 172):

[...] todos os que lidam em seu dia a dia com licitações, sabem que muito tem que ser feito anteriormente à divulgação do instrumento convocatório, nesta que se denomina a fase interna da licitação.

Para que o processo licitatório seja concluído e tenha resultado satisfatório, é fundamental que os gestores e atores envolvidos, tenham conhecimento detalhado de cada uma das fases de um processo de contratação, potencializando assim, a eficiência das contratações e afastando a má gestão dos recursos públicos. Nos ensinamentos de Meirelles (2006, p.79), tem-se o entendimento de que “licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades referidas são as espécies”. Neste sentido, Niebuhr (2006, p.22) esclarece que, para cada uma delas, fica estabelecido um procedimento “peculiar” quando da realização de um processo licitatório. A diferença entre as modalidades de licitação está basicamente nas fases de divulgação, proposição e habilitação, podendo haver também diferenças na fase de julgamento.

A Figura 2 exibe um esquema lógico que sumariza as fases de uma licitação;

Figura 02 – Fases da Licitação



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

O art. 22 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) estabelece as seguintes modalidades licitatórias: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Em relação às modalidades previstas na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), observa-se que a concorrência, a tomada de preços e o convite têm uma só finalidade: a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens, ao passo que o concurso e o leilão apresentam objetivos próprios e

específicos: escolha de trabalho técnico, artístico ou científico; e alienação de bens, respectivamente.

Existem os tipos de licitação, que por muitas vezes, são confundidos com as modalidades de licitação. Entretanto, devemos entender por modalidade de licitação, as formas em que o procedimento de seleção se apresenta e tipo de licitação refere-se ao critério de julgamento das propostas a ser observado no procedimento.

O art. 45 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) prevê quatro tipos de licitação:

a) Menor preço: quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço.

b) Melhor técnica: o fator preponderante para a escolha do vencedor não é o preço, mas critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público.

c) Técnica e preço: os fatores “técnica” e “preço” são considerados de acordo com proporções previamente consignadas em edital. Não há, pois, prevalência de qualquer dos fatores, mas um procedimento objetivo de aferição da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço.

d) Maior lance ou oferta: é considerada a melhor proposta aquela que corresponder ao maior valor nominal ofertado. O critério de julgamento deve ser utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Não é permitida a adoção de outras modalidades de licitação que não estejam previstos no art. 45 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

Os tipos de licitação melhor técnica ou, melhor técnica e preço destinam-se exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral; e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, de acordo com artigo nº 46, da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

Contratação direta é aquela realizada sem licitação, em situações excepcionais, expressamente previstas em lei. Segundo a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), a regra geral é licitar, quando na compra de bens, contratação de obras ou serviços, no entanto, há exceções, são elas:

a) Licitação dispensada – é aquela que a própria lei declarou como tal. Nessa situação, a Administração Pública não necessita tomar qualquer atitude para a realização do

certame licitatório. Basta a ocorrência de uma das hipóteses prescritas nos dois incisos do art. 17 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

b) Licitação Dispensável – ainda que a situação se enquadre nesse rol, a contratação não se realiza de forma automática. A Administração deve avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação sem licitação. Artigo 24 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

c) Inexigibilidade de Licitação - A inexigibilidade de licitação justifica-se nas hipóteses em que se verifica a impossibilidade jurídica da realização do certame, quer pela natureza do negócio envolvido, quer pelos objetivos sociais almejados pelo poder público. O artigo 25 da Lei nº 8.666/93 refere-se à inviabilidade de competição e, em especial, aos casos em que o fornecedor é exclusivo (inciso I) e em que o contratado é o único que reúne as condições necessárias à plena satisfação do objeto do contrato (incisos II e III) (BRASIL, 1993).

Entende-se, portanto, que a licitação engloba diversas normas, que embasam as práticas utilizadas no decorrer do seu percurso, com a finalidade de garantir lisura nos atos adotados pelos atores envolvidos e o cumprimento do seu propósito, que é a eficiência na contratação.

Recentemente uma nova lei de Licitações e Contratos, foi publicada, a lei nº 14.133/2021, que traz alterações em relação às contratações na esfera Pública e revogações de vários artigos da lei nº 8.666/93. (BRASIL, 2021).

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.

§ 2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por ministro de Estado.

§ 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas:

I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;

II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:

a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;

b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;

c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;

d) (VETADO) (Lei 14.133/2021).

A nova lei traz várias inovações no âmbito das contratações, como a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, um sítio eletrônico oficial destinado à divulgação oficial dos atos relativos às licitações e contratações, trará maior transparência e controle dos atos da Administração, nele sendo de divulgação obrigatória o edital e seus anexos, as notas de desempenho dos licitantes em contratos anteriores e os contratos e aditivos, nestes como condição de sua eficácia, maior publicidade terão os atos da Administração Pública. (HUPSEL, 2021).

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;  
II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

§ 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:

I - 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;  
II - 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;  
III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

I - planos de contratação anuais;  
II - catálogos eletrônicos de padronização;  
III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;  
IV - atas de registro de preços;  
V - contratos e termos aditivos;  
VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

I - sistema de registro cadastral unificado;  
II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;  
III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei;  
IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;  
V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);  
VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:

a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;  
b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei;  
c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;

d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 5º (VETADO). (Brasil, 2021)

Outra novidade da lei, foi a matriz de riscos, que será obrigatória em alguns contratos.

**Art. 22.** O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

**I** - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

**II** - a possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

**III** - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

Muitas outras inovações estão presentes na nova lei, mas não nos aprofundaremos, por falta de tempo.

## 2.5 PREGÃO

Foi publicado o Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019) que substituiu o Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005), trazendo uma nova regulamentação da licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, no que diz respeito a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Em 2020 foi criada a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) que regula o procedimento da modalidade pregão para bens e serviços comuns, os demais objetos (obras e serviços de engenharia, alienações, serviços não comuns e aquisições especiais) continuam a ser licitados de acordo com a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). O pregão se diferencia das demais modalidades de licitação por aspectos que lhe ditam características peculiares:

- a) inversão das etapas de habilitação e julgamento das propostas;
- b) substituição da comissão de licitação pelo pregoeiro, que é auxiliado por uma equipe de apoio;
- c) possibilidade de reformulação das propostas comerciais pelos licitantes, após a abertura dos envelopes respectivos;
- d) concentração dos recursos na etapa final do procedimento;
- e) peculiaridade quanto à homologação e à adjudicação. (BRASIL, 2002).

Motta (2011, p. 869) conceitua o pregão como sendo:

Basicamente um instrumento de comparação e seleção de propostas de fornecedores de bens e serviços para o setor público, em que as ofertas são “apregoadas” em uma reunião com a presença de todos e podem ser, sucessivamente, melhoradas por intervenções de viva voz.

Como a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) tem uma disciplina mais ampla e é mais bem estruturada do que a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), o legislador decidiu que a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) seria aplicada de forma subsidiária em relação à modalidade pregão. Isso significa dizer que sempre que uma situação não for regulada pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), caberá ao aplicador valer-se da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) para resolver o problema. Por essas e outras razões, a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) passou a ser denominada de Lei Geral.

A nova modalidade de licitação foi criada “[...] com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 327). Ao contrário do que ocorre nas modalidades previstas na Lei 8.666 (BRASIL, 1993), a Lei 10.520 (BRASIL, 2002) traz em seu artigo 4º, inciso XII, a fase de habilitação como posterior à etapa competitiva. Traz ainda, no inciso XVIII, do mesmo artigo, a fase recursal única, sendo após declarado o vencedor do certame. Qualquer licitante poderá manifestar a intenção de recorrer, sendo concedido o prazo de três dias para apresentação das razões do recurso e em seguida, mais três dias para os demais licitantes apresentarem as contra-razões. (BRASIL, 2002).

O procedimento para execução do pregão é mais simples com relação às demais modalidades, pois tem o propósito de, além da obtenção de menores preços, proporcionar maior celeridade ao processo licitatório. A rapidez na condução dos processos é obtida através da desburocratização de procedimentos. Desta maneira, através da realização de etapas de cunho diferenciado em comparação com as demais modalidades licitatórias, os certames acontecem de maneira menos morosa (BITTENCOURT, 2010).

A instituição do pregão foi uma das mais relevantes notícias legislativas após a vigência da Lei 8.666 “[...] encontrou desde logo produtiva aplicabilidade, ensejando bons resultados práticos no que tange à simplificação de rotinas e redução de custos em nível federal” (MOTTA, 2011, p.10).

O pregão eletrônico visa aumentar a quantidade de participantes e traz economicidade ao processo licitatório. Permite que um maior número de empresas de diversos estados, pois é via internet, participe da licitação, trazendo agilidade e transparência, o que torna mais eficiente e desburocratiza as etapas do processo.

Com relação à operação do pregão eletrônico em si, sob o ponto de vista da administração Niebuhr (2006) ressalta que em primeiro lugar, no pregão eletrônico, por desenvolver-se através da Internet, não existe um grande número de papéis como no pregão presencial, visto que, quase todo o procedimento é realizado por meio da Internet, o que simplifica os trâmites. Também deve se levar em consideração a sobrecarga que o pregoeiro tem com as demandas do pregão presencial, diferente do pregão eletrônico onde o próprio sistema de informática recebe os lances e os ordena, simplificando as atividades do pregoeiro.

Fernandes (2013) ainda ressalta que “De certo modo, os agentes que o utilizam sentem-se seguros porque o sistema não revela quem são os licitantes, fortalecendo o argumento da impessoalidade na gestão da licitação”. Gasparini, (2009) explica que o pregão é modalidade de licitação que permite sua utilização por meio de dois procedimentos administrativos, obviamente de natureza licitatória. Não são, pois, duas as modalidades de pregão. São apenas duas espécies, onde pregão é gênero, pregão presencial e pregão eletrônico são as espécies. Essas espécies têm características comuns do gênero e próprias da espécie, permitindo, desse modo, sua distinção.

Cabe ressaltar que, o pregão presencial e o pregão eletrônico, possuem vantagens e limitações, o que não extingue sua grande relevância, demonstrando que o setor público, deu um passo importante na busca da desburocratização, agilidade e eficiência nas ações da Administração Pública, trazendo maior transparência dos atos administrativos.

## **2.6 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATATAÇÃO - RDC**

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) está regulamentado pela Lei nº 12.462 (BRASIL, 2011a) e, a priori, seria utilizado apenas nas contratações de obras e serviços de eventos esportivos no Brasil. A instituição desse Novo Regime (BRASIL, 2011a) pode ser concebida como uma iniciativa de modernização administrativa (MATOS, 1988), haja vista a

sua orientação para parâmetros de eficiência, agilidade e economicidade. Em sua essência, o RDC (BRASIL, 2011a) visa a tornar mais ágeis e céleres as licitações e a obter maior eficácia e eficiência nos contratos públicos (MEDAUAR, 2013; OLIVEIRA, 2013).

A UFSC, por meio do Departamento de Licitações (DPL) (UFSC, 2014a), adotou o RDC (BRASIL, 2011a) a partir do ano de 2013 com foco na contratação de obras e serviços de engenharia, de modo a ampliar o número de licitações e dar maior celeridade a contratação deste tipo de objeto. E, desde então, a UFSC se utiliza unicamente deste Regime Diferenciado para a Contratação de obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2011a; PORTO, 2017).

No quadro abaixo, demonstra-se a quantidade de licitações na modalidade RDC, no âmbito da UFSC.

Quadro 01- Quantitativos de Licitações na Modalidade RDC na UFSC.

Ano	RDC
2016	8
2017	10
2018	10
2019	10
2020	10

Fonte: retirado do site do DPC

Conforme o Quadro 01, entre os anos de 2016 e 2020, o número de contratos na UFSC realizados em Regime Diferenciado de Contratação (RDC) se manteve estável. Neste sentido, pode-se dizer que a adoção dos contratos na modalidade RDC, trouxe não somente uma nova alternativa legal de se contratar serviços de engenharia, como também permitiu que houvesse uma maior previsibilidade na execução e acompanhamento destes contratos, fazendo valer assim o princípio da economicidade (BECK, 2020).

## 2.7 TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização é uma estratégia relativamente recente, a qual teve a sua origem nos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial. A partir de então, passou a ser vista como uma solução de gestão por conta do elevado ritmo de desenvolvimento industrial. Em terras brasileiras, as fábricas de automóveis multinacionais foram as grandes responsáveis

pela disseminação da terceirização com vistas a dar maior agilidade aos processos. Desta maneira, é muito difícil conceber na atualidade uma companhia cuja estrutura produtiva ou de serviços não tenha ao menos uma de suas atividades a cargo de terceiros (LAZARINI, 2010; KINCZESKI, 2020).

A Lei nº 13.429 (BRASIL, 2017b), conhecida também como Lei de Terceirização, muda de forma significativa a relação entre empresas e trabalhadores terceirizados. O principal ponto a ser destacado, é o fato de que passa a ser permitida a terceirização da força de trabalho, para atividades-fim das empresas e não apenas para as atividades-meio, como já acontecia. Tendo em vista essa nova regra, é fundamental entender quais as diferenças entre os dois tipos de atividades citadas.

Pode se dizer que atividade-fim, é aquela que justifica a finalidade de criação de uma organização. É o seu objetivo a exploração do seu ramo de atividade expresso em , já a atividade-meio, é aquela não relacionada, diretamente, com a atividade-fim empresarial (BARROS, 2009; COSTA; NABHAN, 2019).

No contexto do Direito do Trabalho, a terceirização é considerada como um fenômeno, através do qual o funcionário executa o serviço contratado sem ter relações trabalhistas com a empresa tomadora do serviço. Nesta perspectiva, há somente a relação econômica, através da qual a organização contratante realiza os aportes financeiros acordados em contrato e parte destes recursos, são destinados para o pagamento de salários e demais direitos trabalhistas. Todavia, a relação justrabalhista que lhe seria correspondente é desvinculada do tomador do serviço, visto que o trabalhador continua fazendo parte do quadro funcional de sua empresa de origem (DELGADO, 2014).

É oportuno mencionar que existe a proibição expressa da existência de qualquer relação pessoal ou de subordinação com a empresa tomadora de serviços. Constatadas estas relações, pode-se considerar a relação de emprego existente com este tomador. Por outro lado, há as situações de trabalho temporário, na qual existe a subordinação entre o fornecedor e a empresa tomadora de serviços, estando o funcionário sujeito a cumprir com as normas e procedimentos da organização contratante (SANTANA; CAMARÃO, 2015a). De maneira mais detalhada, conforme os dizeres abaixo:

[...] a aplicação desta técnica de administração gera o crescimento do número de empresas dentro da economia nacional, sendo que essas aumentam o número de postos de trabalho, com vantagens refletidas na área social. [...] Essa importância é mais intensa no campo econômico e social, pois um dos principais objetivos do Direito do Trabalho é o pleno emprego, a garantia de trabalho para todos. (CASTRO, 2000, p. 80).

Diante aos desafios associados ao ato de terceirizar, expõe-se por último a distorção do sentido de terceirizar no que concerne ao planejamento dos serviços. Na prática, o serviço público descreve em detalhes as rotinas de trabalho, cabendo às terceirizadas apenas executá-las, o que diminui as chances de aumento de eficiência pela experiência de quem executa o serviço.

Quadro 02- Vantagens e Desvantagens da Terceirização

<b>Vantagens da Terceirização</b>	<b>Desvantagens da Terceirização</b>
Aumento da competitividade;	Responsabilização pelos débitos trabalhistas de funcionários terceirizados;
Focalização nas atividades-fim da organização;	Riscos de disputas judiciais por conta de questões trabalhistas envolvendo débitos trabalhistas de funcionários terceirizados.
Otimização dos custos;	Indisciplina dos colaboradores terceirizados

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base em Silveira (2017) e Miranda, Santos e Almeida (2019).

Um dos motivos que justificam a existência da terceirização na Administração Pública é o que visa impedir o grande crescimento da máquina administrativa, pela busca por eficiência e para especialização em suas atividades finalísticas. Em 2019, na UFSC, foram identificados 42 contratos de serviços terceirizados (DPC, 2019), o que significa uma gama considerável de fiscais, visto que, a IN05 (BRASIL, 2017a) em seu artigo 39 diz que:

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (BRASIL, 2017a, p.13 - 14).

Neste sentido, entende-se que para cada contratação é necessário, não só uma equipe responsável pela execução contratual, mas principalmente, um planejamento, garantindo o cumprimento do que foi acordado entre a contratante e o contratado.

## 2.8 PLANEJAMENTO

O planejamento é considerado uma das etapas mais importantes das contratações públicas, pois nesta fase, por exemplo, são desenvolvidos os estudos técnicos preliminares a partir da identificação de uma necessidade da Administração, em sua construção são descritas as especificações técnicas, elaborado o memorial de cálculo, informado o local e o prazo para entrega, bem como o tempo de garantia, se haverá exigência de amostra (KINCZESKI, 2020).

A IN05/2017, determina que a equipe de planejamento deve ser composta por servidores, com competências necessárias à completa execução das etapas do planejamento da contratação, inclusive conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. A equipe de planejamento irá participar do processo de identificação dos riscos e das medidas mitigadoras (quantidade, perfil, lotação etc.).

Conforme consta no artigo 22 da IN05/2017 (BRASIL, 2017a), instrução normativa que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados (BRASIL, 2017a, p. 8)

A IN nº 05 de 26 de maio de 2017, revoga a IN nº 02 (BRASIL, 2008) e reestrutura o modelo de contratação de serviços terceirizados, tendo como base legal o Decreto nº 2.271, (BRASIL, 1997) que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, trazendo como foco o planejamento.

Suas modificações substanciais, comparada a IN02 (BRASIL, 2008), visam nortear os procedimentos ou fluxos internos dos órgãos e entidades públicas federais, na busca de maior agilidade e transparência. Conforme o Art. 1º da IN nº05 (BRASIL 2017a), as contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

- I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
- II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e
- III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver (BRASIL, 2017a, p. 1).

No quadro 3 podemos visualizar tais modificações, no que tange ao planejamento:

Quadro 03 - Mudanças no Planejamento

	Início do processo	Equipe	Artefatos	Interação entre as áreas
IN n° 2, de 2008	Não havia marco estabelecido	Não havia marco estabelecido	TR/PB	Baixa ou inexistente
IN n° 5, de 2017	Documentos de formalização da demanda	Obrigatória	Estudos preliminares Gerenciamento de Riscos TR/PB	Alta

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base em Instrução Normativa n° 5 (2017) e Instrução Normativa n° 2 (2008).

De acordo com Chiavenato (2004), planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente as atividades que devem ser desempenhadas, além de quais objetivos serão alcançados, visando às condições para que a empresa se organize a partir de determinadas análises a respeito da realidade atual e futura que se pretende alcançar.

Segundo Oliveira (2004), o planejamento consiste em identificação, análises estruturação, coordenação de missão, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas internas e externas, programas, projetos e atividades, a fim de alcançar de modo mais eficiente, eficaz, efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos.

O planejamento é a primeira função do processo gerencial de gestão. É através de seu uso que a organização consegue definir o que almeja, o que no campo da administração é chamado de objetivo. Ocorre que a consecução de um objetivo depende da adoção de uma estratégia, que é a forma escolhida pela companhia para alcançar o intento almejado. Para que o planejamento seja assertivo, é preciso mensurar a sua qualidade. Para tanto, faz-se necessário transformar os objetivos em metas. Desta forma, coloca-se uma data para o cumprimento do objetivo seguida de dados quantitativos que permitam avaliar se o propósito

definido foi ou não alcançado com sucesso. Planejar consiste em definir o futuro desejado e definir o objetivo, estratégia e meta, os quais ao serem executados irão de forma inevitável gerar um resultado para a organização (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017; SILVA, 2019).

Em se tratando de serviços, as ações a serem consignadas, são o dimensionamento dos serviços, a forma em que deverá ser executado pela futura contratada e a forma pela qual se procederá a fiscalização contratual. A visão moderna do planejamento o insere enquanto uma fase, de acordo com Santana e Camarão (2015b) a primeira, onde o ente público deve procurar os meios adequados à garantia da sua ocorrência de forma eficaz. O Tribunal de Contas da União (TCU) vem chamando a atenção da necessidade de planejamento das contratações públicas há muito tempo, sempre apontando para a problemática que a sua ausência acarreta aos gestores.

9.2.2.3. a licitação deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada” (Acórdão 1.521/2003 - TCU-Plenário).

Importante marco se deu por meio do Acórdão nº 786/2006 - TCU-Plenário, onde de acordo com Cavalcanti (2013), recomendou-se a criação de uma nova modelagem de contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação, orientando os gestores públicos nos processos que envolvem o planejamento, contratação e o seu acompanhamento, o qual foi basilar nas ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

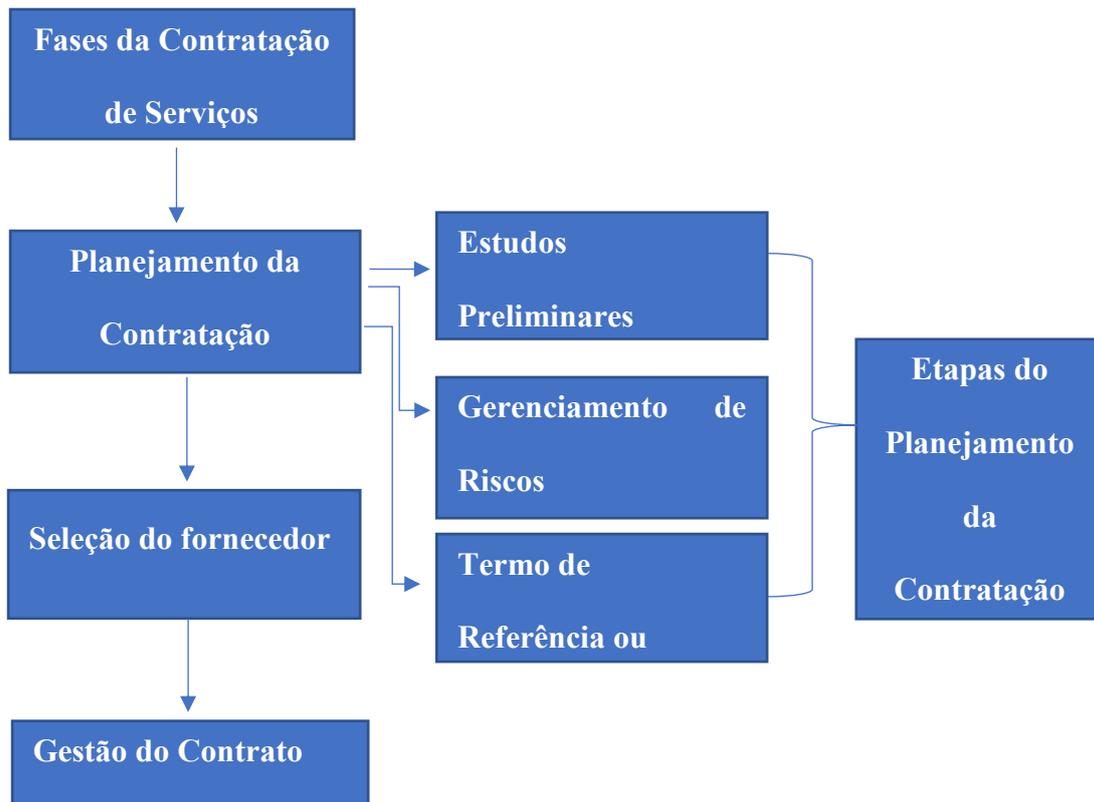
O planejamento é necessário para a otimização dos serviços públicos. Pode-se dizer que não somente a concepção de administração pública gerencial como também o princípio constitucional da eficiência corroboram com a ideia de que o planejamento é um dos pilares para que a gestão dos recursos públicos aconteça de maneira assertiva e eleve a probabilidade de êxito na execução dos serviços demandados (BRASIL, 1998; DI PIETRO, 2017).

O planejamento define, portanto, onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência (SILVA, 2019). Os procedimentos para contratação de que trata a IN nº 5, contemplam as fases de:

- a) Planejamento da Contratação;
- b) Seleção do Fornecedor;
- c) Gestão de Contrato. (BRASIL, 2017a).

A Figura 03 ilustra como ocorre o fluxo de processos na contratação de serviços.

Figura 03 - Fases da Contratação de Serviços



Fonte: Elaborada pela autora (2019)

A primeira fase, o Planejamento da Contratação consiste em três etapas, são elas: Estudos Preliminares. Gerenciamento de Riscos e Termo de referência ou Projeto Básico. Para que se entenda com mais clareza, serão tratadas individualmente, cada uma das etapas da primeira fase do Planejamento.

Os estudos preliminares, constantes nº art. Nº 24 e Anexo III da IN nº 05 (BRASIL, 2017a), têm como objetivo analisar a viabilidade e apontar os elementos essenciais que vão compor o termo de referência ou o projeto básico, de modo a melhor atender às necessidades da Administração. É nessa etapa que serão estudadas, identificadas e justificadas as necessidades de contratação.

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I – necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III - requisitos da contratação;

IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

- V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativas de preços ou preços referenciais;
- VII - descrição da solução como um todo;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- X - providências para adequação do ambiente do órgão;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- XII - declaração da viabilidade ou não da contratação (BRASIL, 2017a, p. 8 – 9).

Portanto, pode-se dizer que os estudos preliminares são a base para uma boa contratação, evitando desperdícios e custos desnecessários. Vale lembrar que a equipe indicada para esta tarefa necessita de capacitação técnica para realizar todas as análises pertinentes à contratação. Outra etapa importante do planejamento, é o gerenciamento de Riscos, parte esta inerente a qualquer processo licitatório (KINCZESKI, 2020).

## **2.9 GERENCIAMENTO DE RISCOS EM CONTRATOS TERCEIRIZADOS**

A prática da gestão nos contratos terceirizados está suscetível a incidência de riscos. Pode-se dizer que em seu escopo conceitual, os riscos estão diretamente atrelados com a ideia de algo que não pode ser controlado, o que gera estranheza e insegurança no processo decisório organizacional. É conveniente dizer que nem sempre os riscos estão associados a algo negativo. Quando os riscos estão relacionados a fatores positivos, podem ser vistos como uma oportunidade. Todavia, nos casos em que os riscos estão associados a alguma situação deficitária ou prejudicial, entende-se que há uma ameaça, a qual ao se confirmada na prática, pode comprometer de maneira fatal o cumprimento dos objetivos almejados por uma organização (BASTCHEN, 2018; RABBI; MONTEIRO, 2018).

A gestão de riscos de contratos, somadas a outras práticas, estão aos poucos sendo inseridas na gestão de contratos, contribuindo para a identificação, qualificação, quantificação e mitigação de riscos inerentes as contratações, sejam no que diz respeito a fornecedores ou clientes. Considerando-se ser um tema ainda novo, poucas são as empresas que já utilizam condutas e adotam procedimentos de gestão de riscos nas contratações. A análise prévia dos riscos dos contratos, torna-se imprescindível para eliminar de diversos tipos de riscos, que podem ter impactos contrários a uma contratação de alta qualidade (KINCZEKI, 2020). Para que haja maior clareza no gerenciamento de riscos, traz-se no Quadro 4, as diferenças entre risco e incerteza.

Quadro 04 - Risco  $\neq$  Incerteza

<b>Risco</b>	<b>Incerteza</b>
Variáveis conhecidas	Incorpora uma ou mais variáveis que não podem ser "medidas"
Permitem calcular sua probabilidade de ocorrência	Não pode ser calculada sua probabilidade de ocorrência
Os impactos de cada possibilidade podem ser medidos	Os impactos de cada possibilidade não podem ser medidos
Podem ser controlados e previstos	Não podem ser controlados e previstos

Fonte Elaborado pela autora (2019)

Risco é a possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006; CRETU; STEWART; BERENDS,, 2011; SCHUYLER, 2001). Conforme o artigo 25 da IN05 (BRASIL, 2017a, p.10), o Gerenciamento de Riscos é um processo formado pelas seguintes ações:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
  - II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
  - III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
  - IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
  - V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.
- Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Em maior ou menor grau, as organizações correm algum risco no desenvolvimento das suas operações. Qualquer atividade humana está associada a algum risco (DAMODARAN, 2009). Este risco pode ser em um estágio mais leve ou corriqueiro como atravessar a rua ou em um patamar mais elevado, como, por exemplo, dirigir um carro em uma estrada escura, com péssimas condições de trafegabilidade e sem sinalização no período da noite. No ambiente organizacional, os riscos de natureza negativa quando se confirmam na prática geram prejuízos que podem ser materiais, humanos ou econômicos (CARVALHO, 2019).

Quanto a sua classificação, os riscos podem ser:

- Operacionais: eventos que podem comprometer as atividades, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas (WEBER; DIEHL, 2014);

- De imagem/reputação: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade do órgão em cumprir sua missão institucional (SANTOS, 2019);

- Legais: eventos derivados de mudanças em determinadas legislações ou normas que podem comprometer as atividades do órgão (REIS; KESSELER; PINTO, 2019);

- Financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do órgão de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações (DIAS, 2019).

É oportuno dizer que existem normativos legais que recomendam as instituições públicas a adotarem políticas de gestão de risco em suas operações. A Instrução Normativa nº 01 (BRASIL, 2016) publicada pela Controladoria Geral da União em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão este integrado ao Ministério da Economia emitiu este documento com vistas a comunicar os regramentos e a necessidade de se adotar políticas robustas de gestão de riscos no âmbito da administração pública. Abaixo um trecho da referida Instrução Normativa:

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. [...] A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre objetivos organizacionais (BRASIL, 2016, p.2).

O referido recorte da Instrução Normativa nº 01 (BRASIL, 2016) é enfático ao dizer que compete aos órgãos que integram o Poder Executivo federal, a responsabilidade de implementar e avaliar políticas de gerenciamento de riscos em sua gestão. Isto é uma frente de trabalho que se aplica perfeitamente aos contratos terceirizados. A adoção de uma gestão sistematizada e congruente com o que as instruções normativas, legislações e demais instrumentos legais pedem faz com que diminua o risco de insegurança jurídica na condução da fiscalização dos contratos (DIAS, 2018).

## 2.10 TERMO DE REFERÊNCIA

Em seu bojo conceitual, pode-se dizer que o termo de referência cujo teor precisa mandatoriamente reunir as informações que irão permitir mensurar o custo, os métodos, as estratégias adotadas para suprir as necessidades, o valor da empreitada em planilhas e o cronograma de projeto. Além disso, outras informações relevantes, como por exemplo, a descrição das ações fiscalizadoras, bem como as obrigações do contratante, as sanções previstas em caso de descumprimento de cláusula e o prazo de execução do serviço contratado precisam ser expressos neste documento de maneira inequivocamente clara e objetiva (FERNANDES, 2011).

É no termo de referência que a unidade contratante irá comunicar o que realmente precisa ser contratado ou adquirido. Faz-se necessário estabelecer com clareza o objeto, o orçamento, os métodos e cronogramas acompanhados dos itens básicos para que os procedimentos de licitação sejam executados corretamente (LIMA, 2017).

Para tanto, entende-se que o termo de referência é o documento que orienta e embasa a contratação.

A IN05 (BRASIL, 2017a) trouxe novas regras e diretrizes para as contratações, como o termo de referência que é o documento que balizará o contrato, trazendo clareza no que diz respeito as necessidades da Administração, diretrizes de custos e custos, sendo um fator vital para a contratação .

Conforme os artigos 28 e 29 da IN05 (BRASIL, 2017a, p.11):

O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V ,bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

Por sua vez, o Art. 30 da IN05 (BRASIL 2017a, p.11 – 12) mostra que o Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto;
- VI - modelo de gestão do contrato;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma de seleção do fornecedor;
- IX - critérios de seleção do fornecedor;
- X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- XI - adequação orçamentária.

Em complemento as citações supracitadas, Acórdão nº. 768/2013, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU expressa o seguinte:

O projeto básico ou termo de referência dotam o processo licitatório de maior transparência e dão mais segurança ao gestor de que está contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas. (...) Assim, a ausência ou fragilidades nesses procedimentos pode prejudicar o processo licitatório (TCU,2013).

Dentre as incumbências dos fiscais de contratos, está o conhecimento sólido do que é e de como se elabora um termo de referência corretamente (ENAP, 2018). Todavia, nem sempre os servidores que desempenham a função de fiscal conhecem com precisão a finalidade e a serventia de um termo de referência, o que por sua vez compromete a qualidade da execução das atividades fiscalizadoras (BECK, 2020). É conveniente dizer que a razão da maioria dos processos licitatórios públicos não logra o êxito almejado por conta da existência de falhas na elaboração do termo de referência na fase interna do certame (LIMA, 2017). No que se refere a divulgação do projeto básico, consoante o trecho que adiante se destaca:

[...] a Lei do pregão não exige que seja divulgado o projeto básico, mas apenas o termo de referência. Para tanto, seguindo uma boa prática desenvolvida pelo Conselho de Justiça Federal, é recomendável que no caso de serviços seja o objeto minuciosamente descrito em projeto básico extraído-se do mesmo as características mínimas necessárias para garantir aos licitantes o conhecimento para a formulação das propostas. (FERNANDES, 2006, p. 506).

Os contratos dependem do termo de referência, que por sua vez irão indicar as necessidades e diretrizes da contratação. Portanto, deve ser bem formulado, caso contrário, poderá gerar riscos ao processo de contratação (LIMA, 2017).

Diante das afirmações dos autores citados neste tópico, ressalta-se a importância do conhecimento do termo de referência pelos fiscais de contratos, pois o termo de referência é a ferramenta que engloba as diretrizes para a contratação.

## 2.11 CONTRATOS

Finalizado o processo licitatório ou as ações concernentes a dispensa ou inexigibilidade de licitação, a Administração deve adotar as providências necessárias para celebração do contrato correspondente. O teor do contrato precisa expressar com precisão quais são os direitos, obrigações e responsabilidades tanto da parte contratante como também da parte contratada. Isto precisa estar definido de maneira incontestada, para que no caso de descumprimento de alguma das cláusulas previstas em contrato, a parte que descumpriu com o acordado, seja responsabilizada e assumida a culpa por seus atos. Existe um dever de ambas as partes para que tudo o que fora previamente negociado em contrato seja realizado na sua totalidade (ABDALLA, 2007).

A Lei de Licitações (BRASIL, 1993) considera contrato, os ajustes celebrados entre órgão ou entes da Administração Pública e particulares, através dos quais são firmados acordos de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas. Embora tenha suas origens no direito civil, o contrato administrativo tem como principal característica a presença de cláusulas exorbitantes, ou seja, aquelas que ultrapassam as normas do direito civil, conferindo certos privilégios à Administração para melhor atender ao interesse público (Parágrafo Único do Artigo nº 2º e Artigo nº 58 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993 e suas alterações).

Os contratos são todos os acordos de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos, bem como suas responsabilidades (ABDALLA, 2007). Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre as pessoas que se obrigam a prestações mútuas equivalentes em encargos e vantagens. No que se refere aos contratos administrativos, Justen Filho (2005a; 2005b) define essa modalidade como sendo um ato jurídico que se forma pela vontade de duas ou mais partes, gerando direitos e obrigações para todas, algumas ou somente uma delas. O contrato administrativo rege-se pelas regras e pelos princípios do direito público, existindo diferenças com o contrato de direito privado.

Quando o contrato for regido na sua totalidade por normas de Direito Público, todos os dispositivos da Lei 8.666 (BRASIL, 1993) são aplicados. Entretanto, a própria lei em seu artigo 54 permite utilizar, subsidiariamente, as premissas norteadoras da teoria geral dos contratos, bem como as disposições de direito privado. (BRASIL, 1993).

Existe também, os contratos celebrados pela Administração que são semipublicos. Obedecem algumas normas da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) e são regidos

predominantemente pelo Direito Privado. Por último, há os contratos da Administração regidos integralmente por normas de Direito Privado, que são os contratos realizados por empresas públicas e sociedades de economia mista que realizam atividades econômicas. Para o presente estudo teremos como foco os contratos Administrativos, ressaltando o que prevalece no contrato administrativo, que é o interesse da coletividade sobre o particular. Essa superioridade, no entanto, não permite que a Administração ao impor vontade própria ignore direitos do particular que com ela contrata. Compete a Administração envidar esforços com vistas a garantir a justiça (TCU, 2010).

A lei 8.666, em seu artigo 2º, parágrafo único, estabelece como definição legal de contrato administrativo:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993, p.1).

O contrato pode ser compreendido como um ajuste, o qual tem como atores, participantes a administração pública e um ente particular. A regulação dos trâmites que estabelecem as diretrizes desta relação, são definidos no direito público. A atividade de interesse público norteia o grau de relação e confiança entre parte contratante e organização contratada (CARVALHO FILHO, 2012). Estes ajustes são realizados entre a administração e pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas com o intuito de alcançar um objetivo de interesse público (MELLO, 2004; DI PIETRO, 2010).

Existem alguns tipos de contratos que podem surgir no serviço público, como os contratos de Obras, contratos de fornecimento (compra) e contratos de serviços, cada qual com suas regulamentações, constantes na Lei 8.666 (BRASIL, 1993). Na concepção de Meirelles (2012, p. 266) contrato de obra pública “[...] é todo ajuste administrativo que tem por objetivo uma construção, uma reforma ou uma ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público”. Conforme disposto na Lei nº 8.666, as licitações para execução de obras e prestação de serviços deverão observar a seguinte sequência (BRASIL, 1993, art.7º):

No que diz respeito a contratação de prestação de serviço, o inciso II, do artigo 6º da Lei 8.666, define como serviço:

[...] toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.( BRASIL,1993, p.5).

O contrato de serviço é regulado pela norma de direito público, previsto no artigo 37,

inciso XXI da Constituição Federal, como também pela norma infraconstitucional, Lei 8.666 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O Quadro 5 demonstra os tipos de contratos:

Quadro 05- Tipos de Contratos

Contrato da Administração	Todo contrato realizado pela Administração Pública
Contrato Administrativo	Regido primordialmente pela lei 8.666/93 (arts. 55 e 58-61)
Contrato Semipúblico	Regido por algumas normas da lei 8.666/93 (arts. 55 e 58-61)
Contrato privado	Regido integralmente por normas do Direito Privado

Fonte: Santos (2013).

Na concepção de Meirelles (2012, p.270), contrato de serviço “é todo ajuste administrativo que tem por objetivo uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados”. Para Medauar (2014, p.248), a doutrina pátria em geral distingue os serviços em:

- a) comuns, para cuja execução não é exigida habilitação específica, por exemplo limpeza;
- b) técnico-profissionais, que exigem habilitação específica, por exemplo, manutenção de elevadores;
- c) técnico-profissionais especializados, que implicam execução por profissionais habilitados e de notória especialização.

Quanto ao contrato de fornecimento, a Lei 8.666 (BRASIL, 1993) diz que toda a aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Segundo Meirelles (2012, p.223):

[...] o contrato de fornecimento é o ajuste administrativo pelo qual a Administração adquire coisas móveis (materiais, produtos industrializados, gêneros alimentícios etc.) necessárias à realização de suas obras ou à manutenção de seus serviços (arts. 6º, III, e 14 a 16).

Diante das afirmações expostas, por vários autores que tratam do assunto, entende-se que o contrato, não se limita apenas em acordar vontades entre duas partes, é também um ato jurídico que contempla uma gama de particularidades, dadas suas especificidades, com o propósito de gerar obrigações entre contratante e contratado, que devem ser cumpridas para que seja assegurada a qualidade do serviço prestado.

Na UFSC, o setor responsável pela elaboração e formalização de contratos é o Departamento de Projetos, contratos e Convênios, que tem em sua estrutura, três

coordenadorias, conforme anexo B.

De acordo com o art. 54 da Lei nº 8.666, os contratos Administrativos regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito. Além disso, existem cláusulas que são obrigatórias em todos os contratos administrativos, enquanto outras são meramente facultativas privado (BRASIL, 1993).

O artigo 55 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), são cláusulas necessárias em todo contrato, sem prejuízo de outras cláusulas a critério da administração Pública, aquelas que estabelecem:

- I – o objeto e seus elementos característicos;
- II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (BRASIL, 1993, p. 45 – 46).

Segundo a Lei 8.666 (BRASIL, 1993), além dos itens essenciais acima indicados, as seguintes informações deverão constar no contrato:

- Nome do órgão ou entidade da Administração e respectivo representante;
- Nome do particular que executará o objeto do contrato e respectivo representante;
- Finalidade ou objetivo do contrato;
- Ato que autorizou a lavratura do contrato;
- Número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade;
- Sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993);
- Submissão dos contratantes às cláusulas contratuais.

Uma das características que diferenciam os contratos administrativos para os contratos privados, é a existência das cláusulas exorbitantes.

Pode-se dizer que estas cláusulas são decorrentes da lei e são prerrogativas de caráter especial concedidas à Administração no decurso do contrato administrativo. Esta condição privilegiada pode ser explicada por conta da supremacia da parte contratante em relação a outra parte contratada para que a finalidade de importância pública seja devidamente alcançada (ALEXANDRINO; PAULO, 2009; CARVALHO FILHO, 2012)

Medauar (2014, p. 251) chama essas disposições contratuais de “cláusulas derogatórias e exorbitantes do direito comum”. Deste modo, o artigo 58 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993) relaciona os seguintes privilégios assegurados à Administração Pública em suas relações contratuais:

- a) alteração unilateral do contrato;
- b) rescisão unilateral do contrato;
- c) fiscalização de execução dos contratos;
- d) aplicação de sanções (penalidades);
- e) ocupação ou retomada provisória de bens ou serviços contratados, quando relacionados a atividades essenciais da Administração Pública. (BRASIL, 1993).

Segundo explica Medauar (2014, p.258), “[...] formalização refere-se ao modo como os contratos administrativos se exteriorizam, se expressam [...] de modo que “[...] antes da formalização do contrato deverá ser emitida nota de empenho prévio.”

Nos termos do art,37, inciso XXI, e do artigo 175, ambos da constituição Federal (BRASIL, 1988), toda contratação pública, em regra, é precedida de um procedimento de licitação, nesse sentido é preciso notar que constituem documentos anexos do edital da licitação, e dele fazem parte integrante:

- a) projeto básico;
- b) orçamento estimado em planilhas;
- c) minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;
- d) as especificações e as normas de execução pertinentes à licitação (BRASIL, 1993).

No mesmo sentido, o artigo 62 da Lei nº 8.666 dispõe que, “[...] a minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação”. (BRASIL, 1993, p. 50). A minuta do contrato deve sempre fazer parte do edital, para que os interessados a fazerem parte da licitação, tenham conhecimento prévio das cláusulas contratuais. Depois de apresentadas as vontades balizadoras do contrato administrativo, as partes devem cumprir as cláusulas pactuadas, para que a execução do contrato cumpra fielmente as obrigações acordadas.

As condições pactuadas em contrato devem ser rigorosamente obedecidas pelas partes, conforme preceitua ao artigo 66 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), respondendo cada uma delas por sua inexecução total ou parcial. O inadimplemento da Administração não faculta ao particular contratado o descumprimento do contrato. Ainda se a Administração não realizar o pagamento na época acordada, não pode o particular deixar de cumprir com a sua obrigação contratual. Quando não há a devida confiança entre o órgão contratante e a parte contratada, a tendência é que em algum sinal de inadimplência do órgão sejam movidas ações processuais no campo legal, o que gera insegurança jurídica (DIAS, 2018).

Reforça-se a relevância e a necessidade de os fiscais conhecerem toda esta parte administrativa dos contratos que estão sob a sua responsabilidade. Isto é preciso não somente para que as ações fiscalizadoras, principalmente em se tratando de fiscais administrativos, sejam tomadas com a devida assertividade como também para garantir que o princípio da eficiência e da economicidade, seja considerado na execução dos contratos (BRASIL, 1998; BECK, 2020; ENAP, 2018).

Ao particular é assegurada a indenização dos prejuízos ou a rescisão do contrato caso a Administração não cumpra as obrigações, nos termos do inciso XV do artigo 78 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). No que se refere a execução do contrato, a administração pública possui autoridade para tomar as seguintes deliberações e ações:

- Efetuar a fiscalização do contrato para assegurar que o que foi acordado seja entregue no tempo para evitar atrasos ou outro evento que impacte negativamente a entrega da empreitada;
- Modificação unilateral: isto se aplica nos casos em que são aplicadas mudanças no contrato com a condição de que o objeto e o equilíbrio das finanças sejam assegurados, e;
- Aplicação de penalidades: as sanções são aplicadas nos casos flagrantes de postergação no prazo de entrega ou outra situação que resulte na execução do serviço fora dos padrões estabelecidos (SANTOS, 2013).

Na execução de um contrato, o ente público demandante e a parte contratada estão sujeitos ao cumprimento fidedigno das cláusulas, nas quais estão expressas as obrigações, os direitos e a responsabilidade das partes envolvidas (ABDALA, 2007).

No Quadro 06 estão demonstrados os principais direitos e obrigações das partes.

Quadro 06- Os principais direitos e obrigações das partes

	Contratante (Administração Pública)	Contratado (Particular)
Direitos	Exercer Prerrogativas prevista nas cláusulas Exorbitantes.	Receber o preço convencionado; Manutenção do equilíbrio econômico financeiro.
Obrigações	Pagamento do preço e entrega do local da execução da obra ou serviço.	Prestação do Objeto Contratado.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Demonstrada toda a complexidade de normas que regulam as contratações, verifica-se que o contrato administrativo deve sempre buscar a proteção do interesse público. O contrato é um compromisso estabelecido entre contratante e contratado, que visa constituir, regular ou extinguir, entre as partes, uma relação jurídica patrimonial, sendo regido pelo direito público. É o ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outro ente público, para a consecução do interesse coletivo.

## 2.12 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS

No que concerne a gestão e fiscalização de contratos terceirizados no âmbito da gestão pública, é de competência das instituições e órgãos públicos nomear servidores para exercer a função de fiscal dos contratos de serviços contratados. A fiscalização técnica diz respeito ao acompanhamento do cumprimento da execução do que fora contratado de acordo com os indicadores de desempenho adotados. Neste tipo de fiscalização, o cumprimento do prazo, a qualidade da entrega e a eficiência são elementos que precisam ser avaliados pelo fiscal de contrato. Por sua vez, a fiscalização administrativa envolve uma série de detalhes legais, contábeis e trabalhistas, os quais devem ser de conhecimento pleno dos fiscais. Nesta fiscalização, há o risco constante em casos de inadimplência, que a empresa tomadora do serviço seja processada judicialmente, o que eleva o nível de responsabilidade dos fiscais atuantes nesta frente de trabalho (ALMEIDA, 2019; BECK, 2020; ENAP, 2018; MIRANDA; SANTOS; ALMEIDA, 2019).

No dia a dia, difícil é o entendimento de que a Administração contrata os serviços, e não a mão de obra, devendo acompanhar esse contrato, observando se a empresa vem

cumprindo todas as exigências habilitatórias dispostas no edital, como, por exemplo, o recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos empregados que lhe estão prestando serviço (VIEIRA et al., 2015, p.46).

Há também a fiscalização setorial, a qual pode ser compreendida como o acompanhamento do contrato tanto com relação ao seu contexto técnico como também administrativo. Este tipo de fiscalização é mais comum nos serviços que atendem mais de uma unidade ou departamento de uma instituição pública. Por sua vez, a fiscalização pelo público/usuário como o próprio nome sugere, busca conhecer junto aos usuários do serviço o seu grau de satisfação com relação ao usufruto dos serviços previstos no contrato (ENAP, 2018).

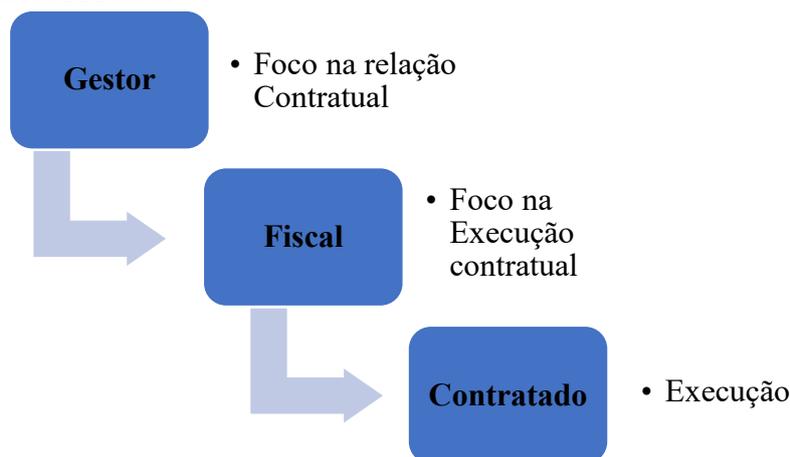
Quando não há este conhecimento sólido por parte dos fiscais, a tendência é que situações referentes ao pagamento correto dos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados não seja gerenciada corretamente, o que pode incorrer em casos de disputa judicial, na qual um ex funcionário da organização prestadora do serviço entra na justiça e processa a empresa contratante na qual exercia suas atividades profissionais. Tal situação gera uma grande insegurança jurídica na gestão e fiscalização de contratos (DIAS, 2019). Conforme previsto na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993, p.54):

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

É conveniente desfazer a recorrente ideia, de que gestão e fiscalização de contratos são exatamente a mesma coisa, o que não pode ser aceito como uma verdade. Os termos gestão e fiscalização costumeiramente são vistos como sinônimos, mas é conveniente esclarecer que são duas frentes de trabalho distintas no campo dos contratos. Enquanto que a gestão de contratos está diretamente relacionada a todas as atividades desenvolvidas com vistas a coordenar as ações fiscalizadoras, incluindo o repasse da documentação para que o departamento de contratos execute os procedimentos necessários para fins de renegociação, pagamentos, descontos e penalidades, a fiscalização é uma atividade que é administrada pela gestão contratual, podendo ser técnica ou administrativa (ENAP, 2018).

A gestão é o gerenciamento de todos os contratos, enquanto a fiscalização é pontual, exercida necessariamente, por um representante da administração, especialmente designado, como exige a Lei nº 8.666, que cuidará pontualmente de cada contrato (BRASIL, 1993). A Figura 4 demonstra as diferenças entre gestor e fiscal no âmbito dos contratos

Figura 4 - Gestor X Fiscal



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

O gestor do contrato pode ser compreendido como uma autoridade superior a qual o fiscal do contrato sempre deve reportar qualquer tipo de anormalidade ou situação que venha a acarretar eventuais impactos negativos na execução e entrega do serviço. Além disso, situações que podem acarretar em mudança no contrato, o acompanhamento das obras que se encontram em andamento, bem como casos que podem causar efeitos indesejados que por sua vez geram um dispêndio de recursos, todas estas são situações que devem imediatamente ser reportadas ao gestor do contrato (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2017). Conforme o Tribunal de Contas da União:

O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. (TCU, 2006, p. 46).

O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso (BRASIL, 2017a). É comum encontrar gestores de contrato que não possuam os conhecimentos e habilidades desejados atuando na função, acredita-se que isto ocorra devido às funções não estarem descritas, a alocação interna de servidores de maneira equivocada, a escassez de mão de obra treinada, dentre outros fatores (GONÇALVES, 2006).

Ao gestor do contrato cumpre verificar a correta execução do objeto de avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas as sanções ou de rescisão contratual. Além disso, é de sua incumbência tratar diretamente com o contratado, exigindo que esta parte interessada no processo contratual cumpra de maneira

profissional com o que fora acordado no contrato (BARRAL, 2016).

No dia a dia, difícil é o entendimento de que a Administração contrata os serviços, e não a mão de obra, devendo acompanhar esse contrato, observando se a empresa vem cumprindo todas as exigências habilitatórias dispostas no edital, como, por exemplo, o recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos empregados que lhe estão prestando serviço (VIEIRA et al., 2015, p.46). A fiscalização de contratos não consiste somente em atestar notas sem avalia-las corretamente, visto que essa é uma atitude pouco profissional, a qual evidencia a imperícia na condução de um processo (ROMME, 2016).

O conhecimento da legislação trabalhista e dos demais dispositivos legais, que influenciam diretamente no andamento do contrato, são pilares que nem sempre são vistos como importantes, tanto por gestores como fiscais, o que acaba culminando em elevado grau de insegurança jurídica. Tal situação faz com que os fiscais apenas cumpram um protocolo baseado no que outra pessoa faz, mas sem ter a expertise técnica para executar as fiscalizações da maneira correta (ENAP, 2018; BECK, 2020).

A IN nº 05 (BRASIL, 2017a, p.9) trouxe um novo olhar para as práticas de Gestão e Fiscalização de Contratos, que envolve agora, mais atores no tocante da Gestão e Fiscalização de Contratos:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos 14 pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

Com vistas a descrever os tipos de fiscalização, bem como a finalidade de cada uma delas, abaixo uma sumarização das categorias existentes, consoante ENAP (2018):

- Gestão da Execução do Contrato: representada por um gestor, o qual é o responsável por administrar as atividades de fiscalização pertinentes ao seu contrato. Além disso, é de sua alçada de responsabilidade acompanhar os atos necessários para a instrução processual. Também compete ao gestor de contratos, encaminhar a documentação para que o departamento de contratos efetue os procedimentos atinentes a pagamentos, aplicação de penalidades, prorrogação do prazo de vigência, mudanças contratuais, reequilíbrio financeiro e ações para término de contrato.

- Fiscalização técnica: neste tipo de fiscalização, basicamente é feita uma verificação entre a execução do objeto contratado e os parâmetros referentes a qualidade, o prazo de entrega de cada tarefa e a maneira com que cada trabalho é executado com vistas ao atendimento dos indicadores e seus respectivos patamares de satisfação;

- Fiscalização administrativa: diz respeito ao monitoramento dos aspectos administrativos que são atinentes aos contratos e abarcam o atendimento de demandas trabalhistas, previdenciárias e fiscais, bem como a solução de eventuais conflitos ou contratempos nos casos em que por algum motivo o pagamento do serviço não é realizado na data estabelecida para o fornecedor;

- Fiscalização setorial: esta categoria acontece nos casos em que um mesmo serviço contratado é prestado em mais de uma unidade em um mesmo órgão contratante e abarca tanto a fiscalização do âmbito técnico como também administrativo, e;

- Fiscalização pelo usuário: é o monitoramento da qualidade dos serviços prestados através de pesquisas de satisfação junto aos usuários, o que visa gerar as informações necessárias para avaliar se na visão de quem usufrui os serviços o desempenho da organização contratada está ou não de acordo com as expectativas com relação ao objeto contratado.

Cabe ressaltar que o controle adequado em todos os momentos da gestão e fiscalização dos contratos, desde sua elaboração, torna-se imprescindível, para que não haja comprometimento, na execução contratual. Neste sentido, o papel do gestor é de total relevância, pois ele é quem definirá os caminhos a serem seguidos pelos demais atores envolvidos no processo de fiscalização dos contratos, indicando e orientando quanto os procedimentos e determinando as diretrizes a serem seguidas.

Para que a gestão e fiscalização contratual seja realizada, não basta apenas cumprir com o que está de acordo com a lei e os regulamentos pertinentes. Deve-se observar com muita atenção, as proporções de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados, não esquecendo da satisfação dos usuários do serviços prestados.

Apesar de gestão e fiscalização serem atividades distintas uma da outra, é necessário que se perceba a relação indissociável que há entre estes dois termos em seus aspectos práticos. A ausência de uma gestão de contratos consistente e comprometida com a qualidade do cumprimento do que fora contratado fará com que situações de processos trabalhistas sejam recorrentes, gerando insegurança jurídica (DIAS, 2018). Isto gera um passivo judicial que faz com que a instituição tenha que arcar com custos processuais, o que poderia muito bem ser evitado se a fiscalização técnica fizesse a parte que lhe compete de maneira eficiente.

Por outro lado, uma fiscalização feita de maneira pouco profissional coloca em risco não somente a eficiência da entrega do serviço contratado como também pode fazer com que sanções não sejam aplicadas corretamente junto a empresa fornecedora do contrato. Aqui nota-se uma postura pouco comprometida do fiscal com o seu trabalho, visto que atestar notas é somente uma parte mínima do trabalho de fiscalização. Ainda que este servidor seja instruído para receber documentações, a ausência de uma análise mais precisa do que consta nesses registros faz com que a fiscalização seja feita de maneira improvisada (ALMEIDA, 2019).

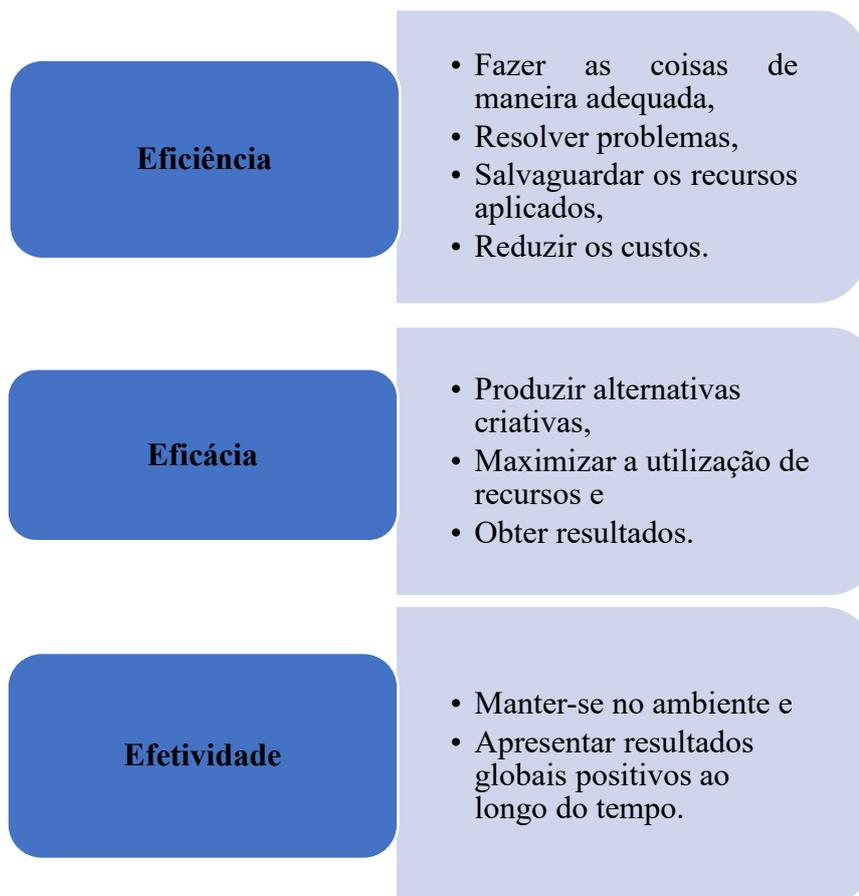
A jurisprudência do Tribunal de contas da União (Acórdão ° 2.296/2014, plenário), apresenta um consenso de que a separação de tarefas entre o gestor e o fiscal é altamente recomendável, apesar de que a segregação de funções destes atores, não esta prevista na lei.

Art. 41. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos, caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional. § 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. § 2º Na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. § 3º Nos casos de atraso ou falta de indicação, de desligamento ou afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou fiscais e seus substitutos, até que seja providenciada a indicação, a competência de suas atribuições caberá ao responsável pela indicação ou conforme previsto no normativo de que trata o caput.

Art. 42. Após indicação de que trata o art. 41, a autoridade competente do setor de licitações deverá designar, por ato formal, o gestor, o fiscal e os substitutos. § 1º O fiscal substituto atuará como fiscal do contrato nas ausências e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular. § 2º Será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar as atividades de fiscalização do representante da Administração, desde que justificada a necessidade de assistência especializada. § 3º O gestor ou fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo (TCU, 2014).

Como se pode notar, o papel dos gestores e dos fiscais de contratos possui elevado nível de responsabilidade (ABDALLA, 2007). A Figura 5 aponta os indicadores de medição em contratos.

Figura 5- Indicadores de Medição



Fonte: Santos (2013)

É por essa razão que a postura tanto de quem gerencia como também de quem fiscaliza contratos na administração pública deve primar pela qualidade e pelo profissionalismo (ROMME, 2016; SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

A correta fiscalização contratual continua a ser a principal proteção dos órgãos públicos contra débitos decorrentes das relações de trabalho vinculadas aos seus contratos administrativos. O fiscal do contrato, preferencialmente, deve ser uma pessoa organizada, proativa, responsável, ética, proba, transparente e atenta na atividade de fiscalizar e acompanhar continuamente a execução do contrato, pois dele depende o legítimo cumprimento contratual.

É atribuição da Administração, fiscalizar de maneira diligente os seus contratos. Para tanto, um agente devidamente capacitado deve ser designado para o exercício desta função. Neste sentido, a fiscalização não pode ser vista como uma atividade facultativa, mas sim mandatória. Havendo uma fiscalização atuante, a parte contratada se sente no dever de executar corretamente o serviço contratado e com isso cumprir com o propósito que suscitou a realização da obra, serviço ou compra de material por parte do ente público (JUSTEN FILHO,

2010).

As ações fiscalizadoras servem também para prevenir eventuais situações que podem prejudicar o cumprimento do contrato. Quando não há uma fiscalização eficaz, abre-se um precedente deveras perigoso para situações de conflito entre a parte contratada e o ente público contratante, o que por sua vez pode gerar em prejuízos para ambas às partes interessadas. Por outro lado, a execução assertiva da fiscalização pode fazer com que a empresa contratada adote uma postura mais diligente na execução dos serviços temendo ser punida por alguma penalidade (NIEBUHR, 2013).

Ao se mencionar o termo fiscalização, entende-se que esta atividade engloba a checagem constante do material e trabalho realizado. Para isso, são admitidos testes, experiências de funcionamento de equipamentos e qualquer outra atividade cujo fim seja voltado para assegurar a execução do que fora contratado em nível de excelência (MEIRELLES, 2005).

Quando algum servidor, designado para ser fiscal de algum contrato administrativo, já foi empregado da empresa fiscalizada, possuir familiares em posto de comando daquela empresa, desafetos ou vínculo de amizade com gestores da empresa, não deve logicamente, ser indicado para exercer a função de fiscal. Não obstante a importância que representa a fiscalização do contrato, o servidor não deve, aleatoriamente, utilizar-se da prerrogativa de agente fiscalizador do contrato para prejudicar o particular. Caracteriza desvio de poder a fiscalização atuar além do necessário ou para efeito diverso à verificação do cumprimento dos deveres pelo particular (JUSTEN FILHO, 2010).

Para Nery e Neri (2010) o fiscal do contrato não é útil apenas para a Administração Pública, mas para a sociedade em geral, já que através de sua atuação, podem ser reduzidos ou estancados custos públicos desnecessários. Além da árdua tarefa de fiscalizar e acompanhar a execução contratual, o servidor ainda se esbarra com o fato de cumprir com as atribuições do seu cargo na administração pública. Ao conduzir os trabalhos de fiscalização deve fazê-lo de forma segura, correta e transparecer um considerável grau de tranquilidade como norteador dos procedimentos concernentes, adotando requisitos de clareza, nitidez e precisão na condução dos trabalhos e, dentro dos melhores parâmetros de retidão e lisura. Quando estes critérios não são atendidos, a fiscalização dos contratos não acontece da forma como deveria, o que faz com que alguns tópicos obrigatórios previstos na execução dos contratos não sejam averiguados da maneira correta (BECK, 2020).

A escalação de fiscais pode ser compreendida como um ato discricionário do líder ou gerente, que responde por um setor ou departamento na Administração Pública. Para que a

atuação do fiscal possa ser congruente com a magnitude que o cargo exige, faz-se necessário o atendimento a alguns itens basilares. O ideal é que o fiscal conheça com precisão os detalhes do contrato que lhe foi designado para fiscalizar. Quando isto não for possível, a capacitação técnica para o desenvolvimento desta função se torna necessária (BECK, 2020; BRASIL, 2017a).

Não é de bom tom que um mesmo fiscal seja responsável pela fiscalização de vários contratos de maneira concomitante, visto que isso irá impactar negativamente na qualidade da fiscalização. A destreza negocial, a liderança, o dinamismo e a segurança nas decisões são elementos que devem fazer parte das características atitudinais do fiscal. Antes do fiscal ser escalado, faz-se necessário considerar o grau de complexidade que é inerente a esta função, somada com as obrigações que o servidor já possui em seu cotidiano profissional. Além disso, é preferível que o fiscal tenha conhecimentos sólidos em legislações correlatas a orçamentos, gestão de contratos e itens que lhe são afetos, como, por exemplo, a elaboração dos termos de referência. É inútil o fiscal manusear documentos e atestá-los sem proceder com a devida análise de seus respectivos teores (PÉRCIO, 2015; VIEIRA et al., 2015; ALMEIDA, 2019).

O Tribunal de Contas da União orienta que:

Instrua os fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da lei 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos. (TCU, 2009).

Neste contexto, ressalta-se que a capacitação deficiente dos agentes públicos e a consequente falha na observância dos procedimentos legais e técnicos inerentes e necessários a uma boa fiscalização do objeto contratado podem levar a verdadeiros desastres no gasto dos recursos públicos, incluindo decisões incorretas, documentos mal elaborados, contratações desvantajosas e aquisições ineficazes para a Administração, entre outros. São esses os motivos que justificam o dever da Administração Pública de investir em programas de capacitação, de treinamento e de orientação para o agente público (BECK, 2020; GONÇALVES, 2006)

Aos fiscais de contratos, competem o controle do prazo de vigência do contrato e as entregas que foram celebradas de acordo com cada especificação, bem como registrar as ocorrências que porventura demonstrem imperícia ou falta de padronização nos trabalhos executados. Além disso, é da alçada do fiscal o recebimento e conferência das notas fiscais, o encaminhamento ao gestor de qualquer irregularidade detectada, o acompanhamento do pagamento das notas e os pedidos de alteração contratual, feitos pelo fornecedor (GARCIA et al., 2011). É importante ressaltar que a falta de estrutura dos órgãos e entidades da

Administração Pública, a falta de pessoal e com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual, é um dos pontos mais críticos e vulneráveis às irregularidades no âmbito do serviço público (BECK, 2020). O TCU afirma que:

a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. [Acórdão 859/2006 – TCU – Plenário].

Portanto, uma atuação deficiente do fiscal de contratos, tem potencial para causar danos ao erário, o que atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada. Na Administração Pública a terceirização ocorre, dentre outros motivos, para impedir o grande crescimento da máquina administrativa, pela busca por eficiência e para especialização em suas atividades finalísticas. Todavia, a opção pela terceirização na administração pública necessita ser avaliada com critério, não somente por conta das recentes mudanças ocorridas no âmbito da legislação, pertinentes a este assunto (BRASIL, 2017a), como também com relação aos benefícios e desvantagens que esta prática pode trazer para as instituições públicas (MIRANDA; SANTOS; ALMEIDA, 2019).

Na Universidade, vários contratos tem uma pessoa apenas, atuando como gestor e fiscal, conforme os entrevistados nesta pesquisa. Esta situação compromete a eficiência da fiscalização, onera os cofres públicos e atrasa o cumprimento das atribuições do cargo do servidor.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O objetivo deste capítulo foi descrever os procedimentos metodológicos percorridos para a realização da pesquisa e consecução dos objetivos propostos. Pesquisa científica é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia, consagradas pela ciência" (RUIZ, 1985,p. 170). A realização da atividade denominada pesquisa tem como meta obter a solução de problemáticas de natureza teórica ou prática (CERVO; BERVIAN, 2002).

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

Os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada

(GODOY, 1995).

Quanto à natureza a pesquisa, se enquadra na abordagem qualitativa, baseando-se nas práticas utilizadas no âmbito da UFSC, quanto à Gestão, Contratação e Fiscalização de Contratos Terceirizados, analisando atitudes, motivações e comportamentos, no processo de contratação e fiscalização, bem como as opiniões dos entrevistados.

A pesquisa documental é explicada por Vergara (2010) como a pesquisa realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas.

A pesquisa foi de cunho bibliográfico e documental, pois teve a sua base em documentos como portarias e instruções normativas, bem como relatórios de gestão da UFSC, trazendo maior conhecimento para a análise de dados, que estimulem a compreensão das atividades utilizadas no processo de contratação e fiscalização, no âmbito da UFSC.

Para Fachin (2006), a pesquisa bibliográfica, em termos genéricos, é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza. Tem como finalidade conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber. Ela se fundamenta em vários procedimentos metodológicos, desde a leitura até como selecionar, fichar, organizar, arquivar, resumir o texto; ela é a base para as demais pesquisas. A presente dissertação se enquadra como pesquisa bibliográfica devido ao fato de estar fundamentada na leitura de diversas obras, que versam sobre Gestão e Fiscalização de contratos, Terceirização, Licitação e Gestão universitária, conforme consta nas referências desta pesquisa.

Para Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo em abordagens específicas de coletas e análise de dados. Em relação ao tipo e sua classificação compreende um estudo de caso, tendo como foco o entendimento da rotina utilizada pela UFSC e sua estrutura, no setor de contratações.

### **3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

A Pesquisa foi realizada no âmbito da UFSC, tendo como foco os setores diretamente ou indiretamente ligados aos procedimentos de contratação. Para melhor contextualizar o ambiente onde será realizada esta pesquisa, serão apresentados abaixo, dados da estrutura da UFSC, retirados do seu site.

A UFSC possui uma trajetória de 60 anos - fundada em 1960 - tendo como objetivo promover o ensino, a pesquisa e a extensão. Sua comunidade é constituída por cerca de 50 mil pessoas, incluindo estudantes e servidores, docentes e técnicos-administrativos em Educação

(UFSC, 2019).

Além dos Campi, situados em Blumenau, Joinville, Araranguá e Curitibanos, a UFSC possui em seu campus Florianópolis, 11 centros, 7 Pró-Reitorias e 10 secretarias, somando um total de 50 mil pessoas em sua comunidade, São aproximadamente 5.500 professores e técnicos que atuam em atividades cujos resultados são referência no Brasil e Exterior. Atuando também no ensino básico e pós-graduação (UFSC, 2019)

Os processos de Gestão e Fiscalização de Contratos, estão ligados a Pró-Reitoria de Administração (PROAD), que possui em sua estrutura quatro departamentos: Departamento de Compras (DCOM), Departamento de Gestão Patrimonial (DGP), Departamento de Contratos (DPC), Departamento de Licitações (DPL), além de outras Coordenadorias, como a Coordenadoria do Arquivo Central (CAC), o Biotério Central (BIC) e a Imprensa Universitária (IU). O que está demonstrado no anexo A. Mesmo com esta estrutura, a PROAD não possui ainda, um Departamento ou Coordenadoria única, que englobe a Gestão e Fiscalização de Contratos e que abarque com todas as exigências constantes na legislação. O Departamento de Licitações (DPL), criado em 2014, através da portaria n.º 126/2014/GR, substitui a extinta Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros (CPLP), originalmente vinculada ao Departamento de Compras e Licitações (DCL), hoje, Departamento de Compras (DCOM). Entre suas atribuições, estão a definição das modalidades licitatórias que melhor atendam aos interesses da instituição, a elaboração das minutas dos editais dos certames, a execução da fase externa das licitações, além de outras atividades, tais como o cadastramento de fornecedores (SICAF) e a catalogação de materiais e serviços (CATMAT/CATSER). No ano de 2020, realizou aproximadamente, 168 licitações (DPL/UFSC, 2019).

O Departamento de Compras (DCOM), conforme Portaria nº 2/2018/PROAD, tem entre suas atribuições, promover a aquisição dos materiais utilizados em todos os campi, com exceção do Hospital Universitário, sendo a unidade responsável por planejar e conduzir os processos de compras de materiais permanentes e de consumo da UFSC, sendo responsável pela fase interna da licitação; conduzir os processos de compras por dispensa ou inexigibilidade de licitação; emitir as solicitações de nota de empenho de material; realizar controle dos produtos químicos controlados; comprar, receber e distribuir os materiais de Almoxarifado, além de conduzir e acompanhar os processos de importação e exportação de materiais. (DCOM//UFSC, 2019).

### 3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Com relação às técnicas de coleta dos dados, optou-se pela realização de uma entrevista semiestruturada, com um roteiro de entrevista (PRODANOV; FREITAS, 2013). Entende-se ser a melhor forma de averiguação dos procedimentos utilizados nas contratações da UFSC, através das opiniões e sentimentos dos entrevistados, para melhor atender a pesquisa qualitativa. Quatorze entrevistas foram realizadas através de videoconferência, pela plataforma Google Meet, uma entrevista feita pelo whats App e uma entrevista realizada por e-mail, pois o entrevistado não conseguiu acessar a plataforma de videoconferência.

As entrevistas foram realizadas no período de 22/02/2021 à 23/03/2021, através de videoconferência, pela plataforma Google Meet, e-mail e whatsapp.

Para que todos os objetivos fossem alcançados e as indagações da pesquisa respondidas, o roteiro de entrevista foi elaborado com base na revisão bibliográfica, e objetivos específicos.

A proposta de roteiro de entrevista está contemplada no Apêndice A – Instrumento de Coleta de Informações.

Partindo de Triviños (1987) este tipo de coleta de dados primários compreende uma ação onde o entrevistador parte de elementos bases, apoiados no contexto envolto à pesquisa e que, oferecem amplo campo de interrogativas que podem ir surgindo no desenvolvimento da entrevista, subsidiando elementos que possam ser desvelados de modo a elucidar o fenômeno investigado.

Foram entrevistados, gestores administrativos e fiscais de contratos, envolvidos direta ou indiretamente, nas atividades pertinentes ao processo de Contratações da UFSC.

Quanto aos fiscais de contrato a entrevista foi feita por amostragem, pois existe uma população de aproximadamente 170 fiscais de contratos. Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, através da busca sistemática por trabalhos científicos que tratam da Gestão e Fiscalização de Contratos, bem como Internet, bancos de dados da UFSC, cadastros, jornais, revistas, artigos, entre muitas outras fontes.

Quanto a sua abordagem, a pesquisa se caracteriza como sendo de cunho qualitativo. Trata-se de uma abordagem em que são analisados os elementos presentes nos discursos de cada participante do estudo. As interlocuções individuais são compreendidas no que tange a mensagem e ao sentido presente em cada resposta coletada. Feito este procedimento, busca-se traçar um perfil que possa retratar da forma mais fidedigna possível as características e os pontos de vista da população pesquisada (MINAYO, 2017).

Abaixo o quadro 7 traz os objetivos específicos desta pesquisa e como os dados foram coletados.

Quadro 7- Objetivos específicos e técnicas de coleta de dados

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Coleta de Dados</b>
- Levantar as práticas adotadas pela UFSC no âmbito da gestão, contratação e fiscalização dos contratos terceirizados	- Levantamento feito através de dados bibliográficos, documentos institucionais, sites relacionados a UFSC e entrevistas.
- Verificar no atual contexto, as potencialidades e dificuldades do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC;	- Entrevistas semiestruturadas, realizada por videoconferência, com roteiro, onde os entrevistados foram atores diretamente ligados a UFSC.
- Identificar possibilidades de melhoria no eixo da gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados a luz do processo de centralização	- Entrevistas semiestruturadas, realizadas por videoconferência, com roteiro, onde os entrevistados foram atores diretamente ligados a UFSC.
- Construir uma proposta de centralização visando a melhoria do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC.	- Elaborado com base nas documentações e entrevistas realizadas com Gestores e fiscais de contratos da UFSC.

Fonte: elaborado pela autora (2021)

### 3.4 SUJEITOS DA PESQUISA

Para melhor compreender o envolvimento dos entrevistados, descrevo suas respectivas atribuições no contexto das relações de suas funções com as atividades administrativas que melhor esclarecem seu envolvimento direto ou indireto com o fenômeno investigado, onde temos:

a) Ao Pró-Reitor de Administração compete: coordenar e acompanhar a execução das ações relativas à política de administração da Universidade, definida pelo Conselho Universitário, zelando pelo cumprimento das normas pertinentes; Propor e acompanhar a

execução da política de gestão da Universidade, no que se refere a: execução das rotinas administrativas atreladas aos processos da gestão patrimonial, serviços de compras e licitações, pactuação de contratos administrativos, concessões e convênios, abertura de processos, recebimento e expedição de correspondências, prestação de serviços gráficos, manutenção do Biotério Central, objetivando viabilizar a adequada consecução das atividades finalísticas da instituição; emitir portarias e outros atos administrativos que se façam necessários à consecução das atividades da respectiva área; executar outras atividades inerentes à área ou que venham a ser delegadas pelo Reitor (UFSC, 2016).

b) Ao Secretário de Planejamento e Orçamento compete: coordenar o Planejamento Institucional; a Gestão Orçamentária, Financeira, Contábil; a Avaliação Institucional, bem como a elaboração da Prestação de Contas Anual; propor valores e diretrizes institucionais para a excelência da gestão; executar outras atividades inerentes à área ou que venham a lhe ser delegados por autoridade competente. (UFSC, 2016).

c) Ao Superintendente do Orçamento compete: assessorar o Secretário de Planejamento e Orçamento em assuntos da sua competência; substituir o Secretário em suas ausências; dirigir e administrar as atividades da Superintendência; executar outras atividades inerentes à área ou que lhe venham a ser delegadas por autoridade competente (UFSC, 2016).

d) Ao Diretor do Departamento de Licitações compete: designar e assinar às portarias pertinentes à designação dos pregoeiros e respectiva equipe de apoio, leiloeiros e equipe de apoio, bem como, se conveniente, à constituição de comissões de licitações; Gerenciar a realização dos procedimentos licitatórios visando à contratação de obras, serviços e à aquisição de bens de consumo e permanente para a UFSC; Gerenciar os serviços pertinentes à elaboração de editais de licitações, analisando seus enquadramentos legais e respeitando as inovações da legislação que doutrina as atividades do Departamento, definindo a modalidade licitatória mais adequada para cada processo (UFSC, 2018).

e) Ao diretor do Departamento de Compras compete: planejar, coordenar e acompanhar processos licitatórios de compras de material de consumo e permanente, incluindo as aquisições para o Almoxarifado Central; Estabelecer cronograma para a realização de licitações de material de consumo e permanente; Analisar e autorizar processos de compra por dispensa ou inexigibilidade de licitação de material de consumo e permanente; Analisar e autorizar os processos de adesão (carona) de material de consumo e permanente; Instruir, analisar e autorizar os processos de troca de marca de material de consumo e permanente; Assinar Atas de Registro de Preços de material de consumo e permanente (UFSC, 2017).

f) Ao diretor do departamento de Projetos Contratos e Convênios compete: assinar atas de registro de preços voltadas para compras de serviços, na sua área de atuação, exceto serviços/obras; assinar notas de solicitação de empenho, como ordenador de despesas, na sua área de atuação; designar por meio de portarias, os fiscais de contratos de concessão, termo de permissão e autorização de uso e contratos administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC,2017).

g) Ao diretor do Departamento de Manutenção Predial e Infraestrutura compete: supervisionar, direcionar e coordenar os serviços de manutenção predial e de infraestrutura. Além disso, o Diretor do DMPI é a ligação entre o Departamento e as outras instâncias da UFSC, atuando no direcionamento dos trabalhos de acordo com a missão, a visão e os valores da Universidade (UFSC, 2016).

h) Ao secretário da Segurança Institucional compete: estabelecer todas as linhas de planejamento para os tipos específicos de segurança: física, estratégica e especial; planejar, coordenar, controlar e sistematizar os procedimentos relativos à segurança da comunidade universitária, autoridades e de pessoas que pelos seus prédios transitem, bem como das instalações físicas, materiais e equipamentos (UFSC, 2016).

i) Aos diretores de centro compete: dirigir, coordenar, fiscalizar e superintender os serviços administrativos da Unidade; convocar e presidir as reuniões do Conselho da Unidade; aprovar a proposta orçamentária da Unidade, com base nas propostas dos Departamentos, encaminhando-a à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade; apresentar à Reitoria a prestação de contas do movimento financeiro anual; fiscalizar a execução do regime didático, zelando, junto aos Chefes de Departamentos, pela observância rigorosa dos horários, programas e atividades dos professores e alunos; cumprir e fazer cumprir as decisões dos Órgãos Superiores da Universidade e do Conselho da Unidade; aprovar a escala de férias proposta pelos Departamentos; administrar o patrimônio da Unidade; fiscalizar o cumprimento da legislação federal de ensino, no âmbito da Unidade; baixar atos normativos próprios, bem como delegar competência, nos limites de suas atribuições; exercer o poder disciplinar no âmbito da Unidade; convocar as eleições nos Departamentos e para os representantes da Unidade nos Órgãos Colegiados da Administração Superior.

j) Aos Fiscais de Contrato compete: Fiscalização Técnica: o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de

pagamento conforme o resultado; Fiscalização Administrativa: o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento; Fiscalização Setorial: o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;

O quadro 8 demonstra os agentes entrevistados.

Quadro 8 – Agentes Entrevistados

<b>ENTREVISTADOS</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>Pró-Reitor de Administração da gestão 2016 a 2020.</b>	<b>1</b>
<b>Superintendente de Orçamento da gestão 2016 a 2020</b>	<b>1</b>
<b>Secretário do Planejamento e Orçamento da gestão 2016 a 2020</b>	<b>1</b>
<b>Secretário da Segurança Institucional gestão 2016 a 2020.</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Licitações da gestão 2016 a 2020</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios gestão 2016 a 2020.</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Compras da gestão 2016 a 2020</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Manutenção Predial e Infraestrutura da gestão 2016 a 2020.</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Manutenção Predial e Infraestrutura da gestão. Desde o final de 2020.</b>	<b>1</b>
<b>Diretor do Departamento de Manutenção Predial e Infraestrutura da gestão 2020 a 2021.</b>	<b>1</b>
<b>Diretores de Centro</b>	<b>2</b>
<b>Fiscais de Contratos da gestão de 2016 a 2020.</b>	<b>4</b>

**TOTAL****16**

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

### **3.5 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS**

A coleta dos dados junto aos respondentes precisou ser adaptada para a situação de pandemia ocasionada pela enfermidade conhecida como Covid-19. Para assegurar a proteção da integridade física dos participantes, foram agendadas entrevistas com roteiro semiestruturado. Utilizou-se como forma de obtenção das respostas o formato de videoconferência. Um dos participantes preferiu enviar suas respostas via aplicativo de mensagens Whats App.

Quanto a sua abordagem, a pesquisa se caracteriza como sendo de cunho qualitativo. Trata-se de uma abordagem em que são analisados os elementos presentes nos discursos de cada participante do estudo. As interlocuções individuais são compreendidas no que tange a mensagem e ao sentido presente em cada resposta coletada. Feito este procedimento, busca-se traçar um perfil que possa retratar da forma mais fidedigna possível às características e os pontos de vista da população pesquisada (MINAYO, 2017).

Foram prospectados 16 participantes de diversos setores conexos direta ou indiretamente com relação a gestão e fiscalização de contratos na Universidade Federal de Santa Catarina. Através da aplicação do roteiro de entrevista, procurou-se conhecer qual a percepção do atual momento em que a fiscalização de contratos é realizada na referida instituição universitária. Para garantir o anonimato dos respondentes, adotou-se como forma de denominação a letra E que é a inicial da palavra Entrevistado seguida de um numeral: E1, E2, E3...até o E16. As respostas coletadas nas entrevistas foram transcritas com o intuito de compreender o ponto de vista dos respondentes com relação as perguntas a eles direcionadas.

## **4 RESULTADOS DA PESQUISA**

Os resultados da pesquisa, serão apresentados em tópicos, onde serão elencadas as práticas utilizadas pela UFSC, as potencialidades e dificuldades encontradas pelos atores, envolvidos no processo de contratação, gestão e fiscalização de contratos terceirizados e as possibilidades de melhorias, no que tange o processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC.

#### 4.1 PRÁTICAS ADOTADAS PELA UFSC NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

A contratações de serviço, no âmbito da UFSC, são realizadas pelo DPC, que recebe dos requerentes, via SPA, as solicitações de contratação que devem seguir um protocolo, contendo a formalização da demanda, estudos técnicos preliminares, mapa de riscos, termo de referência, pesquisa de preços, orçamentos, mapa comparativo de preços e relatório de pesquisa de preços, esta documentação conferida e caso não esteja de acordo, mais informações poderão ser solicitadas ao requerente (DPC, 2021).

Quanto a tramitação do processo, após passar pelo DPC, é encaminhado a SEPLAN, DPL e procuradoria federal junto a UFSC.

Enfatiza-se que o roteiro de entrevistas elaborado para o presente estudo foi dividido em blocos para facilitar a compreensão de cada relato obtido nas entrevistas. Com relação a escolha das respostas, buscou-se àquelas que melhor se adequavam ao teor da pergunta formulada. Para a primeira pergunta, denominada “Você sabe como ocorre a fiscalização no âmbito da Universidade?”, percebeu-se que nem todos os entrevistados demonstram conhecimento em relação a este processo de fiscalização de contratos. As respostas abaixo evidenciam esta descoberta.

Sim, eu sei como funciona a fiscalização dos contratos terceirizados sim (E1).

Tenho uma ideia, principalmente na parte de Obras e Manutenção (E2).

[...] eu sei por cima (E5).

É, eu tenho um conhecimento restrito, né? Mas tenho noção de como ocorre sim a fiscalização desses contratos junto a Universidade, né? Mas certamente eu sou um leigo comparado com os fiscais e as pessoas que estão envolvidas na área, né? Mas tenho noção, sim (E7).

A mão de obra exclusiva no que tange os contratos de manutenções tá sendo feito da seguinte forma: os fiscais técnicos, eles acompanham a execução dos serviços, acompanham a frequência dos trabalhadores. É feito um relatório que vai pro DPC (Departamento de Projetos, Contratos e Convênios) tá fazendo um “pente fino” na conferência dos documentos [...] Então,...é essa a forma que tá sendo fiscalizada. Nós fazemos o acompanhamento da execução do serviço, acompanhamento da frequência, vamos dizer assim, mais grosseria, né ? [...] Então eles (DPC) fazem um relatório bem detalhado, eles tem um conhecimento, vamos dizer, mais apurado disso, né? (E9).

Eu tenho assim, algumas informações, como que as coisas mais ou menos acontecem. Tem o fiscal do contrato, que esse fiscal então faz as fiscalizações de serviços terceirizados, tal, mas assim, não tem muito conhecimento de como as coisas se processam (E11).

A gente tem 2 contratos que nós gerimos, a gente acaba fazendo todo o processo. Desde o controle da documentação efetivamente [...] No que tange o corpo do contrato, eu não tenho dúvida de que a gente faz de forma certa. Mas a gente sabe que sempre existem regras externas de outras coisas que mudam com certa frequência, e que por a gente não trabalhar diretamente com isso gera um pouco de receio. Então, agora detalhes, como ela funciona...olha, a gente tenta fazer, aqui a gente se esforça ao máximo pra poder cumprir o que a gente contratou e sempre atento as regras básicas, né? De questão trabalhista, de trabalho, a gente faz uma fiscalização bem próxima, pelo menos dos contratos (E12).

É que tem...é bem ampla, porque tem várias formas de fiscalização, tem várias formas de contratos [...]. É...realmente tem a fiscalização que requer mais atenção do fiscal em função da necessidade do acompanhamento da questão da documentação que é da empresa prestadora de serviço (E14).

Como se pode observar, alguns dos respondentes demonstram um nível mais elevado de conhecimento com relação a dinâmica de funcionamento da fiscalização de contratos na instituição de ensino superior (IES) analisada neste estudo. As respostas de E7 e E11 demonstram um nível mais superficial de conhecimento, o qual pode ser explicado pela área de atuação destes respondentes não ser diretamente focada na questão da fiscalização dos contratos, em especial àqueles de mão de obra exclusiva.

Nas respostas de E9, E12 e E14, demonstra-se um patamar de conhecimento maior, visto que ambos reconhecem em seus relatos a importância de se fazer o controle e verificação da documentação da organização prestadora de serviço. No caso específico de E9, há menção direta ao Departamento de Projetos, Convênios e Contratos (DPC), cuja uma das incumbências consiste justamente na conferência de registros documentais das empresas prestadoras de serviço. Um destes registros é a frequência de ponto dos trabalhadores terceirizados, o qual é uma informação relevante para que a empresa tomadora do serviço analise se toda a mão de obra contratada para a realização de determinada empreitada está de fato cumprindo com o serviço que fora contratado.

No caso específico de E12, nota-se que o entrevistado demonstra conhecer a relevância da fiscalização, mas concomitante a isto demonstra um pouco de receio por conta das recorrentes mudanças de legislação e normativos ocorridas no âmbito externo da universidade. Apesar deste relato, E12 aponta o trabalho do DPC como um importante aliado para dirimir dúvidas e esclarecer situações que exijam uma análise mais aprofundada com relação ao problema identificado. A atuação do DPC nestes casos que carecem de uma solução mais técnica também é destacada na fala de E9.

Nas respostas acima elencadas, percebe-se que cada unidade da universidade possui um responsável por coletar estas informações referentes ao cumprimento dos contratos, conforme sugerido por E9 de maneira mais empírica, e repassa os informes para a conferência do DPC. Este, por sua vez, analisa a veracidade do que lhe foi repassado e mediante a

confirmação da congruência das informações, procede com os passos referentes ao pagamento do contrato analisado.

No que se refere a indagação “Você já teve alguma experiência como gestor ou fiscal de contrato terceirizado?”, a exemplo do que se viu na primeira pergunta, alguns dos entrevistados demonstraram maior destreza com relação a esta questão, enquanto que outros entrevistados afirmaram não ter vivenciado este tipo de experiência. Os relatos abaixo demonstram este contexto presente em cada fala dos respondentes.

Não, nem como fiscal e nem como gestor (E1).

Já. Fiscal de obras e serviços, gestor de contratos, já, já fui sim (E2).

Na Universidade, não. Já atuei em outra instituição (E3).

Em algumas situações específicas de compra de material que acaba exigindo contrato, mas eu trabalhei no caso do...do contrato de compra de material que ela é bem mais, a fiscalização, né? Ela é bem mais simples porque ela não ocorre continuamente (E5).

Sim, sou fiscal de um dos contratos. Tem eu e mais uma menina que trabalha comigo (E6).

Nenhuma ação vinculada a gestão de contrato ou fiscalização de contrato, até porque eu me julgaria impedido em virtude da área de atuação que eu tenho dentro da universidade (E7).

Eu como gestor de contratos, sim [...]. E de projetos, eu tive fiscais que fiscalizaram o contrato, então eu era o gestor do contrato. No setor que estou hoje, os contratos passam por aqui, mas eu não sou fiscal e nem o gestor direto (E10).

Constatou-se que nas respostas concernentes a esta questão existem 3 categorias diferentes de respondentes com relação a atuação na gestão e fiscalização de contratos. Há servidores que nunca tiveram este tipo de experiência, como também existem colaboradores da universidade que já atuaram neste tipo de frente de trabalho, mas atualmente exercem outro tipo de atividade pouco ou nada relacionada com a questão dos contratos. E há o terceiro grupo de respondentes que atualmente responde por pelo menos um dos muitos contratos vigentes atualmente na UFSC.

Atinente a pergunta “Você sabe quanto tempo do fiscal é utilizado em uma fiscalização de contrato?”, as respostas coletadas demonstraram alguns pontos na gestão de contratos que carecem de melhorias. Observou-se a existência de gargalos no que tange a fiscalização administrativa dos contratos: como nem todos os fiscais e gestores dominam com precisão os detalhes referentes as questões trabalhistas e demais especificações técnicas concernentes aos contratos, perde-se muito tempo resolvendo estes tipos de demanda burocrática, o que acaba incorrendo em desperdícios correlatos ao atendimento das demandas

desta natureza (BILLIG, 2016). Abaixo as respostas que ilustram, de maneira mais evidente esta situação.

Em contratos assim que não estão aqui relacionados com o meu setor, eu não saberia te dizer. Agora assim oh: o contrato de segurança, o contrato de limpeza, esses eu sei porque nós temos um setor que trabalha full time só para análise e fiscalização desses contratos. Agora, nos outros setores, o tempo pro fiscal que é designado pra uma concessão, pra um contrato de obra eu não sei o tempo que ele dispende, eu não sei te dizer. Mas acredito que não seja pouco (E1).

Sim,...olha, bastante tempo e não era aquela fiscalização assim de ficar...olha, o tempo todo em cima. Mas era bastante tempo. Às vezes assim...não sei assim horas sei lá, mas assim do mês, tranquilamente uns 10 dias, tranquilamente. Se for somar todas as...tipo, 10, 10 dias ou até 15 dias. Isto que não era assim, a gente não tinha um controle efetivo da fiscalização. Mas tomava bastante tempo (E2).

Olha, é muito difícil mensurar tempo, né? Não tem como se apropriar de um dado preciso. Assim: depende muito, cada contrato tem suas peculiaridades para que possam ser desenvolvidas as atividades. Assim: mensurar prazo eu acho que não tem como a gente fazer. E além disso, acredito eu, dependendo de cada contrato ai o tempo pra se trabalhar é maior (E3).

Isso é muito relativo, né? Dependendo do tamanho do contrato, a fiscalização é muito grande. É um enorme trabalho que se dá. Tanto é que dentro da própria universidade existem algumas áreas, tem, eu conheço uma área que é específica só pra fiscalização de um determinado contrato. Agora tem alguns contratos que são muito básicos, muito simples e a fiscalização demanda quase nada de tempo, né? (E7).

Grande parte do tempo a gente utiliza pra isso. Ela é um trabalho minucioso que envolve tanto a fiscalização técnica como a administrativa, né? A gente fiscaliza a parte de folha de pagamento, que são o desconto de faltas, e também o serviço *in loco*, né? As reclamações, faz pesquisa de satisfação, o IMR que é o Índice de Redução de Resultados e também recebe as demandas por e-mail (E8).

A fiscalização, é quase em tempo integral, né? Porque tem que acompanhar os serviços. É quase que em tempo integral. Eles vivem quase que em função disso. Na questão da gestão, nesse momento da pandemia eu tô tendo bem mais envolvimento porque como a coisa era tudo física, passou a ser on-line, então a gente tem que se empenhar mais pra poder dar conta do negócio. Mas vamos dizer assim: de cada contrato, deve tomar, sei lá...pra fazer por mês? Pelo menos, vamos supor assim, uns 3, 4 dias de dedicação exclusiva. Como a gente não consegue fazer uma dedicação exclusiva em 3, 4 dias, a gente vai fazendo na medida do possível (E9).

Olha, eu vou te dizer que é bastante tempo, tá? Eu era o coordenador do projeto, então toda a parte do contrato, enfim, de elaborar o contrato, a UFSC tem a minuta, mas eu tinha que elaborar isso, preparar toda a tramitação, fazer os ajustes, conferir...eu confesso que é difícil estimar assim, porque são momentos. Tem momentos que consome muito, consome quase um dia inteiro de trabalho pra fazer, tem momentos que são menos. Mas eu diria tranquilamente que assim, durante 1 ano, contrato que tem vigência de 1 ano, eu acredito que próximo de umas 100 horas eu devo ter me dedicado durante 1 ano pra isso assim, de certeza, tá? Próximo de 100 horas é bastante tempo [...] É um absurdo: eu tô gastando tanto tempo aqui pra fazer a parte da gestão desse contrato pra fazer tudo isso e um pouco perdido, a gente não sabia exatamente o que precisava fazer, então por isso que também às vezes dava mais trabalho (E10).

Da hora que eu recebo os documentos e quando vai fazer a verificação completa, desde a folha a ponto às negativas, olha eu posso te dizer que eu perco praticamente

uma manhã inteira, ou salvo isso eu passo a tarde. É possível fazer mais rápido? É. Mas poucas vezes que eu fiz isso, a gente acaba deixando passar alguma coisa [...] a gente tem muito receio. Eu perco 5, 6 horas, dependendo dá pra fazer a verificação, isso incluindo montar o processo de pagamento que seria as peças dentro, todo, todo e...claro, revezando com o que eu tô fazendo aqui. O telefone toca, ai tu para de fazer, volta pra onde tava...4 horas é possível [...] Se a gente tivesse falando da fiscalização de um contrato de limpeza com 200 pessoas, eu te garanto que isso multiplica (E12).

Como os relatos supracitados pode-se demonstrar, que muito tempo do expediente de trabalho dos servidores é despendido na fiscalização dos contratos. A fala de E10 é emblemática ao afirmar que ao menos 100 horas durante um período de 12 meses foi gasta resolvendo situações pertinentes ao contrato do qual era gestor. Soma-se a isso o fato de que a solução dos eventuais problemas era feita sem que o fiscal tivesse uma noção clara do que era preciso fazer. Neste sentido, a fala de E2 reforça esta situação ao informar que dentro de um mês, pelo menos 10 ou 15 dias eram dedicados para o encontro de soluções aos problemas e ao andamento dos contratos.

A fala do respondente E12 demonstra uma situação corriqueira referente aos contratos na UFSC. Os servidores que são designados para esta função, necessitam conciliar as obrigações concernentes aos contratos com as atribuições do seu cargo. No caso específico de E12, a conferência de documentos e envio para pagamento demora uma manhã inteira. Esta questão da conciliação das demandas de contrato com as atribuições do servidor é ilustrada de maneira evidente por E9, a qual afirma que nem sempre os fiscais de contrato conseguem fazer uma fiscalização com dedicação exclusiva. Como isto não acontece na prática, estas demandas vão sendo atendidas na medida do possível. Isso remete ao que fora visto em Gonçalves (2006), ao se referir a escassez de pessoal especializado para fiscalizar ou gerenciar contratos. Como nem todos dominam, em sua plenitude, os conhecimentos mais específicos para o exercício das funções de gestor ou fiscal, gasta-se um tempo maior para resolver as demandas administrativas dos contratos (ENAP, 2018).

Tais situações são presentes no estudo de Beck (2020), o qual aponta que quando um servidor tem a sua nomeação para ser fiscal confirmada através de portaria administrativa, ele não pode se recusar a cumprir tal função de maneira imotivada. Desta forma, a falta de dedicação integral do fiscal nas atividades que são de sua esfera de ação acabam não sendo realizadas da forma como deveria, o que por sua vez compromete o resultado final das atividades fiscalizadoras nos contratos. O fiscal é responsável por atestar sobre o cumprimento dos contratos (TCU, 2009). Todavia, quando lhe falta o tempo devido para cumprir com esta função precípua ao seu trabalho, a fiscalização se torna prejudicada.

Assim, a atuação do fiscal se torna prejudicada, pois ainda que seus horários sejam

planejados, a fiscalização de contratos está sujeita a inúmeros imprevistos, como, por exemplo, a falta de um funcionário da empresa prestadora de serviço. Como essas demandas não são resolvidas da forma como deveria, a fiscalização de contratos acaba sendo feita de maneira improvisada. Tal situação é perigosa, a qual pode resultar em desperdício de recursos, imperícia de gestão e fracasso organizacional por conta da falta de profissionalização na condução destas atividades (BILLIG, 2016; NASCIMENTO-E-SILVA, 2017; ROMME, 2016).

Assim, as falas com relação ao tempo que um fiscal dedica em sua rotina de trabalho para fazer as ações que lhe são afetas demonstram a existência de algumas situações adversas que carecem de solução e melhoria (GRABAN, 2013; PARASCHIVESCU; COTÎRLET, 2015). A questão da falta de equilíbrio do tempo empregado nas atividades fiscalizadoras faz com que a qualidade na execução das atribuições do fiscal fique comprometida. Neste sentido, apenas atesta-se notas fiscais, enquanto a verificação da execução do contrato e o comunicado a respeito de algumas irregularidades que por sua vez comprometem a feitura do serviço adquirido deixam de ser observadas. Tais ações são essencialmente necessárias para que o trabalho dos fiscais de contrato seja realizado com a devida higidez e segurança (GARCIA et al., 2011).

#### **4.2 CONTEXTO DE POTENCIALIDADES, FRAGILIDADES E DIFICULDADES DO PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC**

Neste segundo bloco de perguntas o objetivo foi compreender, através das respostas, quais são os pontos fortes e as dificuldades atinentes aos processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC. Foi possível perceber a existência de muitas oportunidades de aprimoramento que podem ser empregadas nestas frentes de trabalho concernentes aos contratos. A primeira pergunta deste segundo bloco, intitulada “Na sua percepção, quais as dificuldades encontradas na gestão e fiscalização de contratos terceirizados?”, foi possível obter um cenário bastante claro dos problemas existentes na administração de contratos da UFSC. Mas concomitante a isto, no decurso da obtenção das respostas, foi perceptível nos pontos de vista coletados, a existência do potencial a ser desenvolvido para que estes obstáculos sejam superados. Abaixo as respostas para a supracitada:

Quando eu cheguei aqui...tinha assim oh: esses contratos maiores vamos ter dificuldades, sabe? Tipo, esses dois que eu te falei que é o de segurança e limpeza, né? É...mas nos centros que eu acredito que assim, a dificuldade talvez por falta de

conhecimento, de capacitação, o próprio fiscal não querer fazer aquela capacitação, embora tenha o departamento de contratos (DC), ele faça essa capacitação, tem muitos fiscais que designados também, que vamos dizer assim, a toque, sem saída: “Olha, tu vai ser o fiscal do contrato”. E a pessoa aceita, mas sem saber o que é fiscalizar um contrato (E1).

Então, a gente tem uma grande dificuldade que a gente tem, até conversava com o pessoal que é, a gente fazia uma fiscalização que não era da nossa atribuição, principalmente da fiscalização da parte administrativa: faltas, cálculo de faltas, desconto de faltas, tudo isso era uma coisa que eu entendo que não é a parte técnica. Então é da parte administrativa. Não precisa de um engenheiro ou alguém técnico que tenha tempo em contar faltas, desconto, tudo isso. Então esse é um tempo que a gente perdia muito. A gente não tinha noção também. Vários dias a gente fazia isso, aplicava os descontos e voltava, porque a gente não tinha o conhecimento da lei. Então a gente perdia muito tempo, muito tempo com isso. Então essa é uma parte, é uma parte que eu acho que não era técnica e a gente fazia (E2).

Então...a primeira dificuldade pra mim, ela é totalmente no cenário macro institucional é a falta de centralização e unidades de referência pra que os fiscais...né? E os gestores de contrato possam atuar de maneira mais uniforme segundo as normas, as quais elas se mudam, se alteram em mudanças recorrentes. Seja do entendimento, seja propriamente do ato normativo em si e torna-se quase que impossível ao longo, eu ousaria dizer impossível entender que um fiscal dá conta e consegue acompanhar essa evolução de norma, procedimento ou orientação. Eu acho que essa é a primeira grande fragilidade que a gente tem. A segunda é a falta de qualificação dos fiscais, dos gestores de contratos, de modo a entender o que é essa tarefa, e não é meramente a questão da nota fiscal. Em muitos casos, de uma maneira geral, eu vislumbro que as pessoas entendem que é atestar a nota. E perpassa por um cenário muito além disso. Na questão nota, na verdade é só finalizar o trabalho. É uma atividade mecânica. (E3).

O que eu vejo é que ao longo dos últimos anos, principalmente com a IN05, a IN05 trouxe inúmeras inovações em meio a parte de gestão e fiscalização de contratos, trouxe regras mais estabelecidas, digamos, trouxe inovações nessa parte. E também veio com, digamos, não com uma cobrança, veio com um peso maior na fiscalização dos contratos. Coisa que antes eles estavam fazendo muito assim: “Ah, é pra fazer o T.R (Termo de Referência), a parte do planejamento...”. Mas a fiscalização e a gestão ficava meio esquecida, né? Já a IN05, não. Eles pegaram mais forte na parte do planejamento, na parte de execução e também na gestão e execução do contrato, né? Então eu vejo assim que teve muito esse peso. E os próprios órgãos de controle estão vindo nessa, digamos, nesse lema também, né? “Oh! Cê tem que apertar a parte da fiscalização”. O que eu vejo na parte dos fiscais, né? Muitas vezes até a hora da execução, a gente percebe às vezes que os próprios diretores de centro, coisa assim, eles indicam alguém pra se livrar meio que do negócio ali e esquecem a importância disso, né? Porque só nos relatórios que a gente faz de gestão, ali são mais de 200 milhões (de reais) de valor de contrato, 200 milhões anual que é um gasto gigantesco pra universidade... [...] E gestores despreocupados. Isso é muito perigoso. Eu vejo que é muito perigoso assim, né? Por outro lado, a questão do tempo, eu vejo assim que tanto a fiscalização quanto a gestão ali, ela toma muito tempo dos fiscais. Só que eu acho que a universidade deveria dar atenção pra isso. Como eu falei, como são valores vultuosos, muito consideráveis, uma boa fiscalização salva muito dinheiro, enfim, dos contratos, né? [...] É uma diferença enorme do contrato que é fiscalizado por pessoas ali que tão afim ali pra isso, né? E já de outros que ficou parado pelo tempo é uma diferença enorme assim, né? Muito grande. E o melhor de tudo é que tu ganha nos serviços, né? Tu ganha que os serviços vão ser melhor executados. [...] E quando a universidade, ela quer fazer uma licitação, ela quer que aquele serviço seja ali prestado, não necessariamente precisa de glosa, de empresa, descontar funcionário, não é isso que ela procura. Procura ter serviço prestado. Se tiver nenhum desconto, melhor ainda. Quer dizer que o serviço foi extremamente bem prestado. [...] Me alongando um pouco mais: o que eu vejo que é mais crítico pra fiscalização dos contratos é a parte de fiscalização

dos contratos de mão de obra exclusiva, né? Os contratos de mão de obra exclusiva, parte administrativa. Porque pela IN05, ela não obriga que tu tenha fiscalização administrativa nos contratos que não são de mão de obra exclusiva. O que basicamente você tira ali o SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), tira ali o SICAF rapidinho, vem todas as, as...certidões pra pagamento, enfim, não tem muito problema. E é a parte mais técnica, uma iniciativa que não entra muito. Vai mais a parte técnica e uma manutenção, coisa assim, engenheiros, técnicos, enfim (E4).

Eu acho que é justamente...saber exatamente o que precisa ser feito. E aí desse saber exatamente o que tem que ser feito passa por capacitação, passa por apoio administração, passa por talvez ter um guia objetivo, um manual, um passo a passo do que fazer, que tenha o acesso fácil. Tanto o acesso fácil de encontrar como de entender facilmente (E5).

Dificuldades...é porque assim. Quando a gente é fiscal, pelo menos não é que seja uma dificuldade: a gente solicita o serviço pra empresa fazer. Então a gente faz essa interlocução, a empresa é excelente na questão da comunicação, mas a gente solicitou tal serviço, aí a pessoa vai lá fazer o serviço, às vezes demora ou fala que vai fazer. E acaba indo o horário outro, às vezes essa comunicação eu acho que ela tem que ser bem feita. E inclusive quando as pessoas pedem algum serviço, eu peço pra informar o horário e o local, tentar confirmar bem certinho essa interlocução pra não ocorrer...mas no geral, assim, a gente não tem muita dificuldade. Às vezes alguma documentação faltante que a gente pede demora (E8).

Na verdade, questão de mão de obra exclusiva é a questão do controle de frequência que é bem, bem complexo. Porque mesmo com o ponto digital...[...] ai tu olhar ponto por ponto pra tu conferir, vai pro DPC e aí o DPC faz o questionamento e aí tu tem que lá voltar e conferir, olhar... [...] Então assim, a parte do, do, do, do...e a parte do serviço também. [...] Por exemplo: na questão de gestão, nós estamos aí com um problema de equipamento, a empresa não atende, a gente faz o pedido, a gente faz reunião e eles demoram dar o retorno, demora pra dar a resposta, demoram pra ter uma atitude. Então nessas coisas aí, o mais cansativo é nessa questão: do retorno da empresa quando a gente precisa de alguma informação ou equipamento, né? Maquinário, uniforme, EPI (equipamento de proteção individual) e na questão do controle frequência. São os dois pontos mais problemáticos (E9).

Eu vou te confessar que o fiscal infelizmente é um papel proforma apenas, né? Isso era o grande problema. Eu não sentia segurança enquanto gestor do contrato em relação ao projeto, ao contrato, porque o fiscal fazia uma atribuição proforma do processo. Então nem sei se ele sabe o que era pra fazer de fiscal e eu acho que talvez o grande problema em alguns contratos, é que nesse caso [...] o gestor do contrato é quem indica o fiscal. Eu acho isso um pouco errado (E10).

É justamente essa coisa de você não ter a equipe designada via portaria. Porque se isso existisse, eu acho que na minha maneira de ver, isso eu já disse uma vez pra uma pessoa há muito tempo atrás que eu vejo na UFSC é uma falta de manual. Não que tenha que regravar tudo, entende? Mas por exemplo, na Contabilidade a gente tem pena de auditoria, que a primeira coisa que você faz quando vai fazer uma auditoria é ver se esses manuais estão, se eles existem e se essas funções ou essas atribuições estão sendo seguidas. E a gente não vê isso dentro da UFSC em vários setores, principalmente quem entra em cargo de gestão (E13).

Eu hoje vou te dizer que não acho que tenha um mais falho. Existem vários falhos. [...] Porque orientar o fiscal (como a gente fazia), ah, tem que olhar a documentação. Tá, tem que olhar a documentação, mas o que que ele vai olhar, né? Tá sendo cobrado, tá sendo descontado o percentual do empregado da empresa lá tá sendo certo? Ele tá recebendo? Mas o que é que ele tem que receber? Então esses detalhes, isso aí, a gente acaba de ir buscar e na minha pesquisa muitos citaram isso, vão buscar na internet ou vão consultar alguém que já trabalhou na área com tempo. A orientação que nós como fiscais recebemos foi muito superficial. Me chamou a

atenção, uma das pesquisas que eu fiz, eu citei, perguntava, questionava aonde tinha sido feita a capacitação. E vários fizeram cursos de capacitação na universidade. E desses que fizeram o curso de capacitação na universidade, mais da metade não sabia o que fazer. Ou seja, fizeram o curso, mas fizeram por fazer. Não tiveram a participação ativa, não prestaram atenção, como acaba não saindo um documento ou apostila que infelizmente também não temos, que é outra grande falha, né? Uma orientação que eu acho que a gente teria que voltar....o Manual do Fiscal, ai fica assim: ou ele ouviu falar, mas daqui a um ano, dois anos é chamado pra ser fiscal, ele já não lembra nem o que ele viu lá porque não houve aquela atenção devida pra aprender. Ai ele fez o curso pra ganhar a carga horária, mas não foi com o objetivo de aprender a fazer a fiscalização (E14).

Como é possível observar, diversas são as lacunas existentes no que tange a fiscalização e gestão de contratos. Estes relatos trazem de maneira enfatizada os muitos problemas que precisam ser resolvidos para que a fiscalização dos contratos possa ser feita num nível satisfatório de desenvolvimento. Conforme visto nas falas de E1, E10 e E14, a questão da qualificação do fiscal é um obstáculo a ser superado. Há uma nítida falta de preparo do fiscal para o exercício desta função. Não se pode conceber que esta fiscalização será bem feita quando não se sabe com clareza o que é para se fazer. Isso acaba comprometendo o sucesso da fiscalização, visto que o fiscal está ali somente para atestar notas fiscais e não para de fato acompanhar com precisão o que está sendo executado, bem como detectar e comunicar a existência de possíveis irregularidades (GARCIA et al., 2011).

O relato de E14 é bastante emblemático ao afirmar que mesmo com a existência de projetos de qualificação, as pessoas que deles participam o fazem apenas por participar, sem a real motivação do aprendizado. Desta forma, dificilmente a fiscalização será feita com a devida qualidade. Isto reforça o que fora mencionado por P4: apesar do volume grandioso de recursos envolvidos nos contratos da UFSC, o qual está na casa dos R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), nota-se que a nomeação dos fiscais não é feita de forma correta, visto que os diretores das unidades indicam servidores com a intenção de se livrar dessas demandas de fiscalização. Acontece que quando este trabalho não é bem feito, diversas oportunidades de melhoria e de ajustamento nos contratos acabam sendo perdidas. Isso somado com a falta de conhecimento dos fiscais leva a um trabalho realizado de maneira improvisada e longe de uma atuação mais profissional (ROMME, 2016).

A fala de E5 aponta que deveria existir um manual que pudesse instruir os fiscais para que eles soubessem com precisão o que é preciso fazer para ter uma boa atuação a frente das demandas fiscalizadoras. Essa orientação precisa ser realizada numa linguagem fácil de ser assimilada. Quando isto não acontece ou quando a preparação de fiscais é feita de forma superficial, corre-se o risco de ocorrer o que fora evidenciado na fala de E14: o fiscal sabe que é preciso olhar a documentação, mas procede com essa atividade sem fazer as devidas

análises (ALMEIDA, 2019). Além disso, o domínio das questões trabalhistas deveria ser outro ponto focal na questão da capacitação dos fiscais. Voltando a fala de E14, não há como o fiscal saber se ocorreu o desconto referente a seguridade social (INSS) no holerite do funcionário se ele desconhece tal informação, a qual é fundamental para que os eventuais conflitos por situações de inadimplência da empresa tomadora de serviços sejam solucionados adequadamente (ENAP, 2018). As legislações, notas técnicas e instruções normativas mudam de forma constante e conforme mencionado na fala de E3, seria muito difícil acreditar que o fiscal de contratos nas condições atuais de capacitação deficitária e falta de conhecimento consiga dar conta de todas estas atualizações. Tal situação reforça a necessidade de uma capacitação cíclica dos gestores e dos fiscais de contratos (BECK, 2020).

A questão do controle de ponto e da lentidão na resposta de fornecedores foram outros problemas detectados, mais precisamente na fala de E9. Ainda que haja o registro da frequência dos funcionários terceirizados de maneira digital, ainda assim isto está sujeito a divergências, o que prontamente é questionado pelo DPC. Com relação a demora por parte da empresa contratada no que se refere a questões de equipamento, a universidade necessita fazer valer o seu direito de tomadora do serviço. A terceirização é celebrada na forma de contrato, mas nele precisam estar claramente expressas as obrigações e deveres do ente público demandante e da parte contratado, pois no âmbito contratual, ambos possuem responsabilidades (ABDALLA, 2007). A demora no retorno do fornecedor com relação a resposta do que lhe é pedido acaba enfraquecendo um dos pilares na relação entre contratante e contratado: a confiança (D'ÁVILA, 2016).

Retomando o que fora dito por E4, o volume gigantesco de 200 milhões de reais/ano em contratos deveria ser do conhecimento de todos os servidores da universidade. A vultuosidade deste montante por si só já seria motivo suficiente para que essa interlocução entre a universidade e seus fornecedores fosse aprimorada. A falta de resposta deste fornecedor específico poderia ser escalada ao próprio DPC, visto que esta demora no atendimento compromete todo o andamento na realização do serviço que fora contratado. Tal postura deste fornecedor específico se mostra inadequada e pouco profissional (ROMME, 2016).

Com relação a pergunta “Que informações você entende como necessárias para uma gestão e fiscalização de contratos terceirizados eficaz na Universidade?”, observou-se que a questão referente ao domínio do fiscal em relação a legislação foi um ponto bastante citado na fala dos respondentes, conforme abaixo:

Vamos falar da parte técnica, né? Parte administrativa não sei. Mas a parte técnica eu acho assim...A gente precisa de treinamento, com certeza precisa de treinamento, capacitação. E assim, é aquela coisa. Cada servidor faz muita coisa. Então...tu vai fazendo uma coisa, cai a fiscalização pra fazer. Então tu vai se dividir no teu tempo. Então...o que te toma mais e o que te toma um pouco menos vai deixando de lado. Então...influencia bastante essa parte assim, então. Mas assim uma capacitação, treinamento acho que é bem interessante assim. Muito interessante (E2).

Olha: primeira informação na verdade passa pelo cenário de qualificar a pessoa. A capacitação: então essa é a primeira fragilidade. É o primeiro ponto, é a primeira informação que ela precisa ter. O fiscal, ele precisa ser designado tendo base legal, né? Daquilo que ele vai exercer. Pra ele saber como atuar. A segunda informação, é ele saber a quem recorrer numa hora de necessidade, de dúvida, de incertezas, de atuar propriamente dito. Isso hoje não existe. Então o fiscal faz a partir das interpretações que ele tira de uma lei, de uma norma, de um procedimento. Isso na verdade é muito genérico. Por que? Porque a gente não tem nem um padrão sequer. A gente não tem nem uma institucionalização do procedimento de fiscalizar na universidade. Então, eu entendo que é...a principal informação que poderia existir, seria ter um regramento institucional, uma política institucional voltada a fiscalização de contratos. Por que disso? Pra que todo mundo pudesse atuar mais centralizado num eixo, né? Que seria na verdade assentado diretamente nas normas e procedimentos que a gente recebe, seja por legislação, seja por Ministério da Economia através das instruções normativas ou até mesmo por orientações de auditorias ou do Tribunal de Contas da União (E3).

Geralmente tem um problema que é o seguinte: quando o cara nomeia fiscal, geralmente ele é fiscal e gestor. Hoje no contrato que eu fiscalizo [...] Quem faz a gestão desse contrato sou eu e mais uma pessoa. Qualquer reclamação que tem, é solicitado pra nós. Qualquer decisão que tenha que se tomar acerca desse contrato na universidade, é com nós. [...] Só pra ter uma ideia, cada demissão há muita troca de gente. Cada demissão que tem, nós temos que revisar todo, é...a demissão do funcionário pra ver se foi tudo pago certo. [...] Só que se tu for olhar a lei, tem o normativo, não é uma lei do Ministério do Planejamento. Se tu ver tem bastante coisa. Só que já nesse normativo, nas entrelinhas tem coisas que muitas vezes ali tem que fazer. Lá não diz que você tem que conhecer muito bem o contrato. Tu tem que conhecer toda a nota técnica. Por isso que eu falei, o gestor de contratos além de conhecer o normativo, mas se tu ver o principal é conhecer o contrato, entendeu? Se ele tá executando o contrato corretamente. Dai no contrato, lá vai dizer: não tá executando o contrato, quais são as penalidades? E se tu não cobra, a coisa desanda (E6).

Acho que um contrato terceirizado que tenha muito mais servidores, muito mais pessoas contratadas, certamente é um contrato mais difícil de análise, tem que ter um conhecimento contábil, tem que ter um conhecimento tributário, pra que possa fazer um análise nesse contrato, nessa fiscalização pra poder ver se está tudo de acordo. Esse sim: essa análise contábil, fiscal, eu acho que essa sim traz um maior desgaste do fiscal de até ter todo o conhecimento da legislação pra poder fazer a fiscalização de um contrato desse, né? Eu tenho a impressão de que esses que são contratação de pessoas são mais difíceis de fiscalização e análise do fiscal (E7).

Olha, eu acho que é interessante ter proatividade, né? É importante a pessoa estar disposta em querer melhorias. Tanto que a gente começou meio que do zero, mas a gente fazia pesquisa, a gente ia nos setores pra ver como que estava, então o interesse, né? Eu acho que é muito importante. E aí com o interesse eu acho que a gente consegue ter outros contratos, as pessoas podem se comunicar com a gente. [...] Mas eu acho que tem que ter interesse, porque pra ser fiscal por fiscal daí não vai conseguir chegar na minuciosidade assim (E8).

Eu recebia várias instruções nas normativas do DPC, uma sobrepondo a outra, a gente fez descontos, chegou a 30% do valor contrato, no mês seguinte cê viu que não era aquilo. E aí volta atrás. Te dou um exemplo bom: um dos contratos que eu

fiscalizo, a última nota que eu atestei foi em setembro de 2020. Desde então a empresa não tá emitindo nota questionando juridicamente agora. Inicialmente ela tá se indispondo porque ela acha que não pode ser descontado valores aqueles. E aí me bota numa posição que eu realmente como...eu tenho conhecimento técnico, basicamente, né? Eu hoje, o que o DPC não se sente seguro em dar uma posição. Eles me mandam um documento que chama uma sugestão e eu acato integralmente a sugestão deles. E mando pra empresa. Eles estão nos ajudando, estão, mas realmente eu acho que falta a necessidade de alguém que tenha o conhecimento e padronize as ações em todos os contratos. Nós temos vários hoje, né? (E12)

E muito também a questão do apoio da instituição. Por exemplo: eu acredito que seria necessário...quase aconteceu pra que a gente possa saber o que a empresa está descontando do empregado é certo, que nós estaríamos que tá olhando, tem que ter alguém que conheça legislação. Como é que eu vou saber se o desconto de faltas ou de INSS tá certo se eu não conheço a lei? E lei muda, no Brasil muda praticamente todo o ano? Então isso há uma necessidade de que alguém especializado que deveria inclusive fazer parte desta equipe de fiscalização tivesse condições de fazer. Nós já tivemos casos de cálculo no contrato da época de uma empresa, cálculo que passou pelo nosso setor da PROAD e tinha a contadora lá que fazia a análise e olhava, que nem ela conseguiu fazer correto. Tanto que depois quando a auditoria...pegaram um contrato desse pra analisar, o que tava definido tava com erro, tiveram que corrigir, tiveram que compensar isso...Então um fiscal não tem preparo nenhum. Que é um técnico que tá envolvido numa série de outras atividades vai ainda olhar esse documentação? Não tem base nenhuma, né? E não tem por parte da empresa nem onde ele vai buscar essa orientação. Na verdade ninguém. Se ele for no setor contábil, talvez receba uma ajuda, mas ninguém lá preparado pra ajudar também (E14).

A questão da base legal que é inerente ao trabalho dos fiscais é presente nas falas de E3, E6, E12 e E14. No caso específico de E3, há a menção da necessidade do fiscal em conhecer com bastante clareza o contrato que irá fiscalizar para poder proceder com as ações de fiscalização com excelência. Não a toa, E6 relata que o fiscal paralelamente também atua como gestor, uma vez que qualquer reclamação que exista com relação ao serviço que está sendo prestado, o fiscal é o primeiro a ser cobrado. Quando o fiscal não sabe com precisão coisas básicas como o objeto do contrato, as cláusulas, as penalidades, automaticamente se abre um precedente perigoso para o improviso gerencial, o que sempre culmina no fracasso administrativo por conta do amadorismo na gestão (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017; ROMME, 2016). Com isso, boas oportunidades de melhoria na execução dos contratos são perdidas e isto impacta diretamente no caixa da universidade, visto que uma fiscalização feita de forma mais assertiva e com o devido domínio de causa impediria o desperdício de recursos através da ação do fiscal em apenas atestar notas fiscais.

A fala de E14 é bastante enfática ao afirmar que além do conhecimento que é precípua para a atuação do fiscal, faz-se necessário também que este profissional tenha noções consolidadas a respeito da área trabalhista e contábil. Seria inconcebível um fiscal analisar uma folha de pagamento sem saber o que cada linha dos relatórios com os seus respectivos valores significa. Isto faz com que seja confirmado o que fora visto nos estudos de Pércio

(2015), Vieira et al. (2015) e Almeida (2019), os quais mencionam a necessidade de o fiscal possuir destreza no que se refere ao conhecimento sobre as legislações que são inerentes a sua atuação.

A fala de E12 demonstra um item que é mais um efeito da ausência de uma fiscalização mais presente e efetiva que é a insegurança jurídica nos contratos terceirizados (DIAS, 2018). Segundo E12, foi aplicado um desconto de 30% em um determinado contrato. Porém, a empresa terceirizada questionou a validade deste desconto e agora está indo resolver esta pendência no campo judicial. A partir deste exemplo, pode-se fazer uma depreensão: por mais que o servidor público seja especialista em sua área de atuação, seja ela na área de Compras, Logística, Contabilidade ou Engenharia, faz-se necessário uma qualificação mais robusta com relação as ações e responsabilidades inerentes a atuação como fiscal (BECK, 2020). É oportuno esclarecer que este desconto foi aplicado com base em orientações que deram embasamento para que o referido fiscal agisse desta forma.

Todavia, se as regras de fiscalização fossem mais claras, tanto para a empresa tomadora do serviço como também o seu fornecedor, situações como esta de questionamentos no campo jurídico poderiam ser perfeitamente evitadas, reduzindo as situações de inadimplência ou de insegurança jurídica (DIAS, 2018; ENAP, 2018). Isto não só desgasta a imagem institucional da universidade como também gera uma situação muito desconfortável nos casos em que um funcionário é desligado de sua empresa e quando vai reaver seus direitos trabalhistas acaba processando a UFSC e não a sua organização de origem. Estes gastos processuais poderiam ser evitados com uma fiscalização mais firme, planejada e profissional (ROMME, 2016).

É por essa razão que as políticas de treinamento e capacitação dos fiscais necessita ser fortalecida. Conforme a fala de E2, a rotina normal das atividades de um servidor público já toma uma parte considerável do seu tempo. Com a agregação das tarefas fiscalizadoras, corre-se um risco elevado de apenas uma destas duas frentes de trabalho ser atendida e a outra prejudicada. Este mesmo relato de E2 também reforça que a fiscalização não está sendo feita de forma integral. Este é um dos motivos que situações como a que fora mencionada por E12 acontecem, o que por sua vez acarreta em insegurança jurídica em contratos terceirizados (DIAS, 2018).

Com relação a pergunta “No contexto atual, você acha que a Universidade tem potencial para melhorar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados?”, os respondentes afirmaram que sim, que existe essa possibilidade do aprimoramento nos processos iminentes a gestão e fiscalização dos contratos. Constatou-se que em algumas falas, este potencial se

materializaria mediante o atendimento de algumas condições para que acontecesse esta melhoria contínua (PARASCHIVESCU; COTÎRLET, 2015; GRABAN, 2013).

Sem dúvida. Sem dúvida. Sem dúvida pode ser melhorado, inclusive, né? Com a criação de um departamento de fiscalização de contratos, onde todos os contratos ficariam centralizados. Olha, hoje aqui eu tenho pessoas suficientes pra 3 contratos, que são o de limpeza, o de segurança e o de porteiros. Elas não dão conta de fazer os outros todos. Mas o ideal seria a criação de um departamento de fiscalização de contratos (E1).

Ah tem, eu acho que tem e tem que melhorar. Como eu te falei: a parte técnica, é não é, não tá 100% essa fiscalização. Então perdendo tempo com outras partes que não é técnica, então, não...Querendo ou não o serviço não vai ficar 100%, a gente não consegue cobrar o tempo todo. Então, você acha que se for dividido em...não sei se é etapas, vamos dizer assim, por setores mais específicos. Temos setores que só faz a questão administrativa. É tudo mais fácil, é tudo mais rápido. O servidor é treinado pra aquilo, já pega, já faz, é muito mais rápido. Uma pessoa que não entende, ela vai ter que estudar, fazer, erra, acerta, são várias coisas ao mesmo tempo, principalmente na parte de manutenção. Tá fazendo uma fiscalização quando acontece um problema, tu sai, depois tu volta. É muito complicado, você vai perdendo muito tempo e não consegue fazer uma fiscalização efetiva (E3).

Tem, sem dúvida tem. Tem potencial...é claro, a gente tem limitações, a gente sempre vai ter limitação. Então, pensando, por exemplo, em limitação de vagas de servidores, né? Limitação de servidores. Mas fazendo adequações e priorizando, a gente tem como fazer, tem potencial de fazer e a gente tem pessoas com conhecimento pra fazer também, pra coordenar esse trabalho, eu acho que é possível. Eu acho que a questão é...é de gestão mesmo de priorizar, priorizar essa ação que no meu entendimento, ela é importante. Talvez mais importante do que outras que são feitas, que são priorizadas. Ai às vezes é uma questão do conhecimento de quem tá decidindo, né? Quem tem essa competência de decidir onde vai se estruturar (E5).

Ah, tem como a Universidade fazer isso. Fazer um setor, tem que colocar um agente. Porque tem um problema: ninguém quer ser fiscal. Ninguém quer ser fiscal de contratos. Por exemplo: qualquer problema que der, eles vão em cima do fiscal de contrato. E a Universidade hoje, daí assim, vou dar um exemplo pra ti: gestão de segurança, eles tem gestão. Ai nós temos uma menina lá que fiscaliza contratos, ela entrou depois de nós. Ai viu que o negócio da fiscalização tava dando certo, a gente montou também pra área de segurança. A menina toca bem o negócio ali, entendeu? Então, mas se tu pegar outros exemplos, vou dar um exemplo aqui: os cozinheiros da HU e lá do NDI, também daquele outro departamento ali, aquele colégio de adolescente ali, tem um monte de terceirizado. Só que assim: cadê a gestão desse negócio? Então é assim: tu é fiscal ou é gestor? Ai já começa de uma coisa que tem que resolver na Universidade. Tu pode até pegar, pega as cozinheiras do HU, pega as cozinheiras do NDI, pega ali do outro colégio, vou botar um gestor pra isso, botar um fiscal. E daí tu monta o setor de fiscal, pode montar também. [...] Só se tu for pegar todos os contratos de prestação de mão de obra com a UFSC, também tem as outras, Blumenau, aí isso vai dar uns 100 contratos. Então, assim: tu tem que ter equipe, tem que ter gente, não é pouca gente porque é um negócio bem trabalhoso pra ti fazer da maneira correta, entendeu? E outra coisa: tu vai ter que também pagar, porque ninguém quer ser fiscal [...] Vou dar um exemplo pra ti: todos os setores da UFSC, nós temos lá representantes que nos respondem como é que tá a situação do serviço, se tá boa ou ruim, porque a gente precisa avaliar a empresa, entendeu? Não tem como eu sair do meu setor e ficar rondando a universidade inteira. Então, a gente tem um relatório que eles respondem, um monte de campi. Então pra mim não arrumar esses fiscais que não tem responsabilidade nenhuma sobre contratos, ninguém quer, é uma tranqueira. Imagina arrumar um fiscal bom, ele responde pelo contrato. Qualquer probleminha que der no contrato, o fiscal que responde. Só que

dai o cara não ganha nada? [...] Agora se tem que valorizar as pessoas, porque ninguém quer fazer. Ninguém quer fazer. Vou dar um exemplo aqui: agora na pandemia. Ah desconta ou vale transporte ou não desconta? Se dar um desconto, eles vão te cobrar, entendeu? Vou dar um exemplo aqui: a insalubridade. Eu dou insalubridade pro cara, ah mas não é insalubre, quem paga é tu. Tu é um gestor fiscal e não ganha nada por isso, entendeu? Então fica dificultoso a Universidade querer fazer controle sobre isso. A Universidade quer montar uma coisa, mas ela quer dar cem reais. Cem reais pra tirar do imposto de renda? (E6).

Na verdade assim. Todo processo de prática, né? Que vai se evoluindo, ele certamente traz um ganho nas ações, né? A fiscalização certamente é uma situação dela foi aplicado e tem evoluído bastante nos últimos anos, né? Principalmente em relação aos cursos que foram propiciados pra esses fiscais, porque muitos deles na verdade, em muitas ações não conheciam o que eles na verdade deveriam tá fazendo num determinado contrato e com esses cursos eles certamente se aperfeiçoaram mais. Acho que sim, a Universidade pode evoluir muito mais sobre isso, né? Eu acho que essa evolução, ela parte do pressuposto que tem que ser dado uma carga horária pra que esses fiscais possam fazer relativamente o trabalho deles de fiscalização em um contrato com mais poder e ter mais tempo pra poder analisar isso e não ficar atrelado a todas as atividades deles no dia a dia, né? (E7).

Eu acredito que sim. Eu sempre discuti que eu acho, tipo assim oh: tanto na fiscalização de contrato quanto em compra essas coisas, elaboração de T.R., essas coisas, eu acho que teria que ter um setor centralizado, porque acredito eu que seja mais fácil ter um setor com, sei lá, 5, 10, 15 pessoas quanto for necessária do que cada setor, cada centro de ensino, cada departamento, cada secretaria, cada pró-reitoria ter uma pessoa que faça essa questão. Óbvio que a fiscalização técnica tem que ser por alguém que efetivamente esteja lá e esteja junto. Mas essa parte burocrática, eu acho que a Universidade tinha que ter um setor específico com pessoas capacitadas, com pessoas dedicadas exclusivamente a isso. E os setores só faziam o básico, né? Vai fazer a parte específica da execução do serviço e o resto, a parte prática, burocrática, alguém fazia. Óbvio que tem que ter uma ligação direta, né? Tem que ter um contato direto, porque é...quando você passa a documentação pra alguém, ela vai saber o que tá escrito ali e não as vezes o que aconteceu (E9).

Eu inclusive tenho uma proposta que eu venho apresentando aqui há muito tempo, mas eu tenho dificuldade de conseguir implementar, que não tá na Seplan, mas até já tô ajudando. Na minha opinião: fiscal precisa ser remunerado ou alocado carga horária pra fiscal e ele tem que ser capacitado, e tem que ser exigido uma capacitação, uma carga horária anual de capacitação. Imagina o seguinte: tem um projeto qualquer que gera um contrato fundacional que capta recurso externo. Esse recurso, ele poderia ser gerenciado num fundo genérico, qualquer coisa que o fiscal desse contrato, ele pudesse ser remunerado, cobrado realmente por aquilo, e de modo que quando o projeto terminasse, o fiscal tem que fazer um relatório de prestação de tudo o que foi feito. Chegava no conselho de curadores pra aprovar a prestação de contas de qualquer contrato, por exemplo, seria muito tranquilo. Ou então aqui dentro mesmo, um contrato qualquer, um contrato de impressão, contrato de aluguel. Que o fiscal fosse remunerado, ou no caso quando é recurso da União, igual o contrato de impressão, que ele pudesse ter parte da sua carga horária dedicada a atividade de fiscalização e que ele recebesse todo o suporte de capacitação, treinamento pra isso. E que ele tivesse a isenção e autonomia de ter um banco de fiscais e que o fiscal, o próximo da lista é que era o indicado pra fiscalizar aquele contrato, não o que a gente vai aleatoriamente indicar alguém. Então, esse processo de indicação de fiscal e do trabalho do fiscal pra mim precisa ser revisto. Da forma como tá, eu vejo uma fragilidade muito grande, porque o fiscal não faz o seu papel de fiscal (E10).

A gente tem um contrato que é muito grande referente aos outros que é o da limpeza, eu não tenho dúvida que todos os outros terceirizados somados, ah, tem o da vigilância que é grande também. Tem o da Embracon, alguns balcões que eu vi que tem ali, até os próprios centros que tem contratos próprios, eu acho que não é

padronizado. E eu acho que a gente tem um volume muito grande de dinheiro empregado anualmente nessa modalidade de contrato, não tenho dúvida que justificaria. E vou te dizer que tiraria o, seria alguém, quando eu digo alguém é um grupo, né? Que assumiria uma responsabilidade grande, mas que tiraria e deixaria muito mais tranquila, por exemplo, nós como departamento cuidar só do nosso setor. E não ficar, eu perco às vezes horas lendo aquelas notas lá do Tribunal pra tentar entender qual é a conta que eu tenho que fazer. E mesmo assim, eu não tenho dúvida que eu não tenho capacidade ou competência total pra interpretar aquilo. Então eu acho que sim. Tem um grande potencial e deveria se pensar nisso (E12).

Ela tem, eu acho que existe talvez seja uma dificuldade de que as pessoas queiram fazer esse papel, porque não é um papel fácil, é espinhoso. Então, quando você é chamado pra qualquer coisa, pra qualquer comissão como servidor técnico, como docente, você vai tentar de todas as maneiras sair. Que que a universidade tá fazendo que eu vejo o lado positivo, mas eu não vejo o outro lado, de repente tu pode pesquisar. Ela tem criado cursos de capacitação pra esses papéis que ai eu não sei te dizer se existe público que queira fazer os cursos, porque os cursos eu sei que existem. Nós sabemos, a gente recebe e-mail nos chamando pra esse, mas eu não me candidato, não perco e nem tenho esse tempo. E segundo: eu não sei se as pessoas querem fazer esse papel, porque é um papel que como você diz, depois você vai ter que responder lá perante a justiça do trabalho, perante outros órgãos externos. E observo que todo mundo tá com medo hoje na UFSC ou em qualquer instituição pública. [...] Então ai o melhor caminho que eu vejo é essa questão da capacitação. Capacitar de acordo com cada tipo de contrato, né? Ter uma abordagem, um plano de ensino, os pontos que devem ser trabalhados, dando essas explicações tanto administrativas como do próprio direito e da legislação, principalmente, né? Ai sim. Mas eu acho que o grande problema é que não existe esse...a gente poderia chamar de uma diretoria, talvez? Uma coordenadoria (E13).

Como se pode observar, os respondentes concordam que há potencial para que exista um refinamento nos processos de gestão e fiscalização e contratos, desde que alguns fatores preponderantes sejam atendidos. Nas falas de E6 e E10 há a questão da valorização dos fiscais, a qual necessita ser debatida no âmbito da gestão da universidade por conta do elevado grau de responsabilidade que está atrelado a função de fiscal (ABDALLA, 2007; BECK, 2020; ENAP, 2018; GARCIA et al., 2011). No caso específico de P6, uma realidade é evidenciada: nenhum servidor possui a aspiração de ser fiscal. Isso é um item complicador para a existência de uma melhoria na fiscalização de contratos, visto que o servidor não ganha proventos extras relativos a sua remuneração para o exercício desta função.

Um trecho do relato de E6 é corroborado por E5 no que tange a questão das limitações do número de servidores disponíveis para atuar nas frentes de fiscalização. Consoante E6, para a existência desta melhoria, seria preciso a criação de grupos focado especificamente na gestão dos contratos por conta do trabalho de fiscalizar não somente o andamento das obras como também toda a parte burocrática referente ao atendimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada para a execução do serviço (GASPARINI, 2012; ENAP, 2018).

Os relatos de E7 e E10 se mostram na mesma linha de raciocínio com relação a carga horária que é destinada para a atuação dos fiscais. Na resposta de E10, há uma sugestão

interessante que é a de fazer com que o fiscal seja remunerado por esta função, mas ao mesmo tempo cobrado para fazer o seu trabalho da forma como deve ser: acompanhando o andamento do serviço contratado para assegurar a entrega no prazo estabelecido. Assim como E10, a fala de E13 menciona e reforça a necessidade de capacitação dos fiscais. Esta é uma frente que precisa ser melhorada, para que a gestão e fiscalização de contratos na UFSC deixe de ser feita na medida em que os problemas aparecem, o que sugere a existência de uma falta de organização gerencial mais diligente (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017). Com a capacitação feita da maneira correta, os fiscais estariam mais aptos a exercer o seu trabalho com mais conhecimento de causa e dispostos a pautar sua atuação de maneira congruente com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência (BRASIL, 1998; BECK, 2020; GALLINA; AGUIRRE, 2016).

Na resposta de E3, constatou-se que esta questão da falta de uma fiscalização mais assertiva e eficaz nos contratos terceirizados da UFSC acabou sendo agregada ao modo de ver e de se fazer este tipo de ação tão relevante para o sucesso desta instituição. Isto pode ser visto como uma disfunção existente em sua cultura organizacional (MOREIRA et al., 2020). Acontece que o enraizamento deste tipo de pensar abre espaço para precedentes altamente perigosos.

Voltando ao que fora anteriormente mencionado por E4 numa de suas respostas: o relatório anual de contratos aponta a existência de uma importância de 200 milhões de reais, recurso este que a universidade está pagando para diversas empresas terceirizadas para ter os serviços adquiridos executados com excelência. Esta visão apontada por E3 de que as coisas sempre foram feitas de um jeito e que não há porque mudar ou melhorar é um traço atitudinal muito negativo, o que indica não somente o amadorismo por parte de quem compreende a fiscalização dessa maneira, como também um comportamento pouco profissional (ROMME, 2016). Tal forma de se conceber a fiscalização e gestão de contratos necessita ser revista, por conta da inegável relevância que esta atividade possui na seara da administração pública (ENAP, 2018; SANTOS, 2013; ALMEIDA, 2019; BECK, 2020).

As falas de E1, E9 e E13 demonstram que há a existência de ter um setor dentro da Universidade Federal de Santa Catarina que seja responsável pela fiscalização administrativa dos contratos, principalmente os de mão de obra exclusiva. Como os fiscais em sua maioria não possuem o conhecimento técnico necessário para lidar com esta frente de trabalho, a existência deste setor ou coordenadoria seria de grande ajuda, pois faria com que os fiscais dividissem melhor o seu tempo e de fato cumprissem com as obrigações que a função de fiscal exige. Quando não há um acompanhamento efetivo do fiscal com relação a parte

administrativa dos contratos, a empresa tomadora do serviço corre o sério risco de ser processada por conta da inadimplência da empresa contratada para realização da empreitada (ALMEIDA, 2019). Na visão de E12, isto seria materializado na forma da existência de um grupo que assumiria esta responsabilidade, deixando os fiscais com mais tempo disponível para focar nas atividades mais operacionais inerentes a sua atuação. Este grupo assumiria um grau elevado de compromisso, mas com pessoas capacitadas para dar as respostas que nem sempre os fiscais estão preparados para prover com relação aos problemas envolvendo contratos de mão de obra exclusiva.

#### **4.3 POSSIBILIDADES DE MELHORIA NO EIXO DA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS À LUZ DO PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO**

No terceiro bloco de perguntas do roteiro semiestruturado de entrevista, a intenção com a aplicabilidade das respostas foi a de saber qual a opinião dos entrevistados do estudo com relação às possibilidades de melhoria dos processos de gestão e de fiscalização dos contratos de mão de obra exclusiva. Neste sentido, a primeira indagação que integra este bloco de questões buscou conhecer a visão dos entrevistados em relação as ações que poderiam feitas para melhorar a contratação, gestão e fiscalização dos contratos terceirizados. Pode-se inferir que a maioria dos participantes do estudo se mostrou favorável a esta proposta de melhoria. Em todo caso, em algumas respostas foram apontados fatores condicionantes para que esta ideia fosse implementada na prática. Todos os respondentes responderam sim ou não, expondo as suas respectivas razões para fundamentar o seu ponto de vista.

O departamento, capacitação...departamento, capacitação, pessoal...um banco, um banco de fiscais de contratos, aonde o designado já pegaria naquele banco quem tem o interesse de fiscalizar, e que tipo de contrato: de concessão ou de terceirizado, né? Ou de obras. Haveria um banco. Seria mais fácil pra gente não pegar pessoas que não estivessem capacitadas para esse fim. Então a criação de um banco seria...seria o ideal, né? Departamento, o banco e capacitação (E1).

Não, eu acho que isso é fundamental e não dá mais pra deixar pra trás isso. Porque é fundamental. Na situação atual que a gente tá, é muito estranho assim. A gente recebe toda a papelada da empresa, as notas, faltas, analisa..Assim: a gente teria que fazer o desconto também. A gente faz mais ou menos o desconto das faltas, aquela coisa, desconto...encaminha pro setor de pagamento e ele faz toda a análise de novo, de tudo o que a gente fez, é refeito de novo. Se aparece pendências, é feito um relatório devolvido pra gente, pra gente encaminhar pra empresa, ai volta, a empresa corrige, a gente analisa e volta, é muito, é muito perda de tempo, pessoas fazendo a mesma coisa. Então se uma pessoa, um servidor, um grupo treinado pra fazer isso, ele vai fazer isso muito rápido. Ele já verifica, já faz, já manda pra empresa, resolve, manda e volta. Teve situações de notas que a gente ficou meses pra resolver isso...e

vai, e volta. A empresa questiona, e aí a gente não tem...a gente não tinha noção de fazer. Então passava pro setor de contratos e voltava...olha, teve situações que antes de eu sair pra ir pro Hospital Universitário, assim que tive notas que era de março e a gente tava pagando em julho. Isso, era uma vai e volta, vai e volta. Era feito desconto, a empresa não aceitava, dizia que ia entrar na justiça...mas eu acho que perde muito tempo. E assim...são poucos servidores fazendo muita coisa e fazendo coisas repetidas. Então assim, é bem complicado (E2).

Então, como eu tinha falado na resposta anterior, na verdade meio que se torna uma coisa sistêmica. Porque se contrata, né? Um serviço, ele faz o seu curso ali de execução contratual, alçando ali até 60 meses que é a permissiva legal. Na verdade, muitas e muitas vezes na Universidade ultrapassa isso, né? Adentrando ali o período de 72 meses considerando os 12 emergenciais aí. Então assim: eu entendo que essa falta de centralização, essa falta de diretriz, de organização institucional em relação a política de contratos, ela afeta lá na área de licitação, no sentido de que nós somos pressionados a realizar processos com urgência, com emergência, por conta de prazos que estão extrapolando. Na minha percepção, é inadmissível, inadmissível porque um contrato, ele perdura em média 5 anos, né? Ou até 6 e nesse período não haver um planejamento, não haver uma análise do contrato anterior pra fazer uma nova licitação, isso é total falta de eficiência e de profissionalismo. Então assim: eu acho que é inaceitável esse tipo de conduta. Então eu penso que a centralização, ela poderia fazer esse gap, desde o fiscal lá na ponta, operacional, com a gestão do contrato, de modo que a demanda pudesse ser institucionalizada efetivamente pra atender todas as unidades, não apenas uma e evitar com isso inúmeros processos licitatórios pro mesmo objeto, como já aconteceu (E3).

Ah, tu tem que ceder, é assim. Tem que ser de mão de obra, contratação de mão de obra, de serviços de mão de obra porque não dá pra colocar ali, por exemplo, uma obra de engenharia. Isso é totalmente diferente. Seria só de contratação de terceiros, prestação de mão de obra. E a Universidade tem um monte desses contratos. Porque se misturar engenharia, ali complicou porque é o engenheiro que tem que cuidar dos contratos de engenharia (E6).

Então, pela minha experiência ali na UFSC, eu acredito que não seja a melhor escolha. Por que? [...] Às vezes tu centralizar algo que tu não consiga verificar *in loco*, tu não consiga fazer essa divisão, a pessoa não...cada setor tem o seu fiscal setorial, né? A gente é um fiscal geral e também acaba sendo o fiscal...é, como é que se diz, a gente...juntava as pesquisas dos setoriais pra poder passar pra empresa. Mas eu digo que centralizar todas as atividades acaba que tu não consegue ver muito *in loco*. Porque centralizando, a gente já pega um contrato bem, de valor bem alto e centralizando, às vezes é assumir bastante responsabilidades. Pelo que eu vejo, não sei se seria legal por isso. Então, de repente uma pessoa fica com um contrato, não sei como seria essa centralização, sabe? Porque eu acho que a centralização, vai ter que ter um...meio que um chefe, um gestor, né? Do contrato que vai ter que meio que assinar por todas os fiscais (E8).

No momento que você tivesse esse setor, você vai se sentir amparado. Você não precisa ter medo e nem ter dúvidas, porque esse setor vai estar te dando esse apoio (E13).

É. Se não tem um setor criado, pelo menos que seja disponibilizado, exato, uma página, alguma coisa onde alguém ajudado pelos fiscais possa colocar lá as várias informações necessárias. Seria um bom caminho, um bom começo, boa proposta (E14).

Eu concordo com a centralização porque eu acho que é um anseio já de muito tempo dos fiscais que a atuam com contratos e se sentem muitas vezes perdidos, porque muitos não tem conhecimento jurídico pra elaboração de um T.R, por exemplo, que tem muitas cláusulas e que às vezes o departamento de contratos pede pra alterar e acabamos alterando sem ter um conhecimento realmente se é correto ou não, sem ter um entendimento, né? Muitas vezes a gente faz pra poder ter o andamento do

processo e licitar, e também esse apoio administrativo pra elaboração de orçamentos e possivelmente, como, por exemplo, eu como fiscal do contrato, eu elaboro desde o início até o final. Então, pagamentos, orçamentos, inserir dados dentro dos termos de referência e situações que juridicamente a gente não conhece. Então eu acho assim importante, e já é uma demanda que quando a gente conversa com os fiscais que atuam na área de engenharia, a gente percebe muito essa necessidade de ter esse apoio técnico jurídico, claro que com a colaboração dos engenheiros na construção dos termos de referência (E15).

Como é possível depreender, as opiniões da maioria dos participantes se mostra favorável para que haja a existência desta centralização nos contratos da UFSC. Na fala de E5, observa-se a preocupação no que se refere à separação do que será e do que não vai ser centralizado. O receio de E5 possui uma explicação lógica: a centralização de contratos que não precisam passar por este processo poderia gerar um gargalo de processo (PRATES; BANDEIRA, 2011). Na interpretação de P8, centralizar não seria o melhor caminho, por conta do grau de responsabilidades que este departamento teria que arcar. Na visão de P1, além da criação deste setor específico, seria de bom grado também a criação de um banco de fiscais. A criação deste banco seria interessante porque dentre os servidores que iriam compor o quadro já seria designado o fiscal e o tipo de contrato que ele iria se responsabilizar.

Por sua vez, os relatos de EP2 e E15 enfatizam que a centralização proposta neste estudo é uma questão urgente, a qual daria maior segurança com relação ao trabalho dos fiscais. Na visão de E15, muitas vezes as ações são tomadas com o intuito de se assegurar a continuidade do processo, sem que os detalhes técnicos ou jurídicos sejam avaliados da forma como deveriam. Isto remete a uma fala anterior mencionada por E4, a qual cita o enorme risco que se corre quando se tem contratos de valores elevados sendo fiscalizados por quem não possui o conhecimento jurídico, contábil ou trabalhista necessário para atuar como fiscal de contrato. Este é um dos pilares de atuação dos fiscais na administração pública, o qual precisa ser observado para que os contratos sejam vistoriados com a devida qualidade e de forma eficiente (BRASIL, 1998; BECK, 2020; GALLINA; AGUIRRE, 2016).

A criação de um setor ou departamento responsável por centralizar a parte administrativa de contratos de mão de obra exclusiva também é bem-vinda no relato de E13. Desta forma, os fiscais poderiam trabalhar de maneira mais tranquila, sabendo que as questões mais burocráticas estariam sob a responsabilidade deste grupo criado especialmente para este fim, com pessoas especializadas e conhecedoras da fiscalização administrativa de contratos. Por sua vez, na interpretação de E6, uma possível criação deste departamento ou coordenadoria precisaria ter o seu raio de ação bem definido para que não haja nenhum tipo de confusão ou mal entendido no que se refere a sua razão de ser. Neste bojo, contratos que não sejam de mão de obra exclusiva não seriam a principal prioridade. Isto remete a uma fala

anterior de E5, a qual menciona que é preciso mensurar de forma cuidadosa o que pode e o que não pode ser centralizado para evitar o surgimento de um eventual gargalo (PRATES; BANDEIRA, 2011).

Outra solução aventada no decorrer da entrevista feita com E14 com relação a centralização da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra exclusiva seria a criação de um sistema de informação, no qual seriam reunidas todas as informações administrativas referentes a esta modalidade de contrato. Neste caso, haveria de ter um treinamento específico para as pessoas que iriam alimentar esse sistema com as informações de cada contrato com o intuito de evitar a incidência de erros nesta ação que acarretem na interpretação equivocada de algum contrato. A implantação deste sistema precisaria ser estudada e debatida com todas as partes interessadas para que sua utilização possa surtir os efeitos esperados e não seja mais um complicador, no já tão complexo trabalho de gestão e fiscalização dos contratos. Considera-se que o grande desafio para o sucesso dos sistemas de informação consiste na garantia da sinergia entre os fatores humanos e tecnológicos que atuam simultaneamente através de entradas e saídas de informação (NASCIMENTO et al., 2021).

Atinente à pergunta “Caso houvesse uma centralização da gestão e fiscalização de contratos terceirizados, como seria a estrutura na sua visão?”, quase todos os respondentes demonstraram concordância em alocar este setor ou coordenadoria dentro da Pró-Reitoria de Administração da UFSC. Poucos foram os participantes que demonstraram uma posição diferente, mas em geral, a PROAD foi o local mais mencionado para receber em sua estrutura esta centralização. Abaixo os relatos que retratam este cenário. Passar para o próximo item? Esta não vai ficar muito curta?

Eu acho que no setor de contratos, né? Alguma coisa ligada a contratos. Porque a ideia...porque sempre tem que ter um conjunto. Tem que ser a fiscalização técnica...outra situação também é a situação da licitação. Tudo nasce da licitação. Então, um setor de contratos sempre vai contribuir pra fazer um TR melhor também, eu acho, né? Sempre contribuir e facilitar a vida de todo mundo. Se fica tudo meio solto, no final sabe que não dá um contrato bom. Então tu fica sempre com alguma pendência e não consegue cobrar também. Então eu acho...teria que estar na parte de contratos. Porque o contrato, ele faz o contrato, faz o contato com a empresa, tem toda essa ligação com a empresa desde o início. Eu acho que a fiscalização, pelo menos da parte administrativa teria que ser por lá. A parte técnica é com o envolvido. Com a gente, com a manutenção, seja com a limpeza...mas a administrativa que eu acho que muito tempo mesmo, deve ser ali. Deve ser ali, eu acho (E2).

Eu penso que assim oh: como o próprio nome fala na estrutura da Universidade, nós temos o Departamento de Contrato, né? Então assim, se tem um Departamento de Contrato como o próprio nome diz, ele não pode deixar de imputar responsabilidades com relação a fiscalizar e gerir contratos. Fato: eu não consigo desenhar uma formatação diferente que não uma coordenação dentro desse

departamento que dê o subsídio para os fiscais e pra gestão quanto ao custo dos contratos que a Universidade firma. Me parece que seria mais um cabide a gente alocar essa unidade pra outro lugar pro que centralizar dentro do Departamento de Contratos. Se o termo de referência é analisado ali, se o documento contrato é feito ali, se a vigência do contrato é feita ali, que a fiscalização seja feita em outro lugar? A centralização dessa atividade seria em outro lugar? Então eu entendo que o bolo do conhecimento teoricamente tem que tá centrado ali. Quem precisa ter muitas informações sobre contratos, é exatamente o Departamento de Contratos. Senão a gente cria um departamento de digitalização de contratos puramente dizendo, né? O que se teria de atividades ali (E3).

Assim oh: eu tenho a minha opinião, é que independente se for a nós ou a PROAD ou algum outro, é importante é: 1) ter a comunicação e o outro é que funcione. Tendo pessoas ali que queiram fazer funcionar, isso é independente, sabe? É, por exemplo; o setor que tá ali de repactuação de contratos, ele é ligado a PROAD, não é ligado a nós. Eu já falei mais de uma vez que eu acho que a repactuação teria que ficar no setor de Contratos. Eu já acho que tem outras funções que eu tenho ali no DPC que não caberia a nós: a parte do termo de referência, concessões ali que a gente acaba fazendo, gestão de concessão, só fazer a gestão do contrato, enfim, né? Tem coisa a mais, a parte ali de projetos, enfim, que meio que descaracteriza, sabe? Então, eu, mas eu acho que assim, eu até já tinha feito a consideração que eu tinha feito pro Jair é a de que fosse ligado ao DPC, né? Mas assim, eu não, não, não... não tenho essa pretensão de...na verdade, o DPC ele tá tão grande que eu até falei pro pessoal que quase a metade das auditorias da UFSC são só sobre o DPC, né? Então a carga de trabalho ela é complicada assim (E4).

Eu acho que deveria ser vinculado diretamente a PROAD com uma relação muito próxima com o DPC. Mas eu não sei se é correto que seja subordinado ao DPC. Porque me parece que tem, até pela questão da segregação de funções e tal, né? Pra ser independente, pra justamente não ter uma vinculação direta. Mas...porque talvez sejam atividades diferentes daquela que seria, seriam as mais importantes ali do DPC. E também porque o DPC trabalho com serviços, não trabalha com aquisição. Apesar de permitir contratos de aquisição, quando é o caso, né? Eles justamente se responsabilizam por isso, mas... eu acho que funciona melhor, vai funcionar melhor se for diretamente atrelado a PROAD. Não precisa ser necessariamente, acho que não justifica que fosse um novo departamento, por exemplo. Mas um setor ali que trabalhasse junto com a PROAD no meu entendimento, sem ter essa profundidade do conhecimento (E5).

Na PROAD é o lugar certo, porque é administração. Agora como eu te falei: a Universidade tem que valorizar a coisa. Pra que que querem montar um setor que tem que ter no mínimo uma diretoria, ai tu vai ter lá o chefe de sessão, tu vai ter que ter gente, os próprios fiscais vão ter que ganhar uma comissão. Porque senão a coisa não vai. Não adianta tu querer com mixaria fazer um monte de coisa. Tem meia dúzia de pessoas lá que se empenham em fazer as coisas, mas elas não são todas. Eu até reconheço isso: ninguém quer botar o dedo na fogueira. Pra montar não é uma coisa assim difícil. Tem que valorizar, tem o diretor, porque como eu te falei, não é fiscalização: contrato vira gestor. Tem um monte de áreas que não tem gestor. Quem é que faz a nota técnica? É o gestor, só que nós somos os fiscais, nós fazemos a nota técnica. Pela lei nem poderia fiscalização e gestão ao mesmo tempo. Só que é feito porque ninguém quer assumir a coisa (E5).

Normalmente seria no setor de contratos. Não somente na UFSC. Acredito que em qualquer lugar seria no setor de contratos, porque está se referindo a contrato (E8).

Eu acho que desde que se tenha o setor centralizado, teoricamente deveria ficar na PROAD, né? Que já, teoricamente já sempre foi a centralizadora desses serviços. Porque assim: iria criar uma secretaria, uma pró-reitoria pra isso? Eu acho que não. Se criaria um departamento, se criaria um departamento dentro da pró-reitoria de administração, que eu acho que isso é administração, né? (E9).

Eu tenho um princípio sempre de segregação das coisas. Então eu nunca gosto de o fiscal ele esteja atrelado ou vinculado a quem fez o contrato ou quem vai pagar o contrato depois. Teria que ter uma certa segregação. O ideal no meu entendimento, seria vinculado ao gabinete pra dar essa autonomia ao grupo de fiscais. Esse grupo de fiscais, ele teria uma autonomia, poderia ser capacitado, poderiam ter modelos padrão de relatório, sempre que precisar ter algum tipo de esclarecimento, esse fiscal poderia ser chamado e ele teria essa autonomia. O contrato, a licitação ocorre dentro da PROAD. Se houve um problema ali documental na licitação, o fiscal tá dentro da PROAD, eu não tenho a segregação de função pra que eu possa identificar uma fragilidade. Na lógica da integridade, eu preciso ter essa segregação. Então é por isso que a Seplan não interage com o Contratos porque é ela que faz o pagamento. Só que eu enquanto Seplan ficaria muito mais seguro em pagar uma coisa que a PROAD licitou e contratou e tem um fiscal independente dizendo que aquilo tá ok e eu vou pagar. Ai sim eu garanto que todo o processo foi com uma lisura muito maior. Eu acho que o nosso já é bom comparado com o que a gente vê por ai afora, o cara é a mesma pessoa que faz tudo. Eu já acho que o nosso é bom, já tem bastante segregação. Se for pra criar um setor mesmo de fiscalização, eu tiraria o setor de fiscalização da PROAD e colocaria vinculado ao gabinete. Seria o mundo ideal pra mim. Se não fosse possível, na PROAD (E10).

Olha, eu sou favorável que fique junto a PROAD. Porque hoje os contratos são feitos pelo DPC, né? [...] Hoje não, o termo de referência quem faz são as pontas, mas eles passam todo o escopo bonitinho, toda a base direitinho e eles fazem o acompanhamento e apesar de que alguns contratos, o financeiro, a questão financeira há um envolvimento, há uma necessidade que tenha alguém que tenha uma base de conhecimento contábil. Mas eu acho que não seria o ideal que ficasse na Contabilidade, como eles queriam fazer. Acho que há uns 3 anos atrás se aventou a possibilidade de a fiscalização de contratos ser criado uma comissão dentro da Contabilidade, né? Mas ai vai ficar muito específico e a parte administrativa que é uma função da PROAD, acho que é muito mais envolvente do que o Contábil. Então, que tivesse um setor dentro da PROAD ou vinculado a PROAD ou ao próprio DPC, não sei, e com o apoio como tem hoje, não sei se ainda tem de uma contadora pra dar o apoio na parte de valores. Os pedidos de reajuste poderiam ser feitos por este mesmo setor. Esse seria um setor único. Eu acho que no meu entendimento seria a PROAD hoje, ou alguma coisa acima da PROAD. Ai só o gabinete, mas eu acho que não há a necessidade de ser vinculado ao gabinete (E14).

Eu imagino um grupo de pessoas capacitadas juridicamente e administrativamente direcionada realmente pra área de elaboração de contratos, termos de referência e com entendimento jurídico do tema. Fisicamente, eu acredito que eles estariam num departamento único, que seria uma base pra que os fiscais possam se dirigir e que os trabalhos realmente estejam voltados a isso. Não hoje o jurídico que trata de diferentes temas e acaba não podendo dar esse apoio mais voltado aos fiscais e as pessoas que estão envolvidas nos contratos. Seria basicamente isso e também teria, eu acredito que na estrutura é, mais de apoio, eles teriam mais contato com os fiscais que estão distribuídos nos diferentes pontos da universidade. Seria mais ou menos nesse sentido que eu acredito que deveria ser (E15).

As falas dos participantes do estudo em sua maioria apontam a Pró-Reitoria de Administração – PROAD como o local mais recomendado na estrutura organizacional da UFSC para que acontecesse esta centralização. A fala de E14 explana que aventou-se a possibilidade no passado de haver uma espécie de comissão de contratos no setor de Contabilidade. Entretanto, esta ideia acabou não se confirmando na prática. Assim como E10, E14 também menciona a possibilidade de se criar este departamento junto ao gabinete geral de gestão da UFSC. Todavia, não sendo possível atender a este requisito, a PROAD acaba

sendo a opção mais viável para a concretização desta proposta de melhoria.

No relato de E15, dentre as incumbências deste setor é oportuno destacar as ações referentes a elaboração tanto dos contratos como também dos termos de referência e as assessorias iminentes ao campo jurídico dos contratos. Apesar de haver um setor jurídico dentro da UFSC, nos dizeres de E15 ainda não há um suporte mais consolidado que possa fazer com que o fiscal de contratos consiga desempenhar a sua função com a segurança necessária.

Dentre as falas coletadas para esta pergunta, é conveniente destacar o que E6 menciona com relação a possível estrutura deste departamento. Além de apontar a PROAD como o lugar ideal para esta centralização, o entrevistado também menciona a necessidade de se definir com clareza como seria a estrutura organizacional deste departamento (BARRETTO; COUTINHO; BENEVIDES, 2020). Haveria de existir um diretor, o qual seria o responsável por coordenar todas as ações referentes a esta centralização da fiscalização administrativa dos contratos de mão de obra exclusiva.

Aqui é válido reforçar o que fora visto em Pércio (2015), Almeida (2019) e Vieira et al. (2015) com relação aos conhecimentos que o fiscal de contratos necessita ter para poder desempenhar a sua função com a devida destreza. Estes requisitos que englobam uma postura diligente com relação a execução das ações fiscalizadoras e o conhecimento contábil, jurídico e trabalhista que é inerente aos contratos precisam ser cobrados de forma mais consistente pelo diretor que iria assumir este departamento sugerido neste estudo. De nada adiantaria providenciar todas as etapas necessárias para esta centralização se na prática as pessoas responsáveis por envidar os esforços para melhorar a gestão e fiscalização dos contratos permanece com os mesmos vícios, imperícias e falta de organização que comprometem toda a qualidade na fiscalização dos contratos.

Com relação a última pergunta deste terceiro bloco, foi aberto um espaço para considerações finais a respeito da temática da gestão e da fiscalização dos contratos. Neste sentido, diversos relatos foram feitos demonstrando não só a relevância do cuidado no ato de gerir e monitorar os contratos como também outras fragilidades que existem com relação a estas atividades na UFSC.

A gente faz a parte técnica, fazer o máximo possível, sabe que TCU, CGU sempre cai na parte técnica, principalmente quando é obra e serviço. Então, medição, tudo isso a gente tem que fazer sempre o máximo possível. Dos terceirizados assim é muito mais administrativo. Porque, claro vai ter que cobrar o serviço mas toda a parte administrativa, falta, vale alimentação, desconta vale transporte, desconta...era uma loucura isso. Faltava 1 dia, descontava uma parte, olha... a gente sofreu, e a gente sofre ainda. A gente sofre porque é muito complexo. A gente não consegue

entender. Então assim: eu acho que é fundamental, sei lá...capacita uma equipe, umas 5,6,10 pessoas e elas vão fazer só isso. E vai ser muito mais rápido. Vai ser muito mais rápido, vai andar muito mais rápido e assim, é aquela coisa e vai ficar padrão. Um setor faz de um jeito, outro setor faz de outro, eu acho que é... e o pessoal que já tá lá faz isso e muito rápido. Eles já tem planilhas, já tem, eu acho que é só mesmo fazer essa...tem que juntar toda essa parte administrativa porque facilita pra todo mundo. A parte de contrato de terceiros, mão de obra exclusiva é muito complicada (E2).

A gente contratar um determinado serviço pra Florianópolis, tempos depois contratar o mesmo serviço pro Campus Araranguá, e por ai vai. Então com isso a gente perde barganha, que reflete na negociação da licitação, traz uma pressão pro processo licitatório e põe em risco a gestão como um todo por conta de não conseguir vencer esses prazos, que dentro da licitação a gente trabalha com prazos que fogem a nossa boa vontade. São prazo legais, e às vezes um contrato que tá vencendo, às vezes não consegue ser suprido por uma nova licitação porque entrou em fase recursal, um exemplo. Então assim, eu acredito que não tem essa varredura do contrato anterior pro contrato novo, de modo a criticar, avaliar e aprimorar a nova licitação, vindo inclusive com erros da licitação antiga que foi um copia e cola. Então esses são os reflexos mais notórios na licitação (E3).

Então, eu vejo que a administração, fiscalização administrativa ela deve ser especializada. Ela tem que ser um setor específico pra ela, né? Porque os contratos de mão de obra exclusiva, às vezes tem cerca de uns 40. Se tu pegar, fazer um setor aqui que pelo menos pegue só os casos de Floripa, que ai cada campi de repente tem essa ligação com o setor de Floripa, eles conseguiram tocar lá, e que estabeleça fluxo, os procedimentos, cada um cuida enfim de uma parte da fiscalização administrativa, que são realmente tarefas que levam muito tempo, eu vejo ali porque a gente acaba ajudando vários dos contratos aqui de Floripa, né? Praticamente todos, é...leva muito tempo. É uma coisa minuciosa, tu tem que olhar desde ponto de trabalho, tem que olhar detalhes que assim, pra pessoa que não é acostumada, é muito complicado. A pessoa vai perder muito tempo e o outro, que ela não vai conseguir pegar detalhes que alguém que tá especializado naquilo, ele poderia fazer, né? Então eu entendo que a evolução, o próximo passo é tu ter um setor específico de fiscalização administrativa de contratos. Não precisa ser todo de fiscalização de...a parte técnica e de gestão podem continuar do jeito que tá, entendemos. Mas a parte de fiscalização administrativa, sim. Essa precisa ser especializada, com os setores (E4).

Ou a universidade valoriza o troço, o que eu te falei: não é só fiscalização, é gestão da coisa. Se tu misturar fiscalização e gestão acho que já é um erro também. Porque se tu quiser, se eu vou montar uma nota técnica como gestor e for fiscal ao mesmo tempo, vou fazer uma nota técnica que vai me dar muito trabalho na fiscalização. O contrato é que manda, entendeu? Então é uma coisa que tá meio misturado (E6).

Eu acho que é tudo isso que tu falou. Falta de capacitação, falta de ter alguém que efetivamente cuide disso, né? Uma pessoa, um setor específico pra cuidar disso, é...e um manual, um check list que ajudaria bastante. Então assim, oh: as dificuldades são: apoio da administração, né? Porque desde que eu assumi a prefeitura em 2016 o meu sonho era montar um setor centralizado de compra, de T.R., de fiscalização de contrato e nada disso foi possível porque não tem apoio da administração central nenhum. Não tem gente (E9).

Hoje se eu adoecer ou sair daqui do setor, do departamento, a gente não paga mais contratos. [...] Sei qual é a sequência que eu faço. O que que a gente faz? Eu sugeriria: abra um processo anterior. Cara, tem uma pasta aqui chamada Contratos Terceirizados, todos os meses, toda a documentação mensal, tá tudo armazenado. Só que não tem um manual, não tem um check lista, não tem uma guia de procedimento, nada que alguém possa replicar. O que que a gente tá tentando agora é criar o nosso setor, o nosso administrativo que chegou recente, até foi trocado, a gente vai tentar distribuir com ele essa tarefa, porque hoje ela ficou vinculada à direção. E é uma carga, ela é trabalhosa, ela é meio repetitiva se for pensar

mensalmente. É todo o mês, tu verifica os mesmos documentos, as mesmas negativas, as mesmas não, né? O mesmo hall de documentos então. E a papelada. Quando era físico, eu acho que dava muito mais trabalho. Nesse momento da pandemia se aceitou uma variação que eu espero que a Universidade entenda como positiva, que não volte atrás que é o processo digital. É muito mais fácil hoje, em 20 minutos eu monto o processo digital. Eu tenho tudo na pasta já organizado, eu mando fazer o upload de todo o conjunto e tá pronto. Eu já organizo os nomes conforme eu tenho interesse, nota fiscal, relatório, todas as...antigamente com aquela pasta, só carimbar as páginas, nossa um relatório completo hoje de um contrato dá cem, cento e poucas páginas, posso dizer até o final. Cara, a grande maioria do volume de documento da empresa. Mas só aquele fato de imprimir 100 páginas pra botar no papel já parecia um...eu acho que assim. Mas um sistema que auxiliasse nessa gestão, não tenha dúvida que seria algo muito positivo (E12).

Outra coisa que eu notei que não tinha me dado conta é que há, por exemplo, Blumenau, Araranguá, Curitiba e Joinville, não são centros apesar de estarem equiparados a nível de centro, são mais do que um centro porque alguns tem mais de um departamento, é um pouco maior, o fiscal de...tem fiscal de 3, 4 contratos, o mesmo fiscal. É porque eles não tem quem colocar realmente. Existe hoje, ainda mais agora nesses 2 últimos anos em que não se contrata mais ninguém, o número de pessoal tá aposentando, não entra gente nova, vai sobrecarregando como já é fiscal, então bota mais um, já é fiscal, já sabe o que fazer. Como é que ele vai conseguir fiscalizar isso de maneira correta? Não tem, porque ele ainda tem o serviço, é...o principal dele, na realidade. A fiscalização deixa de ser a função principal. A fiscalização é só pra dizer que tem o fiscal (E14).

Esse assunto de contratos, fiscalização, já é um tema que é muito debatido entre as pessoas que estão na área, onde se é discutido as dificuldades de se desenvolver esse tipo de trabalho e ainda os entraves que tem dentro da universidade, né? E eu acho que uma alternativa a ser pensada e muito válida é essa questão da centralização, porque...porque esse eu acho que é o ponto chave, os fiscais muitas vezes se sentem desamparados, vamos dizer assim, onde eles não conseguem ter um apoio realmente, se sintam confiantes pra assinar muitas vezes os documentos e saber realmente o que estão fazendo. Isso eu acho bem importante discutir, debater, essa questão da centralização dos contratos e gestão da fiscalização. Seria isso (E15).

Os comentários acima em destaque demonstram diversas situações pertinentes aos contratos. No caso específico de E12, há a menção da digitalização dos processos de análise de fiscalização. Os relatórios que antes eram todos físicos e com este processo digital que ocorreu pode-se dizer que os fiscais obtiveram uma vantagem com relação a sua atuação. No relato de E3, é feita uma observação deveras pertinente com relação as ações de renegociação e licitação de novos contratos. A questão dos prazos para que uma nova licitação seja executada não é observada como deveria. Isto faz com que a Universidade se veja forçada a formalizar documentalmente uma dilação no prazo de vigência de um contrato. Acontece que agindo desta forma, perde-se oportunidades de uma melhor negociação. Isto se mostra conexo com os estudos de Lapa (2015) e de Kinczeski (2020), os quais apontam que muitas oportunidades de melhoria são perdidas por conta da ineficiência com relação aos prazos licitatórios.

Na resposta de E3, há um dado interessante: existem ocasiões em que um mesmo serviço é negociado em campi diferentes, só que em épocas distintas. Isso faz com que o

poder de barganha da universidade com relação aos descontos no valor do contrato não seja utilizado. Isto prejudica tanto a eficiência como a economicidade na condução dos contratos terceirizados (BRASIL, 1998; BECK, 2020). Na visão de E14, há outro problema que mostra o quão melindrosa é a questão do tratamento que se dá a alguns contratos no âmbito da UFSC. Existem casos em que uma mesma pessoa é responsável por fiscalizar mais de um contrato. Na verdade, a nomeação deste fiscal ocorre apenas por motivos protocolares, dito de outra forma, apenas para dizer que há um fiscal. Isto é outra falha que pode ser vista como grave, por dois motivos.

O primeiro motivo é que dificilmente este fiscal irá conseguir fazer as suas ações fiscalizadoras em todos estes contratos que estão sob a sua responsabilidade com o mesmo patamar de qualidade (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009). E segundo, porque apenas nomear fiscais para preencher uma lacuna não significa que este fiscal conhece o que está fiscalizando, o que abre precedentes para situações de improviso na condução da fiscalização, o que é uma postura antagônica a uma atuação mais diligente e profissional (ROMME, 2016).

Isto faz com que a universidade corra riscos muito elevados, visto que uma fiscalização realizada de maneira pouco eficiente incorre em diversos problemas, dentre eles a ausência de compromisso da empresa terceirizada em entregar aquilo que foi acordado em contrato e os processos trabalhistas decorrentes da falta de expertise do fiscal administrativo na verificação dos dados atinentes a esta frente de trabalho, o que por sua vez gera um grau elevado de insegurança jurídica (DIAS, 2018).

Não é a toa que E4 reforça o que já fora mencionado em outros trechos de entrevistas em destaque neste estudo: a fiscalização administrativa precisa ser especializada. São muitos detalhes e nuances que se não forem observados com precisão, acabarão gerando situações negativas para a universidade. É neste sentido que a proposta de centralização pode ajudar a solucionar estes problemas. A fragilidade desta fiscalização específica é reforçada por E2, o qual aborda que há fiscais que dominam a parte técnica, daquilo que fora contratado para a universidade. Todavia, quando a atividade fiscalizadora é para verificar descontos, vale transporte, vale alimentação e outros detalhes trabalhistas, os fiscais acabam não tendo um direcionamento correto de como proceder quanto a estas questões. Isso explica o porquê de E15 reforçar a sua posição favorável a esta centralização. Para este respondente, não são poucas as ocasiões em que os fiscais se sentem perdidos e sem um amparo que lhes dê a devida segurança para exercer sua função com mais profissionalismo (ROMME, 2016).

Desta forma, os relatos coletados junto aos entrevistados da pesquisa foram bastante

esclarecedores. Percebeu-se que existem fragilidades a serem superadas, mas ao passo em que elas fazem parte da realidade dos fiscais da UFSC e demais partes interessadas, há também as condições necessárias e o potencial para trabalhar cada um destes pontos de melhoria (PARASCHIVESCU; COTÎRLET, 2015; GRABAN, 2013). A detecção dos problemas relatados nas falas dos entrevistados serviu para endossar a necessidade da centralização proposta neste estudo. É oportuno frisar que a exposição dos relatos, ainda que preservando a identidade dos respondentes, não teve como intuito acusar ou delatar os erros de qualquer servidor que integre o quadro funcional da UFSC. A ênfase deste estudo não é julgar pessoas, mas sim avaliar processos e através da proposta de melhoria pautada na centralização da gestão e fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva, fazer com que a universidade possa obter vantagem competitiva em seu âmbito de atuação e apresentar uma postura mais diligente e alerta com relação as exigências dos órgãos de controle, como, por exemplo, a Controladoria Geral da União – CGU.

#### **4.4 PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO VISANDO A MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO, CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC**

Após os resultados obtidos nas entrevistas, foi possível proceder com a identificação de pontos negativos e positivos nos procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos na UFSC. Através da coleta de dados realizada neste estudo, foi possível proceder com a análise dos fatos e através disso propor a centralização na gestão e fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva. Isto é necessário para obter um melhor desempenho no eixo da contratação e fiscalização pública, em conjunto com as práticas já utilizadas na UFSC, através da proposta de centralização dos processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados.

De acordo com Olivo (2012, p.21): “Um serviço público de qualidade, que atenda às expectativas de cada cidadão, só será possível na medida em que os servidores públicos sejam qualificados e assumam as responsabilidades que o cargo exige”. Neste sentido, a proposta de centralização em destaque neste estudo visa resolver diversos problemas e lacunas detectados nas falas dos respondentes, a saber:

- Falta de motivação dos servidores em atuar como fiscal de contrato;
- Lacunas de conhecimento com relação a fiscalização administrativa;
- Processos judiciais por conta da falta de conhecimento dos fiscais nas questões de cunho contábil ou trabalhista;

- Falta de firmeza do fiscal em saber o que é para fazer, como fazer, a quem reportar, como cobrar;
- Desperdício de recursos por conta da falta de atenção ao poder de barganha que a universidade possui com relação aos seus fornecedores;
- Melhoria no cumprimento dos contratos, o que, por conseguinte, contribui para a higidez financeira da UFSC.

A proposta de centralização tem como primeiro passo a sua institucionalização, a qual se daria por decreto da direção maior da universidade. Esta resolução seria necessária por dois motivos. O primeiro deles seria o de esclarecer o escopo, as responsabilidades, os cargos, a estrutura organizacional e os objetivos que a UFSC busca alcançar com a criação deste setor. Este seria um passo que não seria monocrático, visto que antes de sua implementação haveria um debate com as partes interessadas com relação as responsabilidades que este setor assumiria (ABDALLA, 2007).

O segundo passo a ser executado, envolveria a preparação dos recursos humanos que iriam estar agregados a este novo setor. É conveniente lembrar o que fora exposto por P5 numa de suas respostas que é a limitação de servidores. Apesar deste óbice, este setor necessitaria de um gestor e de seu *staff*, todo ele especializado na parte de gestão e fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva (BECK, 2020).

Esta especialização é relevante pelos seguintes motivos. O primeiro deles tem a ver com a complexidade que é inerente a execução da fiscalização administrativa de contratos (ENAP, 2018). A expertise desta equipe com relação a análise de folha de pagamento e aplicação de descontos evitaria que a imagem da universidade se tornasse desgastada com a ocorrência de processos trabalhistas. Isto já faria com que os fiscais tivessem mais tempo para se dedicar as atividades mais operacionais que são concernentes a sua atividade. O segundo motivo que corrobora com esta centralização está na falta de padronização (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017). Cada unidade faz as suas fiscalizações ao seu modo, o que faz com que muitas oportunidades de melhoria na gestão dos contratos não sejam aproveitadas. Ao se centralizar estas responsabilidades em um departamento, cria-se um padrão de trabalho, o qual fará com que a fiscalização administrativa de contratos de mão de obra exclusiva se torne mais eficiente e profissional (ROMME, 2016).

No que tange a gestão, a atuação deste setor criado para lidar com a parte administrativa de contratos não seria apenas operacional. Mensalmente, seria gerado um relatório de desempenho com vistas a descobrir quais são os fornecedores mais problemáticos

com relação não apenas ao fornecimento de informações como também a própria execução do serviço. Como a fiscalização na UFSC na maioria das vezes é feita por pessoas que são nomeadas e não podem se negar a cumprir com esta função, somado ao fato do desconhecimento com relação aos aspectos administrativos dos contratos, abre-se um precedente muito perigoso para que os fornecedores contratados não atuem de maneira eficiente com relação a prestação de serviços. Identificados os fornecedores mais problemáticos, um trabalho específico de acompanhamento destes contratos seria feito com vistas a resolver as pendências existentes e dar a condução destes contratos um patamar mais elevado de qualidade (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

A parte financeira da gestão de contratos também seria uma frente de trabalho deste setor. Num período trimestral, os fiscais de contrato seriam chamados através de reuniões para verificar o montante de recursos que a UFSC está gastando com processos trabalhistas. No longo prazo, poderia ser feito um plano para reduzir gradualmente este volume de recursos gastos com processos judiciais. Além disso, outra frente de trabalho seria um cronograma, no qual estariam registrados todos os contratos que estão com prazo entre 6 meses e 1 ano próximo de seu vencimento. Através disso, busca-se propiciar maior agilidade nas atividades de licitação, bem como na renegociação dos contratos, quando for o caso. Isto fará com que a universidade tenha um maior nível de controle sobre suas operações (SILVA, 2019).

Os fiscais teriam de ter uma carga horária específica para exercer a sua função. Atualmente, há uma divisão entre as atribuições do servidor e as tarefas de fiscalização. Na ausência deste tipo de separação do tempo, caberia a este setor proposto neste estudo elaborar planos de capacitação para fiscais. Os manuais e a grade de cursos seria toda revista. Dentro deste departamento, conforme sugerido no estudo de Beck (2020), estaria um grupo responsável por elaborar o programa de capacitação dos fiscais, com a elaboração de manuais e a explanação dos procedimentos necessários para que o fiscal atue de maneira eficiente nas suas respectivas frentes de trabalho. Com isso, gradativamente o problema da escassez de pessoal especializado seria solucionado (GONÇALVES, 2006).

Os resultados obtidos por este setor seriam avaliados mensalmente através de reuniões junto ao gabinete da direção maior da UFSC. Para que se tenha um quadro claro dos objetivos deste setor, abaixo algumas sugestões que podem ser compreendidas como metas a serem atingidas:

### Quadro 9- Objetivos do setor de Centralização

Elaboração de um plano robusto de qualificação de fiscais;
Redução do volume de recursos gastos com processos trabalhistas envolvendo ex-funcionários de contratos terceirizados;
Cronograma de verificação dos contratos que estão com período inferior a 12 meses do seu vencimento;
Avaliação periódica do nível de serviço dos contratos junto aos usuários da universidade;
Lista periódica dos fornecedores mais problemáticos e elaboração de planos de ação com vistas a tornar estes contratos mais produtivos para a UFSC;
Elevação do poder de barganha nas licitações em que um mesmo fornecedor presta o mesmo serviço em campi distintos;
Atuação de gestão e fiscalização mais de acordo com as legislações pertinentes.

Fonte: elaborado pela autora (2021)

Neste sentido, a proposta de centralização apresentada neste estudo busca solucionar uma série de problemas que infelizmente tem feito com que a gestão e fiscalização de contratos na UFSC, em sua maioria, seja vista como sendo feita de forma pouco profissional (ROMME, 2016). Este não é um quadro ideal para uma universidade que por vezes é considerada como um centro de excelência em seu âmbito de atuação. Mas o lado bom da existência destes problemas é que eles são oportunidades para que os processos que até então se mostram como deficitários possam passar por melhorias (PARASCHIVESCU; COTÎRLET, 2015).

A proposta defendida neste estudo busca solucionar uma grande parte das lacunas existentes com relação aos processos de gestão e de fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva. A sua operacionalização depende não somente da ação efetiva da UFSC neste sentido, mas também da colaboração de todos os atores envolvidos neste contexto. Ao ser aceita e colocada em prática, esta centralização dará maior amparo aos fiscais, os quais se sentirão mais seguros para desempenhar suas funções e assim fazer com que as atividades fiscalizadoras sejam realizadas em um patamar mais elevado de qualidade (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo demonstrou que apesar das inúmeras fragilidades existentes na UFSC com relação a gestão e a fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva, há oportunidades de que estas situações adversas sejam superadas, o que por sua vez trará maior nível de confiabilidade nas atividades voltadas para o controle deste tipo de contrato. A proposta de centralização na gestão e fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva visa não somente atender a um anseio dos próprios fiscais, os quais por vezes se sentem inseguros no que se refere às atividades de fiscalização administrativa como também busca reduzir os precedentes atuais que incorrem no envolvimento do nome da UFSC em processos judiciais de natureza trabalhista.

Com relação ao objetivo intitulado “Levantar as práticas adotadas pela UFSC no âmbito das contratações e fiscalização dos serviços terceirizados”, o estudo inferiu que a referida universidade demonstra estar em um estágio bastante deficitário no que se refere a fiscalização administrativa de seus contratos. A falta de capacitação, a qual por sua vez incorre no desconhecimento do fiscal com relação as suas atividades, faz com que esta frente de trabalho fiscalizadora seja feita de forma improvisada. Isso faz com que muitos detalhes de ordem trabalhista ou contábil, não sejam vistos da forma correta, o que por sua vez abre o precedente para a existência de processos judiciais tendo a UFSC como parte reclamada. Este nível de desconhecimento é muito perigoso para uma universidade que movimenta por ano um montante de 200 milhões de reais em contratos. Além disso, esta imperícia por parte dos fiscais gera uma situação problemática junto aos órgãos de controle, visto que são os fiscais as primeiras pessoas a serem cobradas quando uma irregularidade contratual passa sem ser devidamente resolvida.

No que se refere ao objetivo específico denominado “Verificar no atual contexto, as potencialidades e dificuldades do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC”, o estudo observou que são muitos os problemas referentes ao cenário de contratos terceirizados na referida universidade. Fiscais que são nomeados sem ter uma noção clara do que é para fiscalizar. Fiscais que são nomeados para serem responsáveis por mais de um contrato. Ausência de conhecimento dos detalhes trabalhistas e contábeis dos contratos. Falta de capacitação mais efetiva para estes fiscais. A não existência de um manual de fácil entendimento que possa nortear a atuação dos fiscais. A nomeação feita de forma improvisada dos fiscais por parte dos diretores de centro, no intuito de indicar alguém muito mais para se ver livre da responsabilidade de gestão e fiscalização do que necessariamente atuar de forma mais diligente no controle dos contratos. Estas foram somente algumas das muitas

dificuldades apontadas pelos entrevistados. Todavia, todos concordam que a UFSC tem potencial para melhorar o seu trabalho na parte de administração e fiscalização de contratos. Na verdade, a existência destes problemas não é falta de potencial, mas com o tempo, foram incorporados na cultura organizacional da universidade, o que fez com que os contratos fossem vistos como algo secundário, no que se refere a sua magnitude para o funcionamento e sustentabilidade financeira da UFSC.

Atinente ao objetivo designado como “Apontar possibilidades de melhoraria no eixo da fiscalização e gestão dos serviços terceirizados a luz do processo de centralização”, o estudo percebeu que a maioria dos respondentes se mostrou favorável com a ideia da centralização da estão e da fiscalização de contratos de mão de obra exclusiva. Dentre as falas coletadas, há um entendimento que se mostrou com maior força, que seria a criação de um departamento ou coordenadoria, alocado na Pró-Reitoria de Administração da UFSC – PROAD. Houve quem alertasse para a definição clara do que seria necessário centralizar neste departamento, com vistas a não transformar esta solução em um gargalo de processo.

No que tange ao objetivo “Construir uma proposta de centralização visando a melhoria do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC”, o estudo parte do princípio de que a primeira etapa para que isto aconteça é a institucionalização deste departamento, através de decreto ou similar emitido pelo gabinete da diretoria da UFSC. Neste documento, seriam estabelecidos os objetivos, as responsabilidades, o quadro funcional com cada cargo e atribuição, bem como a estrutura organizacional. O estudo elencou algumas metas a serem alcançadas por este departamento ou coordenadoria, a qual seria responsável não somente por assumir a parte administrativa dos contratos de mão de obra exclusiva, mas também seria incumbida de preparar planos consistentes de capacitação e por elaborar cronogramas que permitiriam a UFSC ser mais diligente nas ações de renegociação e licitação de contratos.

É conveniente esclarecer, que esta proposta não é um fim, em si mesma. Ela parte das vivências da pesquisadora, a qual conhece na prática os inúmeros problemas que permeiam a atuação de um fiscal de contratos. No intuito de colaborar com os servidores que também atuam como fiscal de contratos, somado ao anseio de colaborar para que a UFSC seja vista como uma organização de excelência na administração de seus contratos é que a presente proposta foi criada. Desta forma, a UFSC poderá atuar no seu contexto contratual de maneira mais eficiente ao delegar a parte administrativa de seus contratos de mão de obra exclusiva para pessoas capacitadas e aptas para responder as muitas demandas que são inerentes a esta frente de trabalho fiscalizadora. Para trabalhos futuros, sugere-se um estudo bibliométrico

feito a partir do ano de 2017 até 2020 com estudos de caso sobre terceirização após a promulgação da Lei nº 13.249 (BRASIL, 2017b) em universidades públicas e privadas. Outra possibilidade de estudo futuro seria um levantamento junto a gestores de contratos em universidades, a respeito da Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021) com vistas a conhecer junto a estes profissionais os principais impactos que esta nova legislação trará para os processos licitatórios no contexto da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLA, M.F. **Responsabilidade civil das concessionárias de rodovias**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- ALMEIDA, A.F.. **Terceirização de serviços continuados em uma instituição federal de ensino superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.
- ALVES, L. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004.
- BARRAL, D.A.O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: ENAP, 2016.
- BARRETTO, C.R.; COUTINHO, J.G.; BENEVIDES, L.F. Estrutura organizacional: um estudo de caso sobre os desafios da gestão pública municipal. **Revista Femass**, n.1, p. 79 – 99, 2020.
- BARROS, A.M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 2009.
- BASTCHEN, G. **Método de apoio a tomada de decisão dentre múltiplas alternativas considerando fatores de risco no contexto de uma mudança de engenharia**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- BECK, M. **Análise da fiscalização dos contratos de prestação de serviço na UFSC**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.
- BILLIG, O.A.O. **Restrições e perdas no contexto do transporte rodoviário de cargas: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016.
- BITTENCOURT, Sidney. **Pregão eletrônico**. 3. Ed. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BRANDÃO, Direitos humanos e corrupção: a interface entre poder e desenvolvimento na convenção interamericana contra a corrupção. **Ciências Criminais em Perspectiva**, v.1, n.1, p. 5 – 21, 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Estado da Guanabara: BRASIL, 1862.
- BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1822**. Organiza o Codigo de Contabilidade da União. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1922.
- BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 15 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.666/93. Brasília: Diário Oficial da União, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, instrui normas para licitações de contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL. **Decreto n° 2.271, de 7 de julho de 1997** - Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Revogado pelo Decreto n° 9.507, de 2018. Brasília: Senado Federal, 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto n° 10.024, de 2019. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Lei n° 12.232, de 29 de abril de 2010** - Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Lei n° 12.440, de 07 de julho de 2011**. Altera o art. 2º; o inciso IV, do art. 27, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, para exigir regularidade fiscal e trabalhista. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. **Lei n° 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis n°s 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória n° 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. **Decreto n° 7.892, de 23 de Janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. **Lei n° 13.249, de 31 de março de 2017**. Altera os dispositivos da Lei n° 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na prestação de serviços a terceiros. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Senado Federal, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Licitação e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 4.ed.rev.atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Sena do Federal, Secretaria Especial de editoração e publicações 2010ª.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Ementa: dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não (Revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017). Brasília: SLTI-MPOG, 2008.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: SLTI-MPOG, 2010.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Revoga a IN nº 02 de 30 de abril de 2008. Brasília: SLTI-MPOG, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. **Decreto atualiza valores para licitações e contratos.** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-atualiza-valores-para-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 20 out.2019.

BÚRIGO, C.C.D.; JACOBSEN, A. L.; WIGGERS, L. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão universitária. **Navus Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n.2, p. 68-78, abr./jun. 2016.

CARVALHO, N.T.S. **Elaboração de mapa de risco ocupacional nos laboratórios do setor de biomateriais e energia da biomassa.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia do Trabalho). Centro Universitário Unilavras, Lavas, 2019.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de direito administrativo.** 25 ed.rev.ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, R.F. **A terceirização no direito do trabalho.** São Paulo: Malheiros, 2000.

CAVALCANTI, A.S. **O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública.** Belo Horizonte: Fórum.2013.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A.. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAUÍ, M. A Universidade Pública Sob Nova Perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5 – 15, 2003.

- CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. (Sumário Executivo. Estrutura). PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006.
- COSTA, A. F. **Aspectos Gerais Sobre o Fiscal de Contratos Públicos**. Revista TCU, 2013.
- COSTA, C.E.F.; NABHAN, F.A.R.F. Os reflexos positivos e negativos na relação de emprego diante da nova Lei de Terceirização N° 13.249/2017. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, v.5, n.2, p. 34 – 54, 2019.
- CRETU, O.; STEWART, R.B.; BERENDS, T. **Risk management for design and construction**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.
- CUNHA, Luciane Veiga. **O papel dos gestores na fiscalização dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria**. Artigo apresentado no curso de especialização em administração e gestão pública da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria- RS, 2011.
- DAMODARAN, A. **Gestão estratégica do risco: uma referência para a tomada de decisões empresariais**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- D'ÁVILA, P. R. **Liderança, qualidade de troca social em equipes de trabalho e o comprometimento organizacional: um estudo com *peacekeepers* brasileiros no Haiti**. Tese (Doutorado em Gestão da Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.
- DELGADO, M.G.. **Curso de direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTR, 2014.
- DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.251.
- DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.65
- DI PIETRO, M.S.Z. **Parcerias na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Forense. 2017.
- DIAS, J. B. **Análise do Processo de Terceirização no centro de Informática de uma Instituição Financeira Estadual: estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- DIAS, G.B. **Custos e insegurança jurídica relacionados ao instituto da terceirização: uma análise da percepção das empresas prestadoras de serviços à Caixa Econômica Federal**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito, Brasília, 2018.
- DIAS, M. **A decisão de resgate nos seguros financeiros do ramo da vida: análise econométrica das suas determinantes**. (Mestrado em Finanças e Contabilidade). Universidade do Porto, Porto, 2019.
- DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO (DGPI): **Organogramas UFSC**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/organograma-ufsc-estrutura-geral>
- DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES (DPL): **Licitações ao vivo**. Disponível em [https://licitacoes.ufsc.br/?page\\_id=206](https://licitacoes.ufsc.br/?page_id=206).
- DEPARTAMENTO DE PROJETOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS (DPC): **Coordenadoria de Contratos Terceirizados e Concessões**. Disponível em: <http://dpc.proad.ufsc.br/instrucoes-processuais/nova-contratacao-servico-licitacao>
- DUTKEVICZ, I.C. **Manual de Orientação aos Gestores das Instituições Federais de Ensino Superior para a Contratação de Serviços**. Dissertação (Mestrado em

- Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da ENAP**. Brasília: ENAP, 2018.
- FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- FERNANDES, J.U.J. **Lei nº 8.666/93: licitações e contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FERNANDES, J. U. J. **Sistema de Registro de Preços e Pregão**. 5. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- FINGER, A.P.. **A administração Universitária no Brasil: Problemas e Perspectivas**. Florianópolis: UFSC, 1979.
- FIUZA, E.; BARBOSA, K.; ARANTES, R. **Painel: desenho institucional em compras públicas**. In: Marcos regulatórios no Brasil. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015
- FURTADO, Lucas Rocha. **Direito Administrativo**. Minas Gerais: Fórum, 2007.
- GALLINA, A.S.; AGUIRRE, L.S.M. Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação. **Revista da AGU**, Brasília, v.15, n.2, p. 37 – 63, 2016.
- GARCIA, J. da C.L., RODRIGUES, S. O., MIRANDA, G. de O. & LIMA, M. J. (2011). **Manual de orientações do gestor e fiscal de contratos**. [Manual] Unirio, Rio de Janeiro, Brasil.
- GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 17 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.
- GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- GRABAN, Mark. **Hospitais Lean**. 2. ed. Bookman: Porto Alegre, 2013.
- HUPSEL, E. **Lei 14.133, de 2021 - A nova lei de licitações - inovações e desafios**. Direito do Estado, 2021.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.
- JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2012
- JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KINCZESKI, G.N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em instituições públicas**. Dissertação (Mestrado Profissional em

- Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.
- LAPA, J.R.C.S. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (USFC)**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- LAZARINI, E.L. **Análise da Terceirização de Serviços na Universidade de São Carlos**. São Paulo, 2010.
- LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gestão da Terceirização & Gestão de Contratos**. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda.,2006.
- LIMA, M.F. Termo de referência: o sucesso está na fase preparatória da licitação. **Revista da ESMAN**, v.11, n. 11, p. 165 – 173, 2017.
- LIMA, R. C. Distanciamento e isolamento sociais pela Covid-19 no Brasil: impactos na saúde mental. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, p. 1 - 10, 2020.
- LUDMILLA, P.E.C, **A Licitação e sua evolução na sociedade**. 2011. Disponível em: <https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/a-licitacao-e-sua-evolucao-na-sociedade-2/>
- MARTINELLI, D.; ALMEIDA, A.P. **Negociação e soluções de conflitos: do impasse ao ganha-ganha através do melhor estilo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATOS, R.A. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 3, p. 2226, jul./set. 1988.
- MEDAUAR. O. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MEDAUAR. O. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 edição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 edição. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, C.A.B. **Curso de direito administrativo**.17.ed. ver. Atual.São Paulo: Malheiros 2004, p. 573-574.
- MELLO, C.A.B.**Curso de direito administrativo**.20.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 492.
- MELLO, C.A.B.**Curso de Direito Administrativo**, 21ª Edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p.96
- MELLO, C.A.B.**Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 519.
- MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos**. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46.
- MEYER JUNIOR., V.; MURPHY, J. P. Dinossauros Gazelas e tigres: **Novas Abordagens da Administração Universitária: um diálogo Brasil e EUA**. Florianópolis: Insular, 2000, p.145-

154.

- MINAYO, M.C.S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v.5, n.7, p. 1 – 12, 2017.
- MIRANDA, L.B.S.; SANTOS, N.A.; ALMEIDA, F.M. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v.30, n.2, p. 143 – 170, 2019.
- MOREIRA, A.R.C.F. et al. Planejamento estratégico e cultura organizacional – práticas e lições aprendidas – estudo de caso em universidades públicas. *In: X CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN. Anais...* Ciudad del Saber, Panamá, 19 a 20 de novembro de 2020.
- MOTTA, C.P.C. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12. Ed. Belo Horizonte: DelRey, p. 869, 2011.
- NASCIMENTO, T. et al. Os desafios dos sistemas de informação em enfermagem: uma revisão narrativa da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, n.26, v.2, p. 505 – 510, 2021.
- NASCIMENTO-E-SILVA, D. **Gestão de organizações de ciência e tecnologia: ferramentas e procedimentos básicos**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2017.
- NERY, A.A., NERI, L.J.A.L. **O Fiscal de Contratos Públicos**. Revista Do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, Brasil, 2010.
- NIEBUHR, J.M. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. Ed. Curitiba: Zênite, 2006.
- NIEBUHR, J.M. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- OLIVEIRA, D.P.R.. **Administração de Processos: conceitos, metodologia, práticas**. São Paulo: Atlas, 2004.
- OLIVEIRA, R.C.R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2013
- OLIVO, L.C.C. **Pregão Eletrônico e Presencial**. Florianópolis: UFSC, 2012.
- PARASCHIVESCU, A.O.; COTÎRLET, P.C. Quality continuous improvement strategies kaizen strategy – comparative analysis. **Economic Transdisciplinary Cognition**, v.8, n.1, p.12-21, 2015.
- PÉRCIO, G.V. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2015.
- PEREIRA JUNIOR, J.T; DOTTI, M.R. **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3ª Edição er., atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum.2017
- PORTO, R.S. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Um Olhar dos Gestores. *In: SEMANA DO SERVIDOR PÚBLICO; II SIMPÓSIO EM GESTÃO PÚBLICA. Anais...* Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 28 de outubro a 01 de novembro de 2017.
- PRATES, C.C.; BANDEIRA, D.L. Aumento de eficiência por meio do mapeamento do fluxo de produção e aplicação do Índice de Rendimento Operacional Global no processo produtivo de uma empresa de componentes eletrônicos. **Gestão & Produção**, v.18, n.4, p. 705 – 718, 2011.
- PRÓ REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD). **A Proad**. Disponível em: <https://proad.ufsc.br/apresentacao/competencias>
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E.C.. **Metodologia do trabalho científico: métodos e**

técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição. Editora Feevale: Novo Hamburgo, 2013.

RABBI, B.; MONTEIRO, F.N.C. Análise da viabilidade de implantação de uma franquia fast-food no município de Santo Antônio de Pádua utilizando ferramentas de gestão estratégica. **Brazilian Journal of Development**, v.4, n.5, p.2377 – 2393, 2018.

REIS, D.B.; KESSELER, N.S.; PINTO, N.G.M. Governança pública e a avaliação do grau de riscos pelos gestores a partir da estrutura do COSO na UFSM. **Revista Científica da AJES**, v.8, n17, p. 1 – 22, 2019.

RIBEIRO, N.F. **Administração Acadêmica Universitária: a Teoria, o Método**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

RIBEIRO, R.M.C. Os Desafios Contemporâneos da Gestão Universitária: discursos politicamente construídos. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. **Anais...** Porto, Portugal. 14, 15 e 16 de abril de 2014,

RIBEIRO, R.M.C.. A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais. **Revista Internacional De Educação Superior**, v.3, n.2, p. 357-378, 2017.

ROMME, G. **The quest of professionalism: the case of management of entrepreneurship**. Oxford University Press, 2016.

ROSA, A.M.A.S. **A Política Institucional de Fiscalização de Contratos de Serviços de Mão de Obra Terceirizada: Um olhar dos Fiscais de Contrato**. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

RUIZ, J.A. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo:Atlas, 1985.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T..**Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais**. Estratégias para Suprimentos Públicos.Curitiba: Editora Negócios Públicos. 2015.

SANTOS, F. B. **Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais**. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo,São Paulo, 2014.

SANTOS, F.V. **Análise do risco de incumprimento das PME familiares**. Dissertação (Mestrado em Controlo de Gestão). Instituto Politécnico de Leiria, Leiria, 2019.

SANTOS, L.R.L. **Fiscalização de contratos** / Lucimar Rizzo Lopes dos Santos. \_ Brasília: ENAP/DDG, 2013.

SCHLICKMANN, R. **Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SCHOTANUS, F.; TELGEN, J.; DE BOER, L. **Critical success factors for managing purchasing groups**. Journal of Purchasing and Supply Managing. Elsevier, 2010, n. 16, p. 51-60.

SCHUYLER. J. **Risk and decision analysis in projects**. Pennsylvania: Project Management Institute, 2001.

- SEKIDO, A.M.Y. **Terceirização na Administração Pública A Gestão e Fiscalização dos Contratos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Auditoria Governamental). Universidade Gama Filho. Brasília, 2010.
- SILVA, R.O. **Proposta de aut Capacitação para coordenadores de graduação**. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Manaus, 2019.
- SILVA, R.O.; NASCIMENTO-E-SILVA, D. Impactos do novo Coronavírus nas organizações e as inovações no mundo do trabalho, saúde e educação. *In: XI COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE – CODS. Anais...* Universidade da Amazônia, Belém, 10 e 11 de novembro de 2020.
- SILVA, R.O.; MARTINS, P.U.F.; NASCIMENTO-E-SILVA, D. Analyss of WhasAppas a communicational tool for participative management in pedagogical spaces. **Research, Society and Development**, v.9, n.12, p. 1 – 22, 2020.
- SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SOBRAL, F.J.B.A. O julgamento moral de dilemas éticos em negociação. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, v.10, n.5, p. 4 – 27, 2009.
- TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**. 4 ed. Brasília, 2010.
- TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual Licitações e Contratos**, 3ª. Edição, (p. 346, 2006).
- TCU. Tribunal de Contas da União.. **Acórdão 1.521/2003**, plenário, [2009]
- TCU. Tribunal de Contas da União.. **Acórdão nº 786/2006**, plenário [2006]
- TCU. Tribunal de Contas da União.. **Acórdão 1.488/20909**, plenário, [2009].
- TCU. Tribunal de Contas da União Licitações e contratos: **orientações e jurisprudência do TCU** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2013
- TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.296/2014**, plenário, [2014].
- TCU. Tribunal de Contas da União.. **Licitações e contratos**. 4 ed. Brasília, 2010. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 10 out. 2019.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Estatuto**. Disponível em [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/175782/ESTATUTO\\_UFSC-Alterado%20RN%2096%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/175782/ESTATUTO_UFSC-Alterado%20RN%2096%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 nov. 2019
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Portal da Proad**. Organograma da PROAD. 2016. Disponível em: <http://proad.ufsc.br/apresentacao/estrutura>. Acesso em: 23 de nov. 2019.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina.. **Portal do DPL**. 2017 Disponível em <https://licitacoes.ufsc.br/>. Acesso em: 23 nov. 2019
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Portal do DCOM**. 2017. Disponível em <http://dcom.proad.ufsc.br/>. Acesso em: 23 nov. 2019.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina..**Portal do DPC**. 2017. Disponível em <http://dpc.proad.ufsc.br/> Acesso em: 23 nov.2019.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina..**Portal da SSI**. 2017. Disponível em <https://seguranca.ufsc.br//> Acesso em: 23 nov.2019.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina..**Portal do DMPI**. 2017. Disponível em: <http://dmpi.seoma.ufsc.br/> Acesso em: 23 nov.2019.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina..**Portal da SO**. 2017. Disponível em <http://so.seplan.ufsc.br/>Acesso em: 23 nov.2019.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, A.P. et al. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

WEBER, E.L.; DIEHL. C.A. Gestão de riscos operacionais: um estudo bibliográfico sobre ferramentas de auxílio. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, v.19, n.3, p. 41 – 58, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

**APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre Esclarecido****UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
UNIVERSITÁRIA**

Prezado (a) Senhor (a),

Meu nome é Ana Paula Peres da Silva, sou mestranda no Programa de Pós Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina. Estou realizando a pesquisa acadêmica sobre o tema: “PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO, CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC”, sob orientação do Prof. Dr. Gerson Rizzatti Jr.

As informações a seguir destinam-se a convidá-lo (a) a participar voluntariamente desta pesquisa, através de uma entrevista por videoconferência.

Para tanto é necessário formalizarmos a sua autorização, ressaltando que a sua participação é espontânea, portanto, você responderá apenas as perguntas que desejar e poderá para a gravação a qualquer momento.

Partes da sua entrevista poderão ser usadas para a análise de dados, embasando os resultados finais desta pesquisa, porém, somente a pesquisadora e seu orientador, terão acesso as informações da entrevista.

Cabe ressaltar, que nenhum dado pessoal do entrevistado será revelado, mantendo assim, a confidencialidade das informações e o anonimato.

Os dados e resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em congressos, publicados em revistas especializadas e da mídia, e utilizados na dissertação de mestrado, preservando sempre a identidade do participante.

Em caso de dúvida, queira contatar a responsável pela pesquisa:

Mestranda: Ana Paula Peres da Silva, e-mail: [ana.peres@ufsc.br](mailto:ana.peres@ufsc.br).

Orientador: Prof. Dr. Gerson Rizzatti Jr, e-mail: [rizzatti.rj@ufsc.br](mailto:rizzatti.rj@ufsc.br)

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar da entrevista, respondendo às perguntas que me forem feitas. Afirmo que li e entendi a carta convite e que obtive da pesquisadora todas as informações que julguei necessárias para me sentir esclarecido e optar por livre e espontânea vontade participar da pesquisa.

Nome do participante: \_\_\_\_\_

Florianópolis, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Sujeito Pesquisado

## APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados

### Objetivo A

- a) Você sabe como ocorre a fiscalização no âmbito da Universidade?
- b) Você já teve alguma experiência como gestor ou fiscal de contrato terceirizado?
- c) Você sabe quanto tempo do fiscal, é utilizado em uma fiscalização de contrato?

### Objetivo B

- a) Na sua percepção, quais as dificuldades encontradas na gestão e fiscalização de contratos terceirizados?
- b) Que informações você entende como necessárias, para uma gestão e fiscalização de contratos terceirizados eficaz, na Universidade?
- c) No contexto atual, você acha que a Universidade tem potencial para melhorar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados?

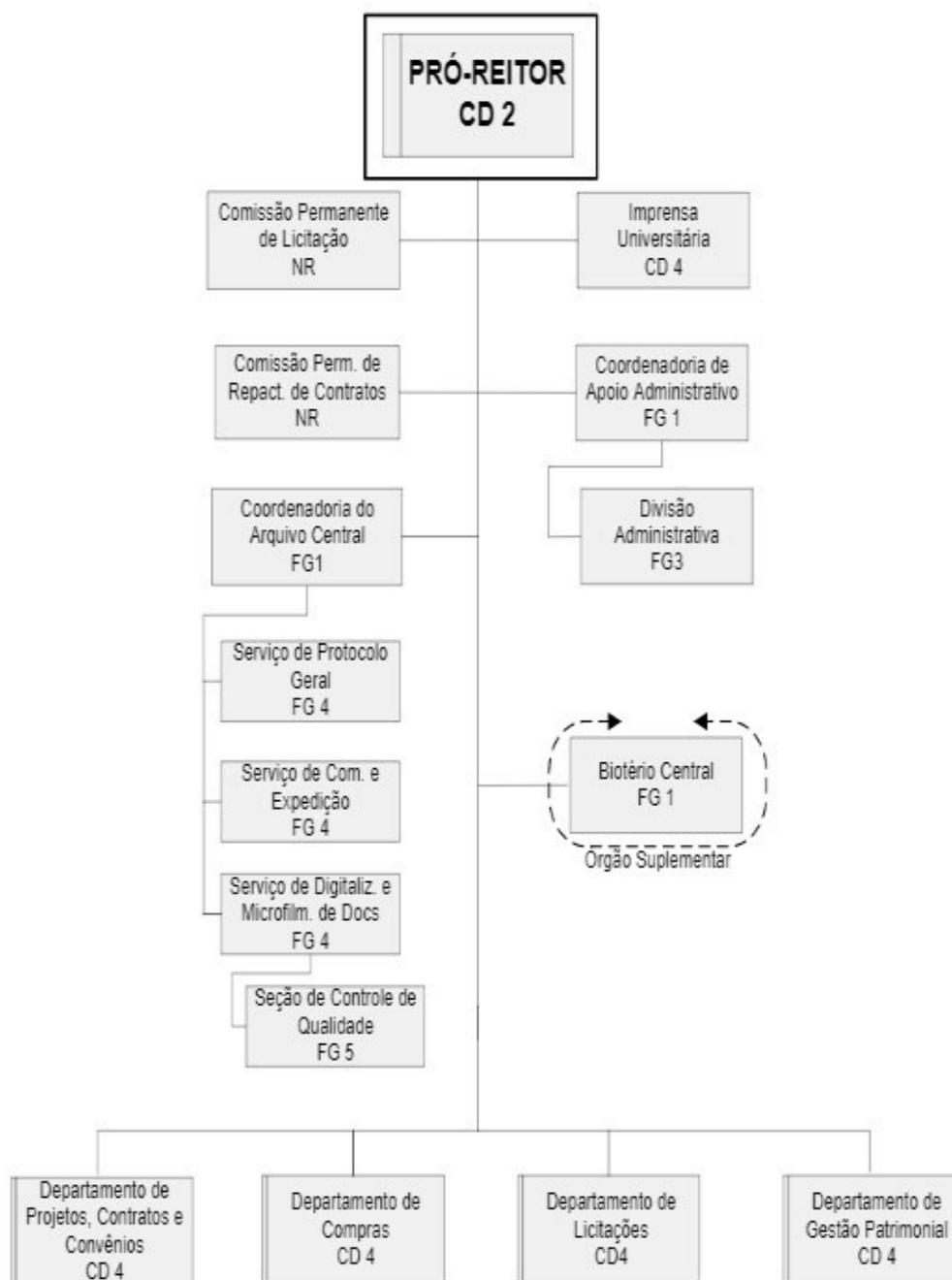
### Objetivo C

- a) Qual sua opinião sobre a centralização dos serviços de gestão e fiscalização de contratos terceirizados?
  - ( ) Sim- quais os motivos?
  - ( ) Não- quais os motivos?

### Objetivo D

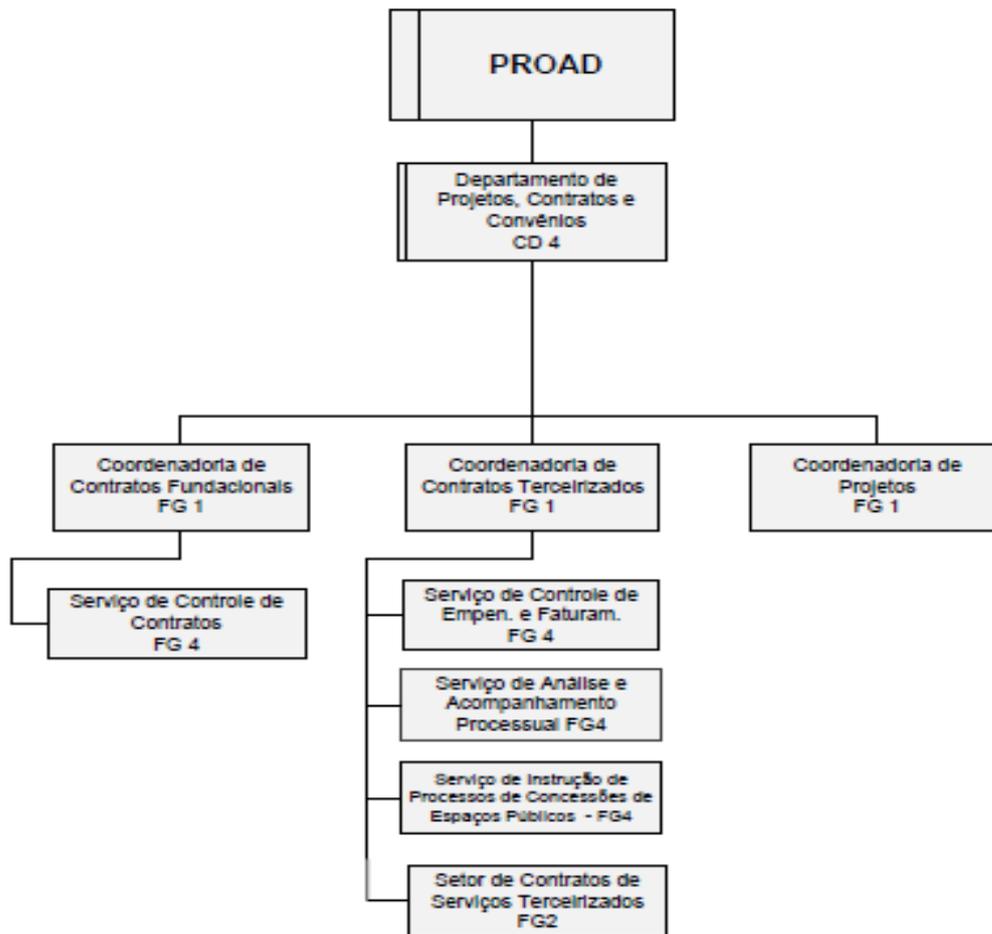
- a) Caso houvesse uma Centralização de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, como seria a estrutura, na sua visão?
- c) Deixe seus comentários finais sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados na UFSC.

## ANEXO A - ORGANOGRAMA PROAD



Fonte: Extraído do site do DGPI (UFSC, 2021).

## ANEXO B - ORGANOGRAMA DPC



Fonte: Extraído da página do DGPI (UFSC, 2021).