

Adila Marcia Antunes da Silva da Rosa

**A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA
TERCEIRIZADA: UM OLHAR DOS FISCAIS DE CONTRATOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.
Orientadora: Prof.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Dr.^a

Florianópolis
2017

R788p Rosa, Adila Marcia Antunes da Silva da
A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos Ficais de Contratos / Adila Marcia Antunes da Silva da Rosa; orientadora, Carla Cristina Dutra Búriço. - Florianópolis, SC, 2017.

130 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Gestão universitária. 2. Contratos – Gestão e fiscalização. 3. Política institucional – Fiscalização de contratos. I. Búriço, Carla Cristina Dutra. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título. CDU 35

Adila Marcia Antunes da Silva da Rosa

**A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA
TERCEIRIZADA: UM OLHAR DOS FISCAIS DE CONTRATOS**

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

Florianópolis, 31 de agosto de 2017.

Prof.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.^a
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária

Banca Examinadora:

Prof.^a Carla Cristina Dutra Burigo Dr.^a
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Kelly Cristina Benetti Tonani Tosta, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Gerson Rizzatti Júnior, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Consuelo Aparecida Sielski Santos, Dr.^a
Instituto Federal de Santa Catarina

À minha mãe, Iolanda, por estar sempre ao meu lado, dando o suporte necessário para o meu desenvolvimento pessoal e profissional; por ser um exemplo de mulher guerreira que, com otimismo e alegria, me incentiva à novos desafios.

Aos meus colegas Fiscais de Contratos do IFSC, por serem a real motivação desse Estudo. Sem vocês nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à São Francisco de Assis, amigo e mentor que me amparou em meus dilemas e angústias. Busquei, em sua fé, o equilíbrio e a serenidade necessários ao desenvolvimento do pensamento científico, sem esquecer de nossa humanidade.

A minha mãe, Iolanda, por ser meu referencial de mulher aguerrida, meu exemplo de otimismo, garra e superação, que jamais deixou de estar ao meu lado, mesmo quando se ausentava fisicamente, trabalhando dia e noite para garantir nosso sustento e meus estudos. De forma sábia e simples, me incentivou a lutar pela construção de um futuro melhor. Nessa nova etapa divido com você mãe os méritos da minha conquista porque, de alguma forma, também lhe pertence.

Ao meu querido esposo, Alexandre Rosa pela paciência infinita e serenidade, você faz parte desta história.

A Professora Carla Búrigo, pelo desafio proposto, pelos ensinamentos, pela dedicação, pela amizade e amor com que me acolheu e me conduziu nessa caminhada; és uma educadora brilhante, que me oportunizou o prazer de me permitir ver o mundo sob outros olhares. Você desperta o desejo de ser educadora.

Ao meu amigo Érico de Ávila Madruga, por ter me incentivado a participar do processo de seleção deste Programa de Mestrado, pela amizade, estímulo e auxílio, porque sonhamos juntos uma Gestão Pública melhor para o nosso País.

Aos amigos José Roberto Murara e Aline Heinz, pela parceria e motivação de forma incondicional, que se traduziam no respeito, zelo, amizade e palavras motivadoras.

Aos membros da banca os Professores Gerson Rizzatti Júnior e Kelly Cristina Benetti Tonani Tosta pelos ensinamentos, disponibilidade, incentivo e carinho com que sempre me acolheram.

A Professora Consuelo Aparecida Sielski Santos que aceitou prontamente o convite para compor a banca examinadora, trazendo sua especial contribuição como Gestora do IFSC; agregando à presente pesquisa o seu olhar sobre a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no que concerne aos avanços e desafios da gestão do IFSC, sou grata por sua disponibilidade em me auxiliar e pelo carinho.

Aos grandes amigos e parceiros da Pró-Reitoria de Administração do IFSC, Aline Heniz Belo, José Roberto Murara, José Carlos de Mattos, Luiz Felipe, Daniel Becker e João Baracuhy Sobrinho, pela amizade e carinho. Saibam que conviver com vocês foi um aprendizado diário, esta conquista só foi possível com o apoio e incentivo de vocês. Minha gratidão toda especial a este grupo de servidores do qual tenho muito orgulho de fazer parte.

Ao IFSC, na pessoa da Professora Maria Clara pelo incentivo, pela autorização para realização desta pesquisa, por oportunizar o meu desenvolvimento profissional, e pela concessão de meu afastamento para capacitação.

Aos fiscais de contratos do IFSC, sujeitos da pesquisa, que aceitaram prontamente em conceder a entrevista, me receberam com carinho e motivados pela oportunidade de contribuir com o presente estudo. Tenham certeza que suas contribuições serão fundamentais para o aprimoramento da gestão.

Ao meu querido amigo Marcelo Cunha da Universidade Estadual da Bahia, pela nossa amizade, pelo nosso compartilhamento constante de conhecimento, por suas palavras de motivação e perseverança sou eternamente grata.

A todos os professores do PPGAU, que muito contribuíram ao longo desta minha caminhada acadêmica, potencializando reflexões e análises sob uma perspectiva diferenciada, agregando ensinamentos que certamente irão contribuir em diversos momentos de minha vida.

Aos meus colegas da turma PPGAU 2015, pelas parcerias, troca de experiências e amizade.

Aos colegas orientandos da Professora Carla, pela acolhida, pelo carinho, pela parceria em todos os momentos. Tenho orgulho de poder contar com a amizade e experiência de profissionais tão qualificados quanto vocês.

Aos demais familiares e amigos, pelo carinho e incentivo.

O conhecimento exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer uma ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e em reinvenção.

Paulo Freire

RESUMO

A presente Dissertação foi desenvolvida 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. A pesquisa classifica-se como pesquisa de campo, estudo de caso, bibliográfica e documental, e foi elaborada com base em um estudo de caso, de natureza qualitativa, por meio de entrevistas semi-estruturadas, com os fiscais de contratos técnicos e administrativos. Os resultados do estudo apontam que é possível considerar que os fiscais de contratos concebem a Política Institucional de Fiscalização de Contratos como uma ferramenta necessária para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos na Rede do IFSC. Fica evidenciado ao longo deste Estudo que a gestão da fiscalização de contratos está diretamente ligada à Política Pública de Fiscalização de Contratos. Neste sentido, o desenvolvimento das práticas de fiscalização e a formação necessária para o desenvolvimento das atribuições dos fiscais, fez com que esta interação teoria x prática, não se apresentasse como um dificultador das ações da gestão, de modo, que as diretrizes das Políticas Públicas de Fiscalização de Contratos, fossem conhecidas, estudadas e avaliadas no sentido de melhor empregá-las à realidade da Instituição e, sempre voltadas ao atendimento dos anseios da sociedade. Neste contexto uma contradição se revelou neste Estudo, ao mesmo tempo em que se concebe uma prática de gestão voltado para o desenvolvimento de uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC, esta é negada por uma prática de gestão fragmentada.

Palavras-chave: Gestão Universitária. Gestão e fiscalização de contratos. Política Institucional de Fiscalização de Contratos.

ABSTRACT

This dissertation was developed with the objective of understanding, in the view of how the contract inspectors of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), how they conceived the development of the Institutional Policy for the Supervision of Contracts of labor services Outsourced. The research was elaborated based on a case study, of qualitative nature, through by means of a semi-structured interviews, with the fiscals of technical and administrative contracts. The results of the study point out that it is possible to consider that contract inspectors conceive the Institutional Policy for Contract Supervision as a necessary like a required tool for the improvement of the management and control of contracts in the IFSC Network. It is evidenced throughout this Study that the management of contract inspection is directly linked to the Public Policy of Contract Supervision. In this sense, the development of supervision practices and the necessary training for the development of the attributions of the inspectors, has made this interaction theory and practice, did not present itself as a constraint of management actions, so that the guidelines of Public Policies of Inspection of Contracts, were known, studied and evaluated in order to better use them to the reality of the Institution and, always focused on meeting the yearnings of society. In this context, a contradiction has emerged in this study, while at the same time it is conceived a management practice focused on the development of an Institutional Policy for Contract Supervision of the IFSC, which it is denied by a fragmented management practice.

Keywords: University Management. Management and supervision of contracts. Institutional Policy for Contract Supervision.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Caminho Teórico/Metodológico Proposto para este Estudo.....	25
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo do quantitativo de trabalhadores terceirizados alocados nos Campi da Região Metropolitana de Florianópolis	65
Quadro 2 - Potenciais Sujeitos da Pesquisa.....	66
Quadro 3 - Sujeitos Participantes da Pesquisa	67
Quadro 4 - Categorias e Conteúdos Base.....	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF - Autorização de Fornecimento
ADC - Ação de Declaração de Constitucionalidade
ANS - Acordo de Níveis de Serviços
BU - Biblioteca Universitária
CCT - Convenção Coletiva de Trabalho
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CONSUP - Conselho Superior dos Institutos Federais
CPAAR - Comissão de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social
DAM - Chefe do Departamento de Administração do IFSC
DEP - Chefe do Departamento de Ensino, Pesquisa e Extensão do IFSC
DGP - Diretoria de Gestão de Pessoas
DTIC - Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
EPI - Equipamento de Proteção Individual
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IES - Instituição de Ensino Superior
IFES - Instituição Federal de Ensino Superior
IFSC - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
MEC - Ministério da Educação
PCCTAE - Plano de Cargos e Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PGF - Procuradoria Geral Federal
PPGAU - Programa de Pós-Graduação de Administração Universitária
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RDC - Regime Diferenciado de Contratações
RE - Recurso Extraordinário
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIG - Sistema Integrado de Gestão
SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato
SRP - Sistema de Registro de Preços

STF - Supremo Tribunal Federal

TAE - Técnicos Administrativos em Educação

TCLE - Termo de Consentimento e Livre Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2 O DEPARTAMENTO DE CONTRATOS	27
3 A GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	37
4 POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	51
5 CAMINHO METODOLÓGICO.....	63
5.1 TIPO E NATUREZA DO ESTUDO	63
5.2 SUJEITOS DA PESQUISA.....	64
5.3 COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES.....	68
6 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS	73
6.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	73
6.2 DEPARTAMENTO DE CONTRATOS DO IFSC.....	75
6.3 GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	82
6.4 POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	93
6.5 SUGESTÕES DE MELHORIAS E AVANÇOS	96
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	101
ANEXOS	113
ANEXO A - Mapa de Distribuição dos <i>Campi</i> do IFSC no Estado de Santa Catarina	115
ANEXO B - Linha do Tempo da História do IFSC	117
ANEXO C - Parecer do Comitê de Ética.....	119
APÊNDICES.....	123
APÊNDICE A - Organograma do Departamento de Contratos.....	125
APÊNDICE B - Instrumento de Coleta de Informações	127
APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	129

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A escolha pelo tema de investigação, fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada, se consubstancia pelo fato de ter vivenciado, como servidora técnica-administrativa em educação (CEFET-SC, 2008) e gestora (IFSC, 2012) o desenvolvimento de diretrizes institucionais no que tange à política de fiscalização de contratos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, constitui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2008a). Todavia, o IFSC possui uma bagagem histórica de mais de um século, iniciando seu legado como Escola de Aprendizes Artífices criada no ano de 1909, por meio do Decreto nº 7.566/1909 (BRASIL, 1909).

No decorrer desses anos, a Instituição sofreu diversas mudanças, desde alteração de nomenclatura, até a sua reorganização administrativa e pedagógica, que possibilitou sua atuação em diferentes níveis e modalidades de ensino e de gestão (ALMEIDA, 2010). Neste contexto, houve a necessidade de se repensar a gestão administrativa da Instituição, sendo criado, nessa ocasião, novos departamentos, dentre eles, o Departamento de Contratos, por meio da Resolução nº 54/2010/CS (IFSC, 2010).

Cabe ao Departamento de Contratos, entre outras atribuições, o gerenciamento da fase pós-licitação, que consiste na elaboração, fiscalização, supervisão e acompanhamento da execução dos contratos e seus termos aditivos. É responsável pelo gerenciamento dos contratos e pela capacitação de seus fiscais (IFSC, 2010).

Segundo informações do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) do IFSC (IFSC, 2016b), até o segundo semestre do ano de 2016, o Departamento de Contratos vem gerenciando 328 contratos vigentes para os 22 *Campi* e Reitoria do IFSC, que envolvem 184 fiscais de Contratos, divididos

em Fiscais Técnicos¹ e Fiscais Administrativos², lotados em 20 municípios do Estado de Santa Catarina.

Ao longo do seu processo histórico, o Departamento de Contratos desenvolveu a fiscalização dos contratos no IFSC, baseada em práticas e orientações pautadas por meio da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e Instruções Normativas correlatas (BRASIL, 2008c, 2009, 2013a), que dispõem sobre as regras e Diretrizes Nacionais para a contratação de serviços, continuados ou não, regulamentando assim, a atuação dos fiscais e gestores para fins de monitoramento da execução dos serviços contratados.

A fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada é uma ação complexa que envolve direitos e deveres firmados entre a iniciativa pública e privada, e a terceirização de serviços na Administração Pública (BRASIL, 2011a).

O processo de acompanhamento e de fiscalização contratual no âmbito da Administração Pública reveste-se de caráter fundamental para o cumprimento satisfatório das cláusulas contratuais, desempenhando o papel de mecanismo eficaz de gestão e de racionalização das ações de controle sobre a execução dos gastos públicos. Em vista disso, deve ser dada especial atenção e destaque ao papel do Fiscal de contratos tomando por base o alto grau de responsabilidade que envolve suas atribuições, uma vez que a gestão administrativa possui responsabilidade direta e solidária na terceirização de serviços atinentes às obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da contratada, incluindo a análise da documentação apta a comprovar o adimplemento contratual, conforme preconiza a Súmula 331 do TST (BRASIL, 2011b).

Isto posto, tendo como fenômeno de investigação a fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada, busquei junto ao Banco de Teses da Capes (CAPES, 2016), com a chamada fiscalização de contratos, pesquisas já realizadas. Encontrei 21 (vinte e um) trabalhos acadêmicos, porém, apenas

¹ Fiscal Técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato (BRASIL, 2013a).

² Fiscal Administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato (BRASIL, 2013a).

10 (dez) destes trabalhos abordam o tema fiscalização de contratos de serviços terceirizados, em instituições públicas. Destaca-se que, nenhum dos estudos encontrados teve o IFSC como campo de investigação.

Procedi também uma busca por meio do Catálogo *Pergamum* da Biblioteca Universitária (BU) (UFSC, 2016), e localizei dois estudos: Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (LAPA, 2015), que analisou os desafios e perspectivas da gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Instituição; e, o Manual de orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para contratação de serviços (DUTKEVICZ, 2013). Esta segunda pesquisa aborda os procedimentos da contratação de serviços na UFSC, conceituando a eficiência na gestão observada nos diversos segmentos da administração pública federal, visando auxiliar na minimização da ocorrência de impropriedades e irregularidades no processo de contratação de serviços.

Como Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que tem, por objetivo, formar profissionais altamente qualificados, capazes de construir novos conhecimentos e práticas em administração universitária para o desenvolvimento institucional (UFSC, 2016), a proposição deste Estudo tem aderência na linha de pesquisa Políticas Públicas e Sociedade do Mestrado Profissional em Administração Universitária, que me possibilitou analisar as políticas públicas voltadas à Fiscalização de Contratos de mão de obra terceirada no IFSC, e estudar a interface entre a Instituição e a sociedade.

Este estudo também possibilita a integração e cooperação com outras Instituições de Ensino Superior (IES) ou organizações (UFSC, 2016), com vistas ao compartilhamento de boas práticas proporcionando o desenvolvimento de soluções inovadoras referentes a produtos, processos e métodos organizacionais aplicados à gestão universitária.

Isto posto, proponho como pergunta de pesquisa: Como os fiscais de contratos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) concebem o desenvolvimento da Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada?

Para tanto, delineei como objetivo geral da presente pesquisa: 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 dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada.

Como objetivos específicos desta Pesquisa ficou assim definido:

- a) Descrever ações do Departamento de Contratos no que tange ao desenvolvimento do processo de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC;
- b) Descrever a Gestão da Fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC;
- c) Contextualizar a Política Pública de Fiscalização de Contratos; e,
- d) Propor ações de modo a potencializar, a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

Para a obtenção dos objetivos propostos, desenvolvi um caminho teórico/metodológico em que parti do que possuo de mais concreto, ou seja, o Departamento de Contratos do IFSC. Na sequência contextualizo a gestão da fiscalização de contratos e sigo até a Política Pública de Fiscalização de Contratos. Ao final, retorno ao ponto de partida, já com o olhar dos sujeitos da pesquisa, desvelando novos caminhos, novas interpretações, sobre o fenômeno investigado. Vide Figura 01 – Caminho Teórico/Metodológico Proposto para este Estudo.

Figura 1 - O Caminho Teórico/Metodológico Proposto para este Estudo



Fonte: Elaborado pela Autora.

O caminho teórico/metodológico proposto se sustenta na materialidade do fenômeno sob investigação, que de acordo com (TRIVIÑOS, 1987), o desafio é agregar a teoria e a prática, dos quais advêm do fato concreto, a matéria real, de onde parto o meu estudo, daquilo que vivencio em minha realidade concreta.

Segundo Triviños (1987, p. 93): “[...] a prática cotidiana e as vivências dos problemas no desempenho profissional diário ajudam, de forma importantíssima, a alcançar a clareza necessária ao investigador na delimitação e resolução do problema”.

Ao partir do concreto sensível, neste Estudo, do Departamento de Contratos, busquei compreender o fenômeno investigativo, ou seja, a fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada. Neste Departamento, se dá minha prática laboral cotidiana, onde ocorreu a gestão da fiscalização de contratos, envolto as diretrizes da Política Pública de Fiscalização de Contratos.

A pesquisa foi organizada em 07 (sete) capítulos. Nas considerações iniciais, contextualizei a Pesquisa, apresentando a justificativa de sua problemática, bem como, apresentando o objetivo geral e os específicos.

No segundo capítulo verso sobre o Departamento de Contratos do IFSC, no qual busco apresentar sua concepção,

historicidade e atribuições, descrevendo o contexto que está inserido no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina.

Na sequência, no terceiro capítulo abordo a Gestão da Fiscalização de Contratos, analisando as normatizações, as quais a Instituição está submetida, assim como, as orientações, capacitações, o desenvolvimento de processos, padronização de fluxos e práticas de fiscalização contratual difundidas na Gestão do IFSC.

No quarto capítulo apresento um olhar sobre a Política Pública de Fiscalização de Contratos, no que tange às diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, que constituem esta Política, seu processo evolutivo e sua concepção frente aos aspectos que envolvem a terceirização e a gestão pública.

No quinto capítulo, no Caminho Metodológico, descrevo a trajetória percorrida, apresentando o tipo e a natureza deste Estudo, os sujeitos da pesquisa e amostra, as categorias e conteúdos base, e o processo de coleta e análise das informações da Pesquisa.

No sexto capítulo descrevo a Análise das informações coletadas, onde procedi categorização das informações coletadas, tomando por base o referencial teórico utilizado para o desenvolvimento deste Estudo.

Por fim, nas Considerações Finais, no sétimo capítulo, retorno ao ponto de partida deste Estudo, respondendo ao objetivo inicialmente proposto e propondo ações com vistas a potencializar a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

2 O DEPARTAMENTO DE CONTRATOS

O Departamento de Contratos foi instituído no IFSC em 2010 com a missão de intensificar a fiscalização de contratos, visando a elevação do nível de qualidade do investimento dos recursos públicos, a padronização dos fluxos da fase pós-licitação e a prestação de suporte e orientação aos fiscais de contratos, por meio de capacitações (IFSC, 2010).

São competências do Departamento de Contratos do IFSC: elaborar, fiscalizar, supervisionar e registrar a execução dos processos de contratos e seus termos aditivos (IFSC, 2015a). Tem como atribuições, (IFSC, 2010, Art. 34):

- I. Elaborar e supervisionar a execução de contratos administrativos e seus respectivos termos aditivos;
- II. Elaborar e controlar as atas de registro de preços para aquisição de materiais e contratação de serviços de curta duração;
- III. Regulamentar e supervisionar a fiscalização de contratos e capacitar os respectivos fiscais;
- IV. Propor normas e procedimentos com objetivo de uniformizar e organizar o gerenciamento e a execução de contratos e registro de preços;
- V. Propor instruções normativas de contratos, obras e registro de preços;
- VI. Formalizar processos de penalização às contratadas, relativos aos contratos e registro de preços;
- VII. Coordenar os lançamentos nos sistemas informatizados por meio do cronograma físico financeiro dos contratos;
- VIII. Emitir Autorizações de Fornecimento de Materiais ou Autorizações de Serviços;
- IX. Elaborar pareceres técnicos para aditivos contratuais de prazos, repactuações, rescisões bem como questões relacionadas à execução dos processos de registro de preços, como adesões a atas, reajuste de preços registrados e outros;
- X. Prestar esclarecimentos aos órgãos de controle e dar parecer sobre processos

administrativos em questões pertinentes à área;

XI. Prestar apoio e assessoria aos *Campi* em assuntos relativos ao seu departamento; e,

XII. Revisar, organizar, documentar e publicar os procedimentos relacionados à sua área.

O Departamento de Contratos está subordinado à Diretoria de Administração, vinculada à Pró-Reitoria de Administração do IFSC, Vide Apêndice A – Organograma do Departamento de Contratos. Vinculado ao Departamento de Contratos há três Coordenadorias: Contratos, Registro de Preços e de Almoxarifado e Patrimônio (IFSC, 2017).

Compete à Coordenadoria de Contratos:

I. Gestão de Contratos: prazos/ fiscalização conjunta/ notificação empresas;

II. Formalização de Contratos/Termos de Rescisão/Aditivos de Prazo;

III. Elaboração Pesquisas de mercado para renovações contratuais;

IV. Verificação/Controle pastas e documentos;

V. Portarias fiscais, seguros, medições, termos de recebimento etc;

VI. Controle/Consultoria sobre Medições de Contratos;

VII. Digitalização e Publicação de Contratos na Internet;

VIII. Gestão do e-mail “contratos”; e,

IX. Encaminhamentos e assessoramento ao Chefe do Departamento de Contratos (IFSC, 2010, Art. 10).

Compete à Coordenadoria de Registro de Preços:

I. Gestão das Atas de Registro de Preços;

II. Elaboração Cronograma de Prazos do Sistema de Registro de Preços (SRP): solicitações, empenhos;

III. Recebimento Memorandos/Elaboração de Autorizações de Fornecimento (AF's);

IV. Digitalização e publicação das Atas de Registro de Preços;

V. Empenhos/AF's na Internet/Intranet;

- VI. Controle das Atas SRP – Separação de Pastas; ordenação de Memorandos, Empenhos, AF's;
- VII. Reajuste de Preços em Atas vigentes;
- VIII. Procedimentos para Republicação/Convocação para Ata Complementar no caso de impedimento/desistência de licitantes;
- IX. Atendimento aos *Campi* e Reitoria sobre pedidos, prazos etc, Gestão do e-mail "SRP"; e,
- X. Encaminhamentos e assessoramento ao Chefe do Departamento (IFSC, 2010, Art. 11).

Compete à Coordenadoria de Almojarifado e Patrimônio:

- I. Efetuar o recebimento e identificação de materiais;
- II. Realizar o tombamento, o registro e a conservação de bens móveis;
- III. Coordenar o armazenamento, guarda e distribuição de materiais;
- IV. Realizar os inventários;
- V. Efetuar o agrupamento das solicitações de materiais;
- VI. Encaminhar processos de penalização fornecedores em atraso, com entrega parcial, entrega de marca diversa da licitada, etc;
- VII. Coordenar o controle dos veículos oficiais;
- VIII. Realizar a fiscalização do contrato de direção veicular; e,
- IX. Realizar a fiscalização contrato zeladoria (IFSC, 2010, Art. 13).

A Equipe de Pessoal do Departamento de Contratos é composta pelo Chefe do Departamento, Coordenador de Contratos, Coordenador de Registro de Preços, Coordenador de Almojarifado e Patrimônio, mais 06 (seis) servidores técnico-administrativos em educação e dois estagiários (IFSC, 2016b).

De acordo com informações obtidas junto ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) do IFSC o Departamento de Contratos do IFSC, entre 2012 e 2016 gerenciou mais de 750 contratos com o auxílio de 184 Fiscais de

Contratos aproximadamente (IFSC, 2016b). Para tanto, houve a necessidade da intensificação dos trabalhos de capacitação e padronização de práticas e fluxos, o que ensejou a criação de modelos de documentos para acompanhamento da Fiscalização e orientação aos Fiscais, tais como: manuais, boletins informativos, *check list*, projeto acolhimento do Fiscal, capacitações regionais periódicas e o Encontro de Fiscais de Contratos (IFSC, 2010, 2013a, 2014, 2015b).

De acordo com Pércio (2010), é imprescindível que no acompanhamento da execução do contrato administrativo haja planejamento e controle, cabendo à Administração zelar pelo alcance da finalidade pública, com vistas a economicidade e respeitando os princípios da moralidade e legalidade, bem como tomando as medidas que se fizerem necessárias.

Os contratos de serviços de mão de obra terceirizada no IFSC ocorre à medida que há uma necessidade de contratação para execução de tarefas que eram exercidas por cargos que não constam mais no quadro do Plano de Cargos e Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), em função de sua extinção ou cargo não previsto no referido Plano (BRASIL, 2005). O IFSC terceiriza apenas os serviços de cargos não existentes no quadro de cargos, cargos já extintos ou que se encontram em extinção, tais como: auxiliar de carpintaria, auxiliar de eletricitista, auxiliar de mecânica, bombeiro hidráulico, carpinteiro, contínuo, cozinheiro, eletricitista, impressor, jardineiro, marceneiro, mecânico, mecânico-área, motorista, operador de máquina copiadora, operador de máquinas copadoras, pedreiro, pintor-área, porteiro, servente de limpeza, servente de obras, telefonista e vigilante, de acordo com informações prestadas pela Diretoria de Gestão de Pessoas do IFSC (DGP), que se baseia na legislação vigente (BRASIL, 2005).

A Lei nº. 9.632/1998 (BRASIL, 1998), com o objetivo prioritário de racionalizar custos com o pagamento de folha de servidores públicos, cria uma lista de cargos extintos e em extinção no âmbito da Administração Pública Federal. Uma década após, a Lei nº. 11.739/2008 (BRASIL, 2008d), cria 1.075 novos cargos e extingue outros 1.075, referentes aos cargos de níveis mais operacionais das classes A, B, C e alguns da classe

D, cuja escolaridade e formação são de nível básico e fundamental, potencializando assim o processo da terceirização³.

O Decreto nº 2.271/97 (BRASIL, 1997, Art. 1º, §1º) define que:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Desse modo, não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 1997).

Segundo Quintino (2015), a terceirização da mão de obra, foi adotada na Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) para fins de execução de serviços especializados ligados à atividade meio, já que, perante as diretrizes das Políticas Públicas, é o único meio de se obter determinados serviços.

Além da complexa gama de informações e conhecimentos que o Fiscal deve ter acesso, relacionados a cada uma das profissões nominadas, cabe ao fiscal a obrigação de certificar se

³ De acordo com Fontanella, Tavares e Leiria (1995, p. 19) a terceirização é: “uma tecnologia de administração que consiste na compra de bens e/ou serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa compradora, permitindo a concentração de energia em sua real vocação, com intuito de potencializar ganhos em qualidade e competitividade”.

as condições estabelecidas no contrato e no Termo de Referência do Edital estão sendo cumpridas pelas partes durante a execução do contrato. A finalidade é aferir se o que foi contratado está sendo executado em conformidade com os termos exigidos pela Administração (HUPSEL, 2007).

O ato de fiscalizar um contrato de serviço de mão de obra terceirizada na Administração Pública, é uma tarefa complexa e que envolve uma diversidade de competências e conhecimentos que transitam da legislação e dos cálculos trabalhistas, passam pelas planilhas de custos do contrato, normas de segurança do trabalho, normas pertinentes a uma categoria profissional específica, como é o caso dos vigilantes por exemplo, até a habilidade em gerenciar com as pessoas, não deixando de observar o Princípio Administrativo da impessoalidade/imparcialidade (HUPSEL, 2007).

O Princípio da impessoalidade que recebe diversas interpretações da doutrina brasileira (BRASIL, 1988), conhecido também por alguns doutrinadores por imparcialidade, que consiste na postura da administração pública em não promover tratamento diferenciado entre os contratados, sendo assim, o tratamento igualitário deve prevalecer em todos os aspectos. Mello (2011, p. 117), preconiza que a impessoalidade:

[...] traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da legalidade ou isonomia, ou seja, impede que fatores e/ou promoções pessoais estejam presentes no exercício da função administrativa.

O princípio da impessoalidade se relaciona ao interesse público (BRASIL, 1988). Assim é obrigação da Administração não atuar, de forma alguma, em benefício de determinadas pessoas, pois, o interesse público tem que regular o seu comportamento. Di Pietro (2010, p. 67) define a finalidade do princípio da impessoalidade:

[...] o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a

Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento [...].

O fiscal de contratos de serviços de mão de obra terceirizada observa *in loco* o número de postos contratados, o número de prestadores de serviços terceirizados envolvidos naquele contrato, a quantidade e o nível de qualidade do material fornecido, assim como, acompanha o cumprimento da rotina diária de execução do serviço (HAHN, 2011).

Em se tratando dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada, a falha na fiscalização dessa natureza de contrato, repercute na responsabilização subsidiária da Administração frente à condenações e pagamentos de débitos trabalhistas (BRASIL, 2011b).

Torna-se imprescindível, portanto, que a instituição pública desenvolva ações que tornem mais efetiva a fiscalização de contratos, conhecendo e acompanhando o trabalho dos fiscais e oferecendo condições para que os fiscais adquiram as competências necessárias para a execução de tal atividade. Neste contexto, cabe aos dirigentes proporcionar o desenvolvimento de ações que venham a mitigar fragilidades identificadas no processo de fiscalização de contratos de sua instituição, consolidando uma cultura que internalize as mudanças. Para tanto, faz-se necessário conhecer as práticas de fiscalização de contratos frente às diretrizes dispostas nas legislações específicas (SOARES, 2015).

Historicamente o IFSC, por meio do Departamento de Contratos promoveu, Seminários, Encontros e Capacitações, com vistas à socialização de práticas e definição de diretrizes para a concretização das suas atribuições (IFSC, 2010).

Como uma das práticas de socialização das ações de capacitação cabe destacar em 2013, o I Seminário de Licitações, Contratos e Convênios do IFSC, em Florianópolis, circunstância em que cerca de 230 servidores participaram do encontro, que teve como objetivo compartilhar conhecimento, discutir idéias e aprimorar os processos já existentes na Instituição. Na ocasião foi ministrada uma oficina de Fiscalização de Contratos, cujo objetivo foi capacitar os fiscais de contratos de todos os *Campi* (IFSC, 2013a).

Em 2014, foi realizado no Auditório da Reitoria do IFSC, em Florianópolis o I Encontro de Fiscais de Contratos do IFSC, evento promovido em conjunto pelas Pró-Reitorias de Administração e de Ensino que contou com a participação de cerca de 110 servidores, entre gestores de *Campi* e fiscais de contratos (IFSC, 2014).

O Evento promoveu o debate sobre assuntos relacionados a fiscalização de contratos, como por exemplo: Qual o papel de um fiscal de contrato? O que pode e o que não pode ser solicitado ao prestador de serviço terceirizado? Como e quando são aplicadas penalidades a uma empresa contratada? (IFSC, 2014).

Um dos principais resultados deste Encontro, na época, foi o esclarecimento quanto ao papel dos fiscais de contrato nos *Campi* e na Reitoria. Bem como, a padronização dos procedimentos dos fiscais, estabelecendo assim, um canal de comunicação entre fiscais e gestores de contratos, com o objetivo de melhorar os processos relacionados às práticas de fiscalização contratual (IFSC, 2014).

No ano de 2015 o Departamento de Contratos deu início ao Projeto Acolhimento do Fiscal, que consiste em capacitações individualizadas de Fiscais recentemente nomeados ou que ainda não foram capacitados para o exercício da fiscalização. As capacitações são realizadas por demandas dos *Campi*, no Departamento de Contratos, na Reitoria. Este Projeto consiste na inserção dos servidores/fiscais no universo da gestão e fiscalização de contratos, a partir da experiência de conviver por um dia com a equipe do Departamento a fim de conhecer as rotinas de práticas básicas da função de fiscal de contrato (IFSC, 2015b).

A capacitação dos fiscais de contratos é uma das iniciativas prioritárias do Departamento de Contratos, e a preocupação em preparar e informar os fiscais de contratos do IFSC se reflete inclusive na publicação de boletins informativos do Departamento de Contratos, publicados periodicamente como forma de orientar os fiscais, com assuntos atuais, e dúvidas que surgem quanto a legislação trabalhista, fiscal, segurança do trabalho dentre outros assuntos, todos relacionados aos contratos administrativos, na intenção de manter um suporte contínuo de práticas e informações para toda a Rede IFSC (IFSC, 2015c).

Com vistas a padronização da fiscalização dos contratos, há o Conselho Superior dos Institutos Federais (CONSUF), que é o órgão máximo, cujas decisões, exceto as que não atenderem ao

princípio da legalidade, devem ser acatadas pelos Reitores. O CONSUP tem poder de fiscalizar, aconselhar, propor normas e acompanhar a administração dos institutos federais para que a missão institucional seja alcançada, observando sempre os princípios da Administração Pública (BRASIL, 2008a).

Não obstante, com a implantação da expansão da Rede Federal de Ensino Tecnológico (BRASIL, 2008a), os Diretores Gerais dos *Campi*, foram eleitos pela comunidade escolar, atendendo ao definido no Regimento Geral do IFSC (IFSC, 2010), o qual prevê que cada *Campus* possui sua autonomia para a definição da aplicação dos seus recursos financeiros, dentro dos limites estabelecidos nas rubricas que compõe a planilha orçamentária. Desse modo, foi concedida a autonomia para os *Campi* demandarem a contratação de serviços de mão de obra terceirizada de acordo com suas demandas.

O IFSC, está presente em 20 Municípios do Estado de Santa Catarina (Vide Anexo A – Mapa de Distribuição dos *Campi* do IFSC no Estado de Santa Catarina). A partir de 2008 os *Campi* desenvolvem um modelo de gestão em Rede que atua de forma colaborativa, solidária e sustentável entre os *Campi* e Reitoria do IFSC, para fins de otimização dos processos, respeitando a autonomia administrativa de cada *Campus* (IFSC, 2015a).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (IFSC, 2015a), dispõe que cabe à Reitoria propiciar a interação dos 22 *Campi* e a socialização das melhores práticas de gestão e, aos Diretores Gerais dos *Campi*, cabe agir de forma colaborativa com os integrantes da Rede, nessa linha, cabe ao Departamento de Contratos, regulamentar, supervisionar a fiscalização de contratos e capacitar os respectivos fiscais (IFSC, 2010).

Cabe ao Departamento de Contratos promover a avaliação do nível de qualidade dos serviços contratados pelo IFSC de forma semestral. Poderá emitir atestados de Capacidade Técnica, de ordem do ordenador de despesas da Instituição, para as empresas contratadas, tomando por base as informações e registro das ocorrências realizadas pelos fiscais de contratos durante o período de prestação de serviços (BRASIL, 1993; IFSC, 2015e).

O Departamento de Contratos do IFSC procura desenvolver práticas de padronização de fiscalização de Contratos e a definição dos papéis dos atores envolvidos na relação contratual, como foi o caso da definição das atribuições dos Fiscais Técnicos, Fiscais Administrativos e Gestor de Contratos. Entre os anos de

2012 e 2016 foram gerenciados pelo Departamento de Contratos, aproximadamente, 750 contratos com o auxílio de 184 Fiscais de Contratos, sendo estes divididos em 51 Fiscais Administrativos e suplentes, e 133 Fiscais Técnicos e suplentes (IFSC, 2016b).

A realidade de atuação do Departamento de Contratos é complexa, pontuando a constituição do IFSC. Vide Anexo B – Linha do Tempo da História do IFSC (IFSC, 2015d).

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional do IFSC 2015 a 2019 (IFSC, 2015a) o IFSC é uma Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Tem sede e foro em Florianópolis, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. É organizado em estrutura *multicampus*, com proposta orçamentária anual identificada por *Campi* e Reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores. O IFSC possui sede na cidade de Florianópolis, onde está instalada a Reitoria, sendo composto, atualmente, por 22 (vinte e dois) *Campi* distribuídos em todo o Estado Catarinense e a Reitoria.

A organização administrativa para o funcionamento do IFSC leva em consideração diretrizes que visam inicialmente institucionalizar o modelo de gestão em rede a partir das concepções de interdependência, auto-organização, igualdade e solidariedade e criar e aprimorar, permanentemente, práticas que fortaleçam a gestão em rede do Instituto, sempre respeitando a autonomia e identidade dos *Campi* (IFSC, 2015a).

Para a institucionalização deste modelo de gestão em Rede coube ao Departamento de Contratos do IFSC desenvolver técnicas de padronização de fluxos e *praxis* relacionadas à Gestão da Fiscalização de seus Contratos.

3 A GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

O IFSC apresenta como um de seus objetivos estratégicos de gestão previstos no PDI (IFSC, 2015a), a promoção e o desenvolvimento da cultura institucional orientada à estratégia, reforçando a importância dos temas estratégicos para o crescimento da instituição, e o desenvolvimento da gestão em rede.

Ao buscar consolidar a governança institucional e a gestão em rede, o IFSC trabalha no sentido de criar e aprimorar práticas que fortaleçam esse modelo de gestão, estabelecendo mecanismos de gestão que garantam a autonomia dos *Campi* e ao mesmo tempo fortalecendo o caráter sistêmico do Instituto. Nesse cenário o Departamento de Contratos busca formalizar metodologicamente a gestão da fiscalização de contratos no IFSC, considerando a gestão em rede e a perspectiva do usuário (IFSC, 2015a).

Os direitos e obrigações estabelecidos nos contratos poderão diferenciar a cada contratação, conforme a especificidade da demanda, sendo assim, é imprescindível conhecer os fundamentos da gestão/fiscalização de contratos administrativos e aplica-los corretamente com unanimidade de entendimento. É de fundamental importância para a gestão pública, para fins de garantir a eficiência nas contratações públicas a edição de uma política institucional de contratações e fiscalização (LEIRIA, 2006).

No período de 2012 a 2017 ocorreram mudanças significativas na gestão e fiscalização de contratos no IFSC, principalmente com o investimento na gestão da informação, que gerou o delineamento e desenvolvimento de uma gestão em rede participativa (MADRUGA; SILVA; SILVA, 2014). Essas mudanças consistiam essencialmente na utilização de métodos e instrumentos que visavam informar, capacitar, e padronizar as ações dos Fiscais de contratos em toda a rede do IFSC. Tais mudanças se deram por meio de capacitações periódicas e regionalizadas dos servidores, o que aproximou o Departamento de Contratos aos Fiscais de Contratos da Rede do IFSC, no mesmo sentido, foi criado os Boletins Informativos de Contratos que visam informar os Fiscais de contratos sobre temas relacionados à natureza dos contratos por eles fiscalizados, e por fim, a implantação do Sistema SIG – Módulo Contratos que

permite o compartilhamento de informações e documentos dos contratos fiscalizados *online*.

O Departamento de Contratos é responsável por todos os contratos, desde o momento da assinatura do contrato e gerenciamento de seu andamento, como por exemplo: as repactuações, revisões e renovações contratuais (IFSC, 2015a). Segundo Leiria (2006), a gestão centralizada valoriza e estimula a racionalização dos contratos, proporciona ao gestor dos contratos *know-how* de negociação externa, visão de preço e custo do contrato, amplo conhecimento de mercado, desenvolvimento de poder de barganha e por fim encaminha a padronização de contratos.

Há também ações da gestão descentralizada, no que tange a gestão e fiscalização dos contratos por áreas diversas, por meio do apoio dos Departamentos de Orçamento e finanças, Compras, Obras e Engenharia e Assessoria Jurídica; além do fato da fiscalização de contratos se dá diretamente nos *Campi* tomadores dos serviços contratados. De acordo com Leiria (2006) esse padrão requer a prática intensiva do desenvolvimento e capacitação dos servidores envolvidos; sendo seu resultado potencializado pela divulgação dos valores institucionais e compartilhamento de boas práticas.

A gestão e fiscalização dos Contratos no IFSC torna-se participativa a partir do momento que duas ou mais áreas são responsáveis pela análise e acompanhamento dos contratos, e as decisões são compartilhadas, valorizando a sinergia dos Departamentos da Instituição, estimulando ao *know-how* de negociação interna, o conhecimento específico das demandas do contrato, o conhecimento de mercado, a visão de preço/custo, o comprometimento, a racionalização e a troca de conhecimentos (IFSC, 2015a).

Além dos aspectos jurídicos necessários para resguardar uma contratação, Leiria (2006) recomenda que ao contratar um serviço deve ser acompanhado de perto pela Administração, no que diz respeito as atividades desenvolvidas pela contratada, assim, percebe-se que não basta somente terceirizar uma atividade, se faz necessário realizar a gestão dos contratos acompanhando o processo desde o seu início até a sua finalização. Esta precaução que o autor enfatiza, traz, como benefício, a preservação da contratante no que tange a sua

obrigação solidária junto à contratada no que diz respeito aos direitos trabalhistas do empregado.

Para tanto, Leiria (2006) sugere que:

I – Gestão do Contrato

- a) Análise prévia do contrato social da licitante/contratada;
- b) Identificação da atividade fim;
- c) Capital Social;
- d) Situação econômico e financeira da contratada;
- e) Situação perante a Justiça Federal, Comum e do Trabalho;
- f) Estrutura patrimonial;
- g) Condições da contratação (direitos e deveres das partes);
- h) Vedar ou condicionar subcontratações;
- i) Convocação da Empresa para assinatura do contrato;
- j) Apresentação de seguro garantia; e,
- k) Apostilar, aditivar, suprimir e rescindir o contrato.

II – Gestão da Fiscalização

- a) Contato do Fiscal com o Preposto da Contratada;
- b) Reunião inaugural entre Fiscal e Preposto;
- c) Ter ciência do número exato de pessoas envolvidas na atividade contratada, com entrega da cópia das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e Contrato de trabalho firmado entre empresa e colaboradores terceirizados;
- d) Obter cópias de documentos comprobatórios de regularidade com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), recibos de pagamentos e outros (IFSC, 2015c);
- e) Observar a capacidade operacional como: máquinas, equipamentos, insumos necessários a atividade, Equipamentos de Proteção Individual (EPI) fornecidos pela Contratada;
- f) Analisar as documentações Trabalhistas e Previdenciárias;

- g) Liberar pagamento ao fornecedor mediante o cumprimento de suas obrigações;
- h) Bloquear pagamentos por falta de cumprimento de obrigações legais;
- i) Observar assiduidade e pontualidade dos colaboradores;
- j) Observar se não há desvio na execução da função;
- k) Não permitir execução de tarefas além daquelas permitidas pelo contrato social; e,
- l) Em caso de descumprimento parcial ou total de obrigações contratuais solicitar abertura de processo administrativo para penalização da Contratada para Comissão de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade (CPAAR).

Nem todas as modalidades de serviços de mão de obra terceirizada são contratados por todos os *Campi* do IFSC. Essa decisão é discricionária do Gestor de cada unidade, a depender da sua estrutura, das demandas e da capacidade orçamentária. As modalidades que são comumente contratadas pelo IFSC estão relacionadas as seguintes atividades: limpeza, vigilância, portaria, recepção, direção veicular, jardinagem, zeladoria/manutenção predial, copeiragem, auxiliar de depósito, contínuo, eletricitista e encanador (IFSC, 2016a).

O processo de terceirização se sustenta com base no Decreto nº 2271/97 (BRASIL, 1997, Art. 1º, §1º), no qual dispõe:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações

serão, de preferência, objeto de execução indireta.

As contratações na Administração Pública, em geral, devem ser precedidas de processo licitatório e posterior formalização de contrato, seja para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras e alienações, no âmbito dos três poderes e das três esferas de Governo. As regras para essas contratações estão disciplinadas na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993, 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.

De acordo com Di Pietro (2010), a este fiscal caberá anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores para a adoção de medidas convenientes.

O acompanhamento da execução do contrato, conforme Meirelles (2004), é direito e dever da Administração e compreende a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e aplicação de penalidades contratuais.

Entretanto, não é somente a Administração que deve ter um representante para acompanhar a execução do contrato. O legislador estabeleceu que ambas as partes, contratante e contratado, devem ter um representante. A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) preconiza que o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

A Lei nº 8666/93 (BRASIL, 1993), não estabelece de forma explícita qual o instrumento que deve ser utilizado para a designação do fiscal de contrato (SANTOS, 2013). No entanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) assim como os doutrinadores possuem posição solidificada de que a designação deverá ser por

ato oficial específico da Administração e devidamente publicado (COSTA, 2013).

Para tanto, poderá ser utilizada Portaria ou outro instrumento equivalente para designação do Fiscal. Também é importante que seja nomeado mais de um representante para que os trabalhos possam ser divididos e para que não haja lacuna no acompanhamento do contrato em razão das ausências legais do representante (SANTOS, 2013).

A forma como deve ser feito o acompanhamento da execução do contrato, está disciplinada na Instrução Normativa nº 02/2008 (BRASIL, 2008c), assim como, o Guia para Fiscalização de Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra.

A Instrução Normativa nº 06/2013 (BRASIL, 2013a, Art. 31), define o papel do Gestor de contratos e do fiscal técnico e administrativo.

- I – gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;
- II – fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e,
- III – fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

Quanto a vedação à Administração e a seus servidores a referida Instrução Normativa (BRASIL, 2013a, Art. 10) estabelece a vedação à prática de ingerência na Administração da contratada, tais como:

- I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;
- II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

- III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e,
- IV – considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.

Com relação à mensuração dos resultados a legislação (BRASIL, 2013a), estabelece que a contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho. Preceitua também, que os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços (ANS). Para a adoção deste, estabelece que é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos.

O IFSC adota a utilização do Acordo de Nível de Serviços, com base na Instrução Normativa nº 02/2008 (BRASIL, 2008c, Art. 17), a qual elenca 9 (nove) diretrizes:

Quando for adotado o Acordo de Níveis de Serviços, este deverá ser elaborado com base nas seguintes diretrizes:

I - antes da construção dos indicadores, os serviços e resultados esperados já deverão estar claramente definidos e identificados, diferenciando-se as atividades consideradas críticas das secundárias;

II - os indicadores e metas devem ser construídos de forma sistemática, de modo que possam contribuir cumulativamente para

o resultado global do serviço e não interfiram negativamente uns nos outros;

III - os indicadores devem refletir fatores que estão sob controle do prestador do serviço;

IV - previsão de fatores, fora do controle do prestador, que possam interferir no atendimento das metas;

V - os indicadores deverão ser objetivamente mensuráveis, de preferência facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço e compreensíveis;

VI - evitar indicadores complexos ou sobrepostos;

VII - as metas devem ser realistas e definidas com base em uma comparação apropriada;

VIII - os pagamentos deverão ser proporcionais ao atendimento das metas estabelecidas no Acordo de Níveis de Serviços, observando-se o seguinte:

a) as adequações nos pagamentos estarão limitadas a uma faixa específica de tolerância, abaixo da qual o fornecedor se sujeitará às sanções legais; e,

b) na determinação da faixa de tolerância de que trata a alínea anterior, considerar-se-á a relevância da atividade, com menor ou nenhuma margem de tolerância para as atividades consideradas críticas; e,

IX - o não atendimento das metas, por ínfima ou pequena diferença, em indicadores não críticos, poderá ser objeto apenas de notificação nas primeiras ocorrências, de modo a não comprometer a continuidade da contratação.

Em especial o inciso V do Art. 17 da instrução Normativa (BRASIL, 2008c), determina que os indicadores deverão ser objetivamente mensuráveis, de preferência facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço e compreensíveis.

Além da aplicação do Acordo de Níveis de Serviços (BRASIL, 2008c), o IFSC utiliza instrumentos de acompanhamento da execução do contrato. Estes instrumentos

possibilitam o acompanhamento diário da fiscalização, contendo número de postos e a utilização de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual pelos funcionários terceirizados, e um *check list* da documentação enviada pela empresa junto com a nota fiscal e a avaliação do nível de qualidade do serviço. Nestes instrumentos o fiscal deve registrar o nome de todos os funcionários terceirizados que trabalharam no determinado mês na Instituição, além de CPF, cargo, valor do salário e valor mensal do posto. Estes instrumentos de controle são digitalizados, aferidos e arquivados pelo fiscal do contrato no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato - Módulo Contratos do IFSC, com uma via da medição no Sistema de Administração de Serviços Gerais e a cópia da nota fiscal atestada pelo fiscal de contrato (IFSC, 2013b).

A unidade gestora do contrato é o Departamento de Contratos. Antes da execução do contrato, há uma série de fases e requisitos a serem atendidos. Na prática, o que se vê são duas figuras típicas com tarefas diferentes. O fiscal, com sua obrigação de acompanhar diariamente a regularidade da prestação contratada, atestar notas a serem pagas como contraprestação, relatar faltas, solicitar diligências diretamente ao representante da empresa, ou mesmo notifica-la, e do outro lado o gestor, que não se atém ao acompanhamento cotidiano, é a autoridade responsável pelo recebimento do contrato pronto e assinado, pela eventual assinatura de aditivo necessário ao contrato, ou pela sua prorrogação, rescisão do contrato (FERNANDES, 2014).

Na gestão contratual além do gestor e fiscal do contrato, existe também a figura do ordenador de despesa, que é responsável pela ordem efetiva de pagamento pela prestação regular (FERNANDES, 2014).

Segundo o Decreto Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967, Art. 80, §1º) “ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”. O ordenador, geralmente não possui conhecimento de detalhes do contrato, pauta-se apenas em atestes de regularidade feitos pelo fiscal, que determina o pagamento. Sua responsabilidade pode decorrer de erro ou negligência na verificação do aval do fiscal do contrato.

O fiscal de contrato auxilia diretamente a gestão contratual, sendo imprescindível seu papel de acompanhamento, que servirá de lastro às decisões do gestor do contrato e conseqüentemente

da Administração. Isso porquê, qualquer falta na prestação deve ser relatada antes da determinação do pagamento da fatura periódica (FERNANDES, 2014).

No que diz respeito a função de fiscal, esta deve recair sobre servidores que tenham conhecimento técnico ou prático a respeito dos serviços que estão sendo prestados. A gestão deve selecionar o servidor que possui maior familiaridade com o objeto a ser fiscalizado. Após o servidor deverá ser previamente comunicado pela chefia imediata da indicação para exercer o encargo de fiscal de contrato (BRASIL, 2013b).

Não pode ser fiscal de contrato aquele que estiver respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar; possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do Governo; houver sido responsabilizado por irregularidades junto a Tribunais de Contas; e, possuir condenação em processo criminal por crimes contra a Administração Pública (BRASIL, 2016a).

O Fiscal é orientado pelo Departamento de Contratos a armazenar em pasta eletrônica cópia do termo contratual e todos os seus aditivos, apostilamentos e planilha de custos e formação de preços atualizada, juntamente com outros documentos capazes de dirimir dúvidas, a respeito do cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, e que o auxilie no acompanhamento da execução dos serviços contratados, como o caso das Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), (IFSC, 2013b; 2015c).

O Fiscal é designado para acompanhar *in loco* a execução do objeto do contrato, apontando as faltas cometidas pelo contratado e elaborar registro próprio e individualizado para cada contrato, em que conste o controle do saldo residual e as informações das determinações necessárias à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados (BRASIL, 2013a).

No caso de falhas o Fiscal deve determinar a correção e readequação das faltas cometidas pelo contratado e informar ao Departamento de Contratos quando as medidas corretivas ultrapassarem sua competência (BRASIL, 2013a).

O Fiscal é orientado a ler atenta e minuciosamente todo o contrato e seus aditivos, principalmente quanto ao objeto da contratação, forma de execução, forma de fornecimento de materiais e prazo de entrega ou prestação dos serviços e

quantitativo de funcionários, cronograma de serviços e obrigações da contratante e da contratada, especialmente no que se refere à CCT, que rege a relação entre funcionários e a categoria dos profissionais empregadas nos serviços contratados (IFSC, 2015c).

É de fundamental importância que os fiscais de contratos terceirizados tenham o total conhecimento dos direitos e obrigações do contrato fiscalizado, com fundamento em suas respectivas cláusulas, se valendo, de forma complementar, dos termos do Edital de Licitação, instrumento convocatório, que deu origem ao contrato, igualmente deve ser estudado, com o objetivo de dirimir suas dúvidas (HAHN, 2011).

Os Fiscais, quando nomeados pela administração, devem ser cientificados de suas responsabilidades, e orientados sobre como devem efetivamente cumprir as suas atribuições, somente a partir de então, é que o fiscal poderá certificar-se da efetiva e eficaz execução dos serviços contratados para Instituição, de forma a cumprir as exigências técnicas e especificações, assim como, o cumprimento das normas exigidas pelo edital do certame (SANTOS, 2013).

Cabe ao Fiscal, em caso de verificação de algum descompasso no cumprimento das obrigações requerer à Empresa a correção dos vícios, imperfeições, deficiências e omissões, que por ventura venham a ocorrer, no prazo por ele determinado (BRASIL, 2010).

A falha na fiscalização do contrato, porém, pode ser imputada ao fiscal do contrato, ao gestor do contrato ou ao ordenador de despesa, ou a todos conjuntamente, se for comprovado que agiram mediante dolo ou culpa (BRASIL, 2008b).

O fiscal do contrato, por sua vez, responsabiliza-se quando atua de forma desidiosa, negligente. Atua assim, por exemplo, quando atesta uma nota (ato de verificar que deve ser pago em razão de os serviços contratados terem sido feitos) sem cuidar de verificar o cumprimento do contratado tal qual estipulado em edital. A responsabilidade, nesse caso, deverá ser pessoal do fiscal, porque agiu com dolo e culpa (BRASIL, 2007).

A atuação do Fiscal do Contrato se torna essencial para que a Administração comprove, em demandas judiciais trabalhista que monitorou a relação trabalhista estabelecida entre empresa contratada e seu empregado, no que diz respeito ao cumprimento de obrigações trabalhistas e normas que resguardam a saúde e segurança do trabalhador (BRASIL, 2011a).

Nesse sentido o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 760931 (BRASIL, 2017c), que discute a responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. O recurso da União foi parcialmente provido, confirmando-se o entendimento, adotado na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC), que veda a responsabilização automática da Administração Pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

O Acórdão do STF entende que cabe à Administração Pública comprovar que fiscalizou devidamente o cumprimento do contrato. Para a Suprema Corte Federal, não se pode exigir dos terceirizados o ônus de provar o descumprimento desse dever legal por parte da Administração Pública, beneficiada diretamente pela força de trabalho (BRASIL, 2017c).

Como forma da Administração garantir a fiscalização ininterrupta de seus contratos, a Instituição conta, também, com a figura do Fiscal substituto, que é o Servidor com as mesmas competências do Fiscal e obrigatoriamente designado para substituí-los em seus impedimentos; para isso, deve se manter informado sobre o desenvolvimento da execução e estar apto não apenas à manutenção das rotinas do acompanhamento, como também, à adoção de medidas interventivas para garantir a boa execução (BRASIL, 2013a).

Granziera (2007, p. 412) destaca algumas competências para o exercício da função de fiscal de contratos:

- a) Planejar a execução do contrato (por meio de reuniões periódicas e reunião inicial com o preposto), conhecer as tarefas que deverá realizar naquele contrato e se preparar para elas programando, por exemplo, o prazo, como e com a ajuda de quem irá para executá-las;
- b) conhecer em detalhes o objeto do contrato, para que possa aferir com precisão se o objeto foi entregue ou prestado conforme especificado no edital;

- c) transformar e formalizar toda e qualquer negociação e planejamento no processo administrativo aberto para a contratação, pois o processo de contratação é de natureza formal e a documentação servirá como um histórico do contrato, contendo explicações, justificativas que poderão inclusive no futuro ser solicitadas por órgãos de controle; e,
- d) também devem ser anexados ao processo de contratação e-mails, contatos telefônicos que foram importantes nesse processo, para que se possa compreender futuramente como elas ocorreram.

Todavia, o processo da gestão de fiscalização de contratos, deve se sustentar em diretrizes de uma Política Institucional que é fundamentada nos princípios da Política Pública de Fiscalização de Contratos.

A Política Institucional se manifesta nas ações de gestão do Departamento de Contratos que, entre outras atribuições, acompanha e orienta o fiscal no processo de desenvolvimento de suas ações.

Isto posto, a gestão da fiscalização de contratos não pode ignorar a existência e importância daquele trabalhador terceirizado junto à Instituição educacional, cuja missão é promover a inclusão social e formar cidadãos, por meio da educação profissional, científica e tecnológica, gerando, difundindo e aplicando conhecimento e inovação, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural (IFSC, 2015a). Todavia o fiscal de contratos deve abster-se de proferir ordens diretas aos terceirizados, como forma de não caracterizar a subordinação direta entre contratante e colaborador terceirizado, em cumprimento as normativas legais (BRASIL, 1994, 1997, 2016b).

A função social de inclusão do IFSC (IFSC, 2015a) perpassa também pela fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada, atuando junto ao trabalhador terceirizado como incentivador e promovedor da escolarização, inserção laboral, resgate de direitos, avanço científico e tecnológico, inserção de práticas sociais, culturais e esportivas, desde que essa interação se dê única e exclusivamente na perspectiva da inclusão, visando

proporcionar à este trabalhador, educação formal com bom nível de qualidade; disponibilizando oportunidades educacionais, culturais e de extensão, como forma de acolhermos potenciais alunos almejando o resgate social desse cidadão (IFSC, 2015a).

A Gestão da Fiscalização de contratos do IFSC é executada com base na Política Pública de Fiscalização de Contratos, não lhe sendo permitido ignorá-la em virtude do Princípio Administrativo da Legalidade (BRASIL, 1988). O princípio da legalidade (BRASIL, 1988), representa uma garantia para os administrados, pois, qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla, representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrador.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Segundo Garcia (2008, p. 22) as Políticas Públicas “podem ser conceituadas como soluções implementadas pelo Estado em face aos pleitos e exigências requeridas pela sociedade ou mesmo pela própria Administração enquanto agente social”.

A Administração Pública, por meio da Política Pública, é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economia, dentre outros (BRASIL, 1988). Com base nestes princípios, a Administração Pública direta e indireta deve fundamentar suas ações. A Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999) que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, elenca outros princípios que também são o cerne da atuação estatal em todas as suas nuances: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

No âmbito das contratações públicas, tais princípios se consubstanciam com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988, 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 qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação, regida pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993, Art. 3º), é processo prévio às contratações, prezando pela aplicação da imparcialidade, moralidade, desde a seleção da proposta mais vantajosa até toda a execução do contrato por todo o prazo previsto.

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.

A Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993, Art. 67) atribui à Administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, pois eles são pagos com recursos públicos, os quais devem ser gastos visando a racionalização.

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.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Com o objetivo de resguardar a Administração com informações sobre procedimentos que podem ser adotados para prevenir dificuldades na gestão dos contratos, foi editada a Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI (BRASIL, 2008c), que estabelece entre outras medidas, segundo Sampaio (2008) que as contratações devem ser realizadas em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, observando a mensuração dos serviços por resultados, devendo ser definidas previamente as competências e responsabilidades para todos os envolvidos com a contratação.

Para o autor (SAMPAIO, 2008) a gestão deve procurar garantir que cada Fiscal atue onde possua conhecimentos técnicos específicos, assegurando o ateste dos produtos ou serviços, resolução de problemas, acompanhamento da execução dos trabalhos, gerenciamento de riscos, sugestão de aplicação de penalidades, avaliação da necessidade de aditivos contratuais e condução do processo de repactuação, quando for o caso, evitando entendimentos equivocados e contribuindo para a eficiência na gestão dos contratos.

A Instrução Normativa nº 03/2009 (BRASIL, 2009), por sua vez trouxe novas medidas à Administração para resguardar os direitos trabalhistas da mão de obra contratada as quais permitem que se retenha na fatura e realize o depósito direto da parcela do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, da mesma forma prevê, também, que o pagamento dos salários dos empregados seja feito por meio de depósito bancário na conta do trabalhador (LOBATO, 2010).

A Instrução Normativa nº 05/2017 (BRASIL, 2017d), 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 e revoga a Instrução Normativa nº 02/ 2008 (BRASIL, 2008c) que tratava anteriormente sobre o tema.

No que tange ao planejamento, a Instrução Normativa nº 05/2017 (BRASIL, 2017d) prevê como novidade a necessidade de formação da equipe de Planejamento da Contratação ao receber o documento que formaliza a demanda da contratação pelo setor requisitante do serviço. Definida como:

[...] 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 (BRASIL, 2017d, Art. 22, § 1º).

A fase de Gestão do Contrato, contemplada na legislação (BRASIL, 2017d, Art. 39 e 40), apresenta de forma detalhada como deve ser operacionalizada a fiscalização e gestão dos contratos administrativos.

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 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:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos

aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é 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, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é 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;

IV - Fiscalização Setorial: é 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; e,

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

§ 1º No caso do inciso IV deste artigo, o órgão ou entidade deverá designar representantes nesses locais para atuarem como fiscais setoriais.

§ 2º O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.

A Instrução Normativa (BRASIL, 2017d) esclarece que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

No contexto da Política Pública de Fiscalização de Contratos, o Decreto Presidencial nº 8.540/2015 (BRASIL, 2015), estabelece medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, prevalecendo os princípios da eficiência, eficácia e economicidade.

Segundo Torres (1995), a concepção de economicidade é originária da linguagem dos economistas e inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos.

Contudo diante das diretrizes que perpassam pela Política Pública de Fiscalização de Contratos, no que tange ao fenômeno da fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada, a essência deste é a terceirização.

Com relação à terceirização nas Instituições Públicas, cabe destacar que o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) já estimulava a descentralização da atividade pública e a execução indireta das obras e serviços, permitindo que a Administração Pública direta e indireta contratasse empresas para a realização de tarefas complementares, denominadas como atividades meio.

Com a finalidade de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurou desobrigar-se

da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre, que possível à execução indireta, mediante contrato de terceirização de mão de obra.

Nesse ínterim a terceirização é adotada pela Administração Pública que transfere para os prestadores de serviços atividades que, mesmo que de forma indireta, fazem parte dos objetivos do Estado.

Segundo Sirelli (2008, p. 132):

a terceirização da força de trabalho vem sendo amparada pela legislação e legitimada desde a Reforma Gerencial de 1995 como uma medida crescente e aparentemente irreversível de gestão da força de trabalho na esfera pública e privada, corroborada pelos sucessivos governos que ocupam diferentes esferas de poder no País, sedimentando a terceirização como uma técnica moderna, econômica e um eficaz mecanismo de gestão.

A terceirização na esfera pública, evidencia o poder de intervenção do projeto neoliberal e sua ideologia do Estado Mínimo. Expressa a necessidade como tática de retenção de gastos públicos (BRESSER PEREIRA, 1997).

Segundo Marrach (2002) a corrente neoliberalista atribui à participação do Estado em políticas sociais a fonte de todos os males da situação econômica e social, tais como a inflação, a corrupção, o desperdício, a ineficiência dos serviços, os privilégios dos funcionários. O neoliberalismo defende uma reforma administrativa, para criar um Estado Mínimo, afirmando que sem essa reforma os custos com a Administração Pública cada vez mais serão maiores, ocasionado pelo inchaço da máquina pública. Neste sentido a terceirização é um caminho trilhado, para fins de otimizar o processo de contratação de serviços no âmbito da Administração Pública, com vistas a otimizar a concepção de Estado Mínimo.

A terceirização é a essência da gestão da fiscalização dos contratos. A precarização da força de trabalho, como reflexo da desregulamentação do mercado de trabalho, reflete diretamente na Gestão das Instituições, no que tange aos serviços prestados. Todavia, o papel do Fiscal neste contexto, é fundamental no intuito de potencializar a Política Institucional de Fiscalização de

Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC, como fenômeno proposto de investigação da presente Pesquisa.

Com a promulgação da Lei nº 13.429/2017 (BRASIL, 2017a), que altera dispositivos da Lei nº 6.019/74 (BRASIL, 1974), foram evidenciadas algumas alterações em relação à terceirização em geral e ao trabalho temporário. Cabe destacar:

- a) permite a terceirização de serviços que caracterizam as atividades-fim, que somente pode ocorrer em contratos de trabalho temporários, silenciando sobre a Administração Pública. Sendo assim, a terceirização de serviços de mão de obra na Administração Pública deve continuar a ser disciplinada pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e Decreto nº 2.271/97 (BRASIL, 1997, 2011b), a qual proíbe a terceirização das atividades-fim.
- b) exige para o funcionamento das empresas de prestação de serviços um capital social mínimo exigido de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para constituir uma empresa de trabalho temporário;
- c) cria obrigações para as empresas contratantes em relação aos trabalhadores terceirizados ou temporários;
- d) prorroga o prazo legal para contratação de um mesmo trabalhador temporário - que passa de 90 dias (corridos) prorrogáveis por igual período, para 180 dias (consecutivos ou não) prorrogáveis por mais 90 dias;
- e) em casos de ações trabalhistas, caberá à empresa Contratada terceirizada pagar os direitos questionados na Justiça, se houver condenação. Se a terceirizada não tiver dinheiro ou bens para arcar com o pagamento, a Contratante será acionada e poderá ter bens penhorados pela Justiça para o pagamento da causa trabalhista; e,
- f) é responsabilidade da contratante garantir condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o serviço for feito em suas dependências ou em local já fixado no momento do contrato.

Tomando por base a legislação federal que regulamenta a contratação de mão de obra terceirizada para Administração Pública (BRASIL, 1993, 1997, 2011b), depreendo que o texto da Lei nº 13.429/2017, se aplica apenas às empresas privadas, ou seja, não repercutindo seus efeitos, nesse primeiro momento, aos órgãos da Administração Pública municipal, estadual e federal. Por conseguinte, os Órgãos Públicos, permanecem impedidos de terceirizar atividades consideradas essenciais no serviço público (BRASIL, 1997), logo o que irá prevalecer é a adoção de terceirizados apenas nos casos já existentes, em atividades-meio, e não em atividades-fim do serviço público.

Destarte, a nova lei poderá ensejar uma redução de cargos públicos nas empresas estatais, de economia mista e suas subsidiárias. Por outro lado, o Projeto de Lei nº 6.814/ 2017, que modifica a Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2017b), se propõe a ser o novo marco legal para licitações e contratos, prevê contratações com os seguintes objetos:

- a) alienação e concessão de direito real de uso de bens;
- b) compras, inclusive por encomenda;
- c) locações, concessões e permissões de uso de bens públicos;
- d) prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;
- e) aquisição ou locação de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação; e,
- f) obras e serviços de engenharia.

O Projeto (BRASIL, 2017b) pretende consolidar os textos normativos vigentes como na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) e Lei nº 12.462/11 (BRASIL, 2011c), e também contemplar outras inovações, relacionando a sequência de ritos e fases do processo de licitação:

- I. preparatória;
- II. publicação do edital de licitação;
- III. apresentação de propostas e lances;
- IV. julgamento;
- V. habilitação;
- VI. recursal; e
- VII. homologação.

Segundo o projeto de lei (BRASIL, 2017b) as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, a exemplo do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) eletrônico, salvo se comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração; e em casos de contratações que demandem a verificação de conformidade do objeto a ser contratado, devendo ser prevista a inversão de fases, que difere da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), caso em que a instituição tem que primeiro comprovar capacidade técnica para a obra e só depois apresentar a proposta financeira.

Quanto à formalização dos contratos da Administração Pública, o Projeto de Lei nº 6.814/ 2017 (BRASIL, 2017b) explicita regras que versão sobre:

- a) celebração de contratos na forma eletrônica;
- b) garantias para execução plena dos contratos;
- c) condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão;
- d) celebração de contratos com prazo de até 10 (dez) anos, nas hipóteses de fornecimento continuado de bens e serviços, desde que comprovada a vantajosidade em razão da contratação plurianual.
- e) alteração contratual bilateral, por acordo das partes para os seguintes casos: substituição de garantia; quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, por modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, respeitada a repartição de riscos prevista em contrato; e,
- f) extinção do contrato em caso de reconhecimento do desequilíbrio econômico financeiro do contrato, durante sua vigência e será concedido mediante indenização por meio de termo indenizatório.

No que concerne às sanções, crimes e penalidades, o Projeto de Lei (BRASIL, 2017b) mantém inicialmente as infrações elencadas da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), e propõem sanções e penas mais severas se comparadas à legislação de 1993 (BRASIL, 1993), prevendo inclusive a penalização da contratante, por meio de seu pregoeiro, membros da Comissão de Licitação, fiscais de contratos e ordenador de despesa, e a desconsideração da personalidade jurídica sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos.

Por fim o Projeto de Lei (BRASIL, 2017b) prevê a atualização periódica dos valores monetários contidos na lei, com o objetivo de não sofrerem defasagem ao longo do tempo.

O Projeto (BRASIL, 2017b), traduz a preocupação do legislador em intensificar o controle social e institucional, mencionando o dever de disponibilizar em sítio eletrônico oficial todos os elementos do edital, incluindo minutas de contratos, projetos, anteprojetos e termos de referência e outros anexos; reiterando o princípio constitucional da publicidade dos atos da administração pública e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b).

Denota-se portanto que a fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada, é um processo, fruto de uma Política Pública, que essencialmente perpassa pela gestão, pela política institucional, que tem neste contexto, um sujeito de singular atuação, que é o fiscal do contrato. Ator social, Sujeito constitutivo da presente Pesquisa.

5 CAMINHO METODOLÓGICO

Neste capítulo passo a descrever o caminho metodológico trilhado para o desenvolvimento da pesquisa, tendo como fenômeno de investigação a fiscalização de contratos se serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

5.1 TIPO E NATUREZA DO ESTUDO

A presente pesquisa se contextualiza de natureza qualitativa/descritiva que investiga e descreve as experiências do fiscais de contratos, no desenvolvimento de suas atribuições frente a gestão e fiscalização de contratos do IFSC. Para Triviños (1987) a pesquisa qualitativa não aceita visões individualizadas, segmentadas e estagnadas, pois no processo de interação e de desenvolvimento da investigação estão relacionados o contexto cultural do pesquisador e/ou à atividade diária realizada como profissional.

Quanto aos fins a pesquisa se define como descritiva, porque evidencia características de uma população ou fenômeno, podendo estabelecer correlações entre inúmeras variáveis (VERGARA, 2010). As pesquisas descritivas, por sua vez, têm por objetivo descrever criteriosamente os fatos e fenômenos de determinada realidade, de forma a obter informações a respeito daquilo que já se definiu como problema a ser investigado A grande contribuição das pesquisas descritivas é proporcionar novas visões sobre uma realidade já conhecida (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto aos meios, classifica-se como pesquisa de campo, estudo de caso, bibliográfica e documental. Triviños (1987) define estudo de caso como uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente, tendo, como objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade.

Para Richardson (1999, p. 102):

O objetivo fundamental da pesquisa qualitativa não reside na produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis de um grupo; está no aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de entrevistas em profundidade e

análises qualitativas da consciência articulada dos atores envolvidos no fenômeno.

Vieira e Zouain (2005) afirmam que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos e aos significados transmitidos por eles. Nesse sentido, esse tipo de pesquisa preza pela descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que o envolvem.

5.2 SUJEITOS DA PESQUISA

Visando alcançar o objetivo proposto nesta Pesquisa, ou seja: compreender na visão dos fiscais de contratos do IFSC, como concebem o desenvolvimento da Política Institucional de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada, inicialmente os sujeitos da pesquisa são todos os fiscais de contratos que atuam no IFSC. Isto é, 184 Fiscais de Contratos, sendo eles divididos em 51 Fiscais Administrativos e suplentes, e 133 Fiscais Técnicos e suplentes (IFSC, 2016b), que encontram-se lotados nos 22 Campi e na Reitoria do IFSC, distribuídos nos 20 municípios do Estado de Santa Catarina.

Como critério para seleção dos sujeitos participantes da Pesquisa selecionei os Campi que possuem um significativo número de contratos de serviços de mão de obra terceirizada que envolve o maior número de prestadores de serviços terceirizados alocados na região metropolitana de Florianópolis (IFSC, 2016b), vide Quadro 01 – Demonstrativo do quantitativo de trabalhadores terceirizados alocados nos Campi da Região Metropolitana de Florianópolis.

Quadro 1 - Demonstrativo do quantitativo de trabalhadores terceirizados alocados nos Campi da Região Metropolitana de Florianópolis

CAMPUS	Nº CONTRATOS	Nº TERCEIRIZADOS
<i>Campus</i> Florianópolis	13	69
<i>Campus</i> Florianópolis - Continente	04	20
<i>Campus São José</i>	07	23
<i>Campus</i> Palhoça	04	13
Reitoria	07	16
TOTAL	35	141

Fonte: Elaborado pela Autora.

O critério da limitação da Região geográfica para aplicação da pesquisa, além da questão logística, que visa a facilidade de acesso aos entrevistados, ocorreu também, por ser uma Região que sedia a Reitoria e mais quatro *Campi* do IFSC. Destes 04 (quatro) *Campi*, 02 (dois) tratam-se dos mais antigos do IFSC e os outros 02 (dois), fazem parte da Expansão I e II (BRASIL, 2008a). Outro fator, da delimitação da realização da pesquisa na Grande Florianópolis se deu em função do exíguo prazo para aplicação das entrevistas e também pela falta de recursos para a realização de viagens às outras Regiões do Estado onde estão instalados os demais *Campi* do IFSC.

De acordo com Triviños (2013) a decisão dos sujeitos participantes da pesquisa, na pesquisa qualitativa, pode ser feita intencionalmente, considerando uma série de condições, como: sujeitos que sejam essenciais para o esclarecimento do assunto em foco, facilidade para se encontrar com as pessoas, tempo dos indivíduos para a entrevista, entre outros aspectos elencados pelo Pesquisador.

Isto posto, os potenciais sujeitos da pesquisa, se constituiu por um Fiscal Técnico e um Fiscal Administrativo de cada *Campi* do IFSC e da Reitoria, que se encontram localizados em três municípios da Região Metropolitana de Florianópolis, o que perfaz um quantitativo de: 02 (dois) Fiscais de Contratos do *Campus* Florianópolis; 02 (dois) Fiscais de Contratos *Campus* Florianópolis-Continente; 02 (dois) Fiscais de Contratos do

Campus São José; 02 (dois) Fiscais de Contratos do *Campus* Palhoça; e, 02 (dois) Fiscais de Contratos da Reitoria do IFSC. São eles os fiscais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da prestação do serviço terceirizado nos *Campi* ora nominados, que demandam o maior número de trabalhadores terceirizados e demonstram vivenciar uma maior complexidade na tomada desses serviços. Vide Quadro 02 – Potenciais Sujeitos da Pesquisa.

Quadro 2 - Potenciais Sujeitos da Pesquisa

FUNÇÃO	Nº FISCAIS
Fiscal Técnico de Contrato do <i>Campus</i> Florianópolis	01
Fiscal Administrativo de Contrato do <i>Campus</i> Florianópolis	01
Fiscal Técnico de Contrato do <i>Campus</i> Florianópolis - Continente	01
Fiscal Administrativo de Contrato do <i>Campus</i> Florianópolis - Continente	01
Fiscal Técnico de Contrato do <i>Campus</i> São José	01
Fiscal Técnico de Contrato do <i>Campus</i> Palhoça	01
Fiscal Administrativo de Contrato do <i>Campus</i> Palhoça	01
Fiscal Técnico de Contrato da Reitoria	01
Fiscal Administrativo de Contrato da Reitoria	01
TOTAL	09

Fonte: Elaborado pela Autora com base nos dados (IFSC, 2016b).

No processo de desenvolvimento da Pesquisa, foram entrevistados 09 (nove) fiscais de contratos dos inicialmente previstos, devido ao afastamento por motivo de saúde de um dos fiscais administrativos. Vide Quadro 03 – Sujeitos Participantes da Pesquisa.

Quadro 3 - Sujeitos Participantes da Pesquisa

FUNÇÃO	UNIDADE DA INSTITUIÇÃO
Fiscal Técnico de Contrato do Campus Florianópolis	01
Fiscal Administrativo de Contrato do Campus Florianópolis	01
Fiscal Técnico de Contrato do Campus Florianópolis - Continente	01
Fiscal Administrativo de Contrato do Campus Florianópolis - Continente	01
Fiscal Técnico de Contrato do Campus São José	01
Fiscal Técnico de Contrato do Campus Palhoça	01
Fiscal Administrativo de Contrato do Campus Palhoça	01
Fiscal Técnico de Contrato da Reitoria	01
Fiscal Administrativo de Contrato da Reitoria	01
Fiscal Técnico de Contrato do Campus Florianópolis	01
TOTAL	10

Fonte: Elaborado pela Autora com base nos dados (IFSC, 2016b).

De acordo com o Boletim Informativo nº 09/2016 (IFSC, 2015c), são atribuições dos fiscais de contratos:

- a) Fiscal Técnico do Contrato: consiste no servidor designado para auxiliar o gestor do contrato⁵ quanto à fiscalização do objeto do contrato *in loco*, ou seja, servidores que tenham conhecimento

⁵ Gestor do contrato: trata-se do servidor/setor designado para gerenciar os aspectos legais e financeiros do contrato, coordenar o processo da fiscalização da execução contratual, nesse caso o Departamento de Contratos (IFSC, 2015c).

- técnico ou prático a respeito dos bens e serviços que estão sendo adquiridos/prestados; e,
- b) Fiscal Administrativo do Contrato: consiste no servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato, documentos fornecidos pela empresa contratada e contato com a mesma, para fins de resolução de pendências e troca de informações relacionadas aos colaboradores terceirizados.

5.3 COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Segundo Minayo (1998), uma pesquisa passa por três fases: a fase exploratória, na qual se amadurece o objeto de estudo e se delimita o problema de investigação; a fase de coleta de dados, em que se recolhem informações que respondam ao problema; e por fim a fase de análise das informações coletadas, na qual se faz o tratamento, por inferências e interpretações, com base no conteúdo teórico desenvolvido na Pesquisa.

Foi utilizado como instrumento de coleta de informações a entrevista semi-estruturada. Para Boni e Quaresma (2005, p. 72):

as entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, [...].

O instrumento de coleta de informações, vide Apêndice B - Instrumento de Coleta de Informações, destinado aos Fiscais de contratos do IFSC, contempla as categorias previamente definidas

a partir dos seus respectivos conteúdos base. Vide Quadro 04 – Categorias e Conteúdos Base.

Quadro 4 - Categorias e Conteúdos Base

CATEGORIAS	CONTEÚDOS BASE
Departamento de Contratos	a) Concepção b) Formação do Fiscal
Gestão da Fiscalização de Contratos	a) Desafios e possibilidades b) Política Institucional de Fiscalização de Contratos
Política Públicas de Fiscalização de Contratos	a) Concepção b) Interação com a Gestão de Fiscalização de Contratos.

Fonte: Elaborado pela Autora.

De acordo com Cheptulin (1982, p. 05):

[...] a definição da natureza das categorias, de seu lugar e de seu papel, no desenvolvimento do conhecimento está diretamente ligada à resolução do problema da correlação entre o particular e o geral na realidade objetiva e na consciência [...].

O Autor de forma reiterada define que as categorias são conclusões retiradas da atividade prática, da *praxis*, podendo representar o processo histórico do conhecimento, por meio dos fenômenos.

Para a coleta de informações do Presente Estudo, inicialmente esta Pesquisa, foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina, de acordo com a Resolução nº 466/2012 (BRASIL, 2012), do Conselho Nacional de Saúde, para garantir o respeito, a ética, a privacidade e a proteção dos participantes da pesquisa, permanecendo estes acima do desenvolvimento científico e Institucional. Vide Anexo C – Parecer do Comitê de Ética.

Foram entrevistados 09 (nove) fiscais de contratos, sendo 05 (cinco) fiscais técnicos e 4 (quatro) fiscais administrativos, conforme verificado no Quadro 03 – Sujeitos Participantes da Pesquisa. As entrevistas tiveram duração aproximada de 10 (dez)

a 50 (cinquenta) minutos cada uma. Foram previamente agendadas com os Fiscais de Contratos por meio de e-mail e contato telefônico. Todas as entrevistas foram realizadas nas dependências do IFSC, no ambiente de trabalho dos entrevistados, em salas privativas, para que os entrevistados pudessem se sentir a vontade para discorrerem sobre o assunto, sem interrupções ou interferências externas. As entrevistas foram gravadas em um gravador de áudio, com a devida autorização prévia dos entrevistados, que receberam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, vide Apêndice C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, juntamente com o e-mail de explicitação da pesquisa e solicitação de entrevista, para que fossem lidos, assinados e entregues no dia aprazado para entrevista.

As entrevistas foram transcritas e submetidas a validação do entrevistado. Após estes procedimentos as gravações foram descartadas. Durante a entrevista busquei seguir fielmente o roteiro de perguntas contidas no Instrumento de Coleta de Informações (Apêndice B - Instrumento de Coleta de Informações), com o objetivo de alcançar o devido agrupamento nas categorias pré-estabelecidas para análise posterior.

Os Fiscais entrevistados foram muito receptivos e demonstraram-se interessados pelo fenômeno de investigação, dispuseram-se a colaborar com a Pesquisa, e demonstraram interesse nos seus resultados. Foi muito gratificante perceber como os Fiscais sentiram-se valorizados ao serem consultados e ouvidos sobre suas experiências como fiscais administrativos e técnicos de contratos.

Como forma de manter em sigilo e preservar a identidade dos fiscais entrevistados codifiquei os participantes do seguinte modo:

- FT 01 – Fiscal Técnico 01;
- FA 01 – Fiscal Administrativo 01;
- FT 02 – Fiscal Técnico 02;
- FA 02 – Fiscal Administrativo 02;
- FT 03 – Fiscal Técnico 03;
- FT 04 – Fiscal Técnico 04;
- FA 04 – Fiscal Administrativo 04;
- FT 05 – Fiscal Técnico 05; e,
- FA 05 – Fiscal Administrativo 05.

A transcrição das entrevistas ocorreu pouco tempo após a realização das mesmas, primando pela fidelidade das respostas dos entrevistados com intuito de preservar as informações de eventuais distorções.

Para a concretização dessa investigação foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que segundo Triviños (1987) baseia-se em método de análise que oportuniza ao pesquisador adquirir informações por meio do exame objetivo das respostas apresentadas. O autor detalha que o processo de análise de conteúdo: pré-análise (organização do material), descrição analítica das informações (codificação, classificação, categorização) e interpretação referencial (tratamento e reflexão).

Neste processo, iniciei a análise de conteúdo pelas fases de pré-análise e exploração do material, que consistiu nas seguintes etapas:

1. Transcrição fiel de todas as entrevistas gravadas, de forma a impedir a ocorrência de erros de interpretação das informações;
2. Realização da leitura das entrevistas transcritas, para fins de verificar a existência de possíveis erros de transcrição que pudessem macular a interpretação das informações coletadas;
3. Agrupamento das respostas dos entrevistados em conformidade com as categorias e conteúdos base definidos no Quadro 04 – Categorias e Conteúdos Base;
4. Realização de leitura minuciosa do caminho teórico percorrido com a finalidade promover o emparelhamento do arcabouço teórico necessário a interpretação e análise das informações coletadas;
5. Traçar o perfil dos entrevistados com base nos dados quantitativos obtidos no momento da introdução das entrevistas, tais como: cargo ocupado, tempo de serviço na instituição, tempo de serviço em que atuou em alguma função de chefia e o tempo em que atuou como fiscal de contratos.

Após a execução da pré-análise e da exploração do material, passo a terceira fase da Análise de Conteúdo, que consiste no tratamento dos resultados da investigação, por intermédio da análise das informações coletadas.

6 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS

Com fundamento nas categorias e seus conteúdos base definidos no Quadro 04 – Categorias e Conteúdos Base, procedi a análise das informações coletadas por meio das entrevistas semiestruturadas aplicadas aos Sujeitos Participantes da Pesquisa, destacando as falas de maior relevância dos entrevistados concernentes ao fenômeno de investigação; confrontando-as ao caminho teórico trilhado no desenvolvimento deste Estudo.

Para tanto procedi a subdivisão deste capítulo inicialmente na seguinte sequência: caracterização dos entrevistados, e as três categorias de análise que consistem no Departamento de Contratos, Gestão da Fiscalização de Contratos e Política Públicas de Fiscalização de Contratos e por fim sugestões de melhorias e avanços.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Foram entrevistados os 09 (nove) fiscais de contratos, dos 10 (dez) que foram previamente definidos como potenciais Sujeitos de Pesquisa, sendo 05 (cinco) fiscais técnicos e 4 (quatro) fiscais administrativos, vide Quadro 03 – Sujeitos Participantes da Pesquisa.

Dentre os fiscais entrevistados, verifiquei que 04 (quatro) ocupavam o cargo de Assistentes em Administração, 02 (dois) ocupavam o cargo de Administrador, 01 (um) Técnico em Mecânica e 01 (um) Técnico de Laboratório, todos pertencentes a carreira de Técnicos Administrativos em Educação (TAE) do IFSC.

Todos os entrevistados demonstraram-se solícitos à aplicação da pesquisa, e entusiasmados ao responderem os questionamentos de maneira a contribuir com a mesma, ressaltando a necessidade de relatarem suas experiências e desafios vivenciados no dia a dia, e alertando sobre a necessidade de conscientização da Gestão da Instituição quanto à relevância do assunto.

Como forma de melhor ilustrar o perfil dos entrevistados, fez necessário conhecer as informações relacionadas à carreira de cada fiscal, o tempo de serviço no IFSC, o tempo em que atua como fiscal de contratos e se nesse período o fiscal conciliou as atribuições de Fiscal com alguma função de Gestão.

A média de tempo de serviço dos Fiscais na Instituição é de 08 (oito) anos e 05 (cinco) meses, sendo que o entrevistado com mais tempo de Instituição conta com 27 anos de serviços prestados e o de menor tempo possui 03 (três) anos.

Dos 09 (nove) Fiscais entrevistados, 03 (três) deles possuem experiência nas atribuições de Fiscal há 06 anos, 03 (três) deles há 04 anos. Apenas um Fiscal atua há 02 anos e outro há 07 (sete) anos.

Dos entrevistados 08 (oito) atuaram concomitantemente como Fiscais de Contratos e Gestores em seus *Campi*, sendo que apenas um não conciliou as atribuições de Fiscal de Contratos com a Gestão do *Campus*.

Nota-se que o IFSC ainda possui a tendência de destinar a fiscalização de contratos para os TAES, considerando que todos os Fiscais entrevistados são Técnicos Administrativos em Educação, contudo a legislação define que qualquer servidor poderá ser nomeado pela Administração para atuar como fiscal de contratos (BRASIL, 1993).

A média de tempo em que os entrevistados atuam como fiscais de contratos, é de 05 (cinco) anos e 03 (três) meses, sendo que o maior tempo é de 09 (nove) anos e o menor é de 02 (dois) anos. Oito dos 09 (nove) entrevistados, afirmaram que durante o período em que atuaram como fiscais de contratos, em alguma ocasião, conciliaram com as funções de chefia em suas unidades.

As entrevistas foram fundamentais para fins de revelar as experiências dos fiscais em gestões distintas. Indiferentemente do tempo de atuação dos fiscais, todos demonstram conhecimento, de alguma forma, das diretrizes institucionais de gestão e fiscalização de contratos, seja superficialmente ou de maneira mais aprofundada, no sentido legislativo da norma.

Os Fiscais, diante das suas experiências, se mostraram envolvidos com as diretrizes Institucionais, que visam a eficiência da aplicação dos recursos públicos, e a sua conscientização sobre os reflexos de suas ações como fiscais de contratos sobre a gestão administrativa de suas unidades e na Rede. Nesse sentido, destaco o desejo destes sujeitos em trabalhar de forma coletiva e padronizada, compartilhando experiências e somando esforços para o aprimoramento das rotinas e atividades desenvolvidas pelo Departamento de Contratos do IFSC, objetivando tornar os fluxos processuais mais eficientes e menos burocráticos, com vistas aos

resultados almejados e necessários para o atendimento de nossa comunidade acadêmica.

6.2 DEPARTAMENTO DE CONTRATOS DO IFSC

Na categoria Departamento de Contratos do IFSC, foram trabalhados os conteúdos base: concepção e formação do fiscal.

Quanto à concepção do Departamento de Contratos do IFSC, todos os entrevistados relataram ter conhecimento, de alguma forma, das atribuições do Departamento de Contratos. Os entrevistados não fizeram alusão direta a Resolução que criou o Departamento de Contratos e determina suas atribuições (IFSC, 2010), contudo, todos os fiscais apontaram, de forma reiterada, nas suas concepções, algumas das atribuições mais relevantes, que, em síntese, consistem: prestar apoio e assessoramento aos *Campi*, prestar esclarecimentos aos órgãos de controle, realizar reuniões e capacitações periódicas nos *Campi* para fiscais de contratos e gestores, enviar orientações e compartilhar boas-práticas entre os fiscais de contratos e gestores da rede do IFSC; atender e orientar diariamente os *Campi* por e-mail e telefone em assuntos relativos à execução e fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada (IFSC, 2010). Destaco as seguintes falas:

[...] orienta de tempo em tempo, como se deve proceder em relação a fiscalização dos contratos. [...] Quando envolve a prestação de serviços com a mão de obra terceirizada se tem uma atenção redobrada, vamos dizer assim, até mesmo para que aquele colaborador, aquele agente público, vamos dizer assim, que é considerado um agente público, um prestador de serviço, então ele esteja com a sua contratação de uma forma regular, com os seus pagamentos em dia, com o que diz respeito a INSS, FGTS, que ele receba os equipamentos de proteção individual, enfim, que ele tenha um amparo, assim como, o trato como um servidor, ele tem, não é tratado de uma forma diferente.

Mas dado uma atenção especial nesses quesitos (FT05).

[...] dar suporte para a gente, qualquer dúvida em relação ao contrato. Ao próprio contrato em si, como ele é estruturado, a licitação toda para chegar no contrato, a forma toda que funciona, isso é por atribuição do departamento. A questão dos servidores terceirizados, quando tinham alguma dúvida em relação aos direitos deles. Como cobrar da empresa. Questão de problemas com a empresa que a gente tinha que lidar. [...] Quando tinha que fazer alguma penalidade, o departamento sempre dava esse suporte para gente, para os fiscais (FT02).

A criação do Departamento de Contratos (IFSC, 2010), segundo os entrevistados representou uma efetiva mudança cultural no contexto da gestão e fiscalização de contratos do IFSC. Um processo efetivamente potencializado a partir de 2012 quando a interação com os *Campi* foi estabelecida e houve o aprofundamento dos estudos necessários no tocante ao cumprimento das diretrizes legais, bem como, a adoção de práticas padronizadas, a definição dos papéis do gestor e fiscal de contratos, implementação de mecanismos diferenciados para compartilhamento e gestão das informações necessárias ao acompanhamento dos contratos, de modo, a propiciar a efetiva adoção de diretrizes nos processos e gestão como forma de fomentar uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC. Neste sentido, merecem destaque as falas de três entrevistados, que ingressaram no IFSC em 1990, 2008 e 2013 respectivamente, e narram o desenvolvimento histórico do Departamento apontando mudanças sensíveis que ocorreram no período de 2012 a 2017, relacionadas a gestão e, principalmente, à interação e suporte do Departamento de Contratos:

[...] quando nos foi apresentado, na época, nas primeiras fiscalizações não existia na verdade um departamento de contratos, nos primeiros momentos que eu fui fiscal. Nas últimas partes agora de fiscalização, o departamento de contratos dentro da reitoria,

a gente sabe que ele pertence ao departamento de administração e que acompanha todas as coordenações de contratos de todos os *Campi* do IFSC (FT03).

[...] quando eu peguei esse trabalho, a gente não tinha muito entendimento dessa gestão, não era um papel bem, para mim pelo menos, para nós não tinha esse papel que hoje é bem definido como gestão no departamento, fiscalização administrativa [...] Eu penso assim, que foram avanços estratosféricos, a gente saiu mesmo de uma coisa muito confusa que ninguém tinha certeza do que deveria fazer e enfim, e eu vi um trabalho aqui conjunto, tanto do departamento, lá de vocês, quanto dos *Campi* nesse engajamento de tentar organizar, tentar sabe, levar todo mundo para um mesmo caminho (FA04).

[...] Eu acho que houve uma mudança significativa, no foco do departamento em função de atendimento de demandas dos *Campi* principalmente, porque eu sou oriundo de um *Campus*. Então eu sentia que em 2013, eu não via o departamento de contratos como um órgão auxiliar, naquele momento em que eu entrei. Em 2014 já houve mudança desse paradigma e a gente recebeu formação nesse sentido, inclusive, em 2014 nós tivemos um curso aqui, eu estava em Urupema ainda e vim fazer o curso, que eu acho que foi interessante que foi passado a política da Reitoria em relação ao contrato, as nossas atribuições, obrigações, eu acho que foi muito interessante (FA05).

Segundo Pécio (2010), é de suma importância para a gestão a definição dos agentes e setores administrativos envolvidos na execução do contrato, sendo eles gestores, fiscais, departamento contábil, departamento jurídico e demais áreas afetas, assim como especificar as atribuições e as circunstâncias em que cada um atuará. As atribuições inerentes, tais como acompanhar a execução dos serviços, apurar os fatos e orientar a

aplicação de penalidades, a renovação, conduzir os procedimentos de repactuação/reajuste e rescisão contratual, bem como, a avaliação da necessidade de modificações contratuais, devem estar bem claras assim como o limite para o seu exercício.

Sobre a formação do fiscal todos os entrevistados citaram as capacitações ministradas e encontros promovidos pelo Departamento de Contratos, e reconheceram o seu empenho em disseminar o conhecimento dentre os fiscais de contratos, aspectos esses que podem ser constatados nas falas dos seguintes Fiscais:

[...] o departamento tem procurado nos capacitar, tem buscado passar orientações, muitas vezes ali por e-mail, tem agora essa diferenciação do fiscal técnico e o administrativo que veio essa orientação lá da reitoria, acho que é isso. Eu acho que é mais buscar nos capacitar mesmo, buscar nos orientar e capacitar para que a gente consiga atuar plenamente nos *Campi* (FA 01).

[...] o Departamento de Contratos faz encontros de fiscais de contratos onde existe uma troca de conhecimento entre os fiscais que atuam em diversos *Campi*, além de orientações embasadas em legislações e ações também expostas que, ações que deram certo, disseminando assim as boas práticas, no caso (FT05).

Então essas capacitações eu avalio muito pertinente, elas têm que acontecer sempre. Eu acho que assim...tem que acontecer, de 6 em 6 meses é pouco, tá?! (FA02).

A Lei nº 8666/93 (BRASIL, 1993), não expressa claramente qual deve ser o perfil dos fiscais de contratos e suas atribuições, todavia, com base nas falas dos entrevistados pode-se destacar a magnitude do papel dos fiscais de contratos frente a fiscalização da execução dos contratos e, por este motivo a gestão deve incorporar à Instituição uma política de fiscalização, na qual o servidor deve ser capacitado antes de sua designação como fiscal,

para que o servidor assuma a função de fiscal de contratos ciente de suas atribuições e obrigações legais.

Cabe lembrar que o gestor deverá observar que na maioria dos casos o servidor designado para atuar como fiscal de contratos deverá, também, conjugar de seu conhecimento técnico/profissional com a necessária postura para exercício da fiscalização de contratos administrativos (PÉRCIO, 2010). Para tanto destaco a fala do Fiscal (FA05):

[...] o *Campus* trata essa fiscalização como “ó, tu tens que pegar, tu és obrigado a pegar”, não consulta a pessoa para saber das suas atribuições, da sua disponibilidade às vezes. Que tem pessoas que tem o perfil para fazer determinadas coisas. [...] de 2014 para cá foi disseminado na verdade, que não é só o fato de tu nomear uma pessoa, tem que ver o perfil dela, se ela tem esse perfil.

Todavia, cabe a Administração capacitar e preparar os fiscais de contratos, dando a esses profissionais o conhecimento e as habilidades necessárias ao desenvolvimento das atividades inerentes à função, para que se tenha um processo de fiscalização mais eficiente.

O Decreto 5.707/2006 (BRASIL, 2006, Art. 2º), versa sobre a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, entende, por capacitação, “o processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais”.

O mesmo Decreto (BRASIL, 2006) dispõe, também, que deve ser incentivado o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais e assegurado o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho.

Os Fiscais sinalizam a necessidade do desenvolvimento de ações para a institucionalização da capacitação prévia, formadora do fiscal, por parte da Instituição, proporcionando o conhecimento básico dos preceitos legais que regulamentam à fiscalização dos

contratos administrativos. Esta ação tem possibilidade de ser um divisor de águas, pois modificará a lógica de atuação do Departamento de Contratos, com a adoção de ações educativas/corretivas com o fiscal já nomeado, para adoção de ações preventivas que visam a formação prévia do servidor para atuar como fiscal de contratos no IFSC.

Outra demanda percebida nas entrevistas é a manutenção das capacitações de fiscais de contratos de forma permanente e com uma periodicidade maior do que o Departamento vem realizando, ou seja, os fiscais anseiam por encontros presenciais trimestrais, a exemplo das reuniões dos Chefes de Administração da Rede, onde possam discutir os assuntos colocados em pauta, ter acesso às novas informações pertinentes à fiscalização de contratos, compartilhar conhecimentos e boas práticas no intuito de adquirirem *know-how* e segurança jurídica/administrativa para desempenharem a função que lhes é encarregada.

Com base nos relatos dos entrevistados é possível afirmar que as fragilidades apontadas pelos fiscais poderiam ser amenizadas se houvesse a institucionalização de um processo contínuo e permanente de capacitação específica voltada à legislação e outros aspectos relacionados ao tema fiscalização de contratos. A partir dos resultados desta Pesquisa, pode-se sugerir a elaboração de um Programa de Capacitação permanente da Instituição, com cursos específicos voltados ao dia a dia do fiscal de contratos.

Cabe destacar que a edição de manuais de fiscalização de contratos (IFSC, 2013b), por si só, não garante a transmissão do conhecimento necessário ao fiscal do contrato. O Fiscal carece de ser ouvido, ele possui a necessidade de expressar suas impressões e reflexões sobre o tema para fins de delinear um plano de trabalho concatenado com a gestão do contrato e gestão Institucional. Segundo Pércio (2010, p. 114):

[...] gestor e fiscal devem atuar em conjunto, desenvolvendo um ciclo que inicia, preliminarmente com um plano de trabalho, em momento que antecede o início da vigência do contrato, e finaliza com o término da vigência ou rescisão contratual.

Esse plano de trabalho comportaria inclusive, um roteiro de como, quando e de que forma agir para realizar um acompanhamento eficiente da execução do contrato. Ação esta potencialmente a ser realizada por meio de capacitação.

Sobre a categoria Departamento de Contratos, é possível afirmar, com base nos relatos dos Fiscais de Contratos da IFSC, que o processo de desenvolvimento e consolidação do Departamento de Contratos do IFSC, no que concerne as suas atribuições de gestão e fiscalização de contratos, perpassou inicialmente por uma fase de incerteza, proporcionada, em grande parte, pela falta de interação com o fiscal e de compartilhamento de conhecimento; ainda que o Fiscal dispusesse, naquela época, do manual de fiscalização de contratos (IFSC, 2013b).

Embasada nas falas dos Gestores, é possível conceber que a criação do Departamento de Contratos foi um marco na Instituição, no que diz respeito à mudança cultural em relação à forma de se fiscalizar os contratos, superando a falta de conhecimento, incertezas e desconfianças dos fiscais, consolidando novas práticas no que concerne aos atos procedimentais e também, no que diz respeito às responsabilidades dos Gestores dos *Campi* envolvidos nesse processo de acompanhamento e fiscalização de contratos.

Ressalto que todos os fiscais entrevistados enaltecem a importância do Departamento de Contratos à frente do desenvolvimento da gestão e fiscalização de contratos no contexto da gestão institucional. Evidenciaram que houve um sensível desenvolvimento no período de 2012 a 2017 quanto à abordagem do tema por parte da gestão, assim como, houve a intensificação do contato do Departamento com os Fiscais; observaram também, o quão é perceptível o esforço do Departamento ao se dedicar em cumprir a legislação plenamente, buscando meios e formas alternativas, que possam tornar os processos, a comunicação e as práticas desenvolvidas mais céleres e eficientes, enfatizaram que este contexto é uma característica da Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC.

6.3 GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Está categoria Gestão da Fiscalização de Contratos, se materializou por meio dos conteúdos base, os desafios e possibilidades da gestão da fiscalização de contratos e a concepção quanto a Política Institucional de Fiscalização de Contratos (Vide Quadro 04 – Categorias e Conteúdos Base).

Diante dos desafios pontuados, 02 (dois) fiscais dos 09 (nove) entrevistados, relataram que reside a dificuldade enfrentada pelo Fiscal, na prática de evitar a sua proximidade com o prestador de serviço terceirizado, proximidade esta que pode desenvolver para a subordinação direta do terceirizado ao fiscal do contrato, caracterizando um ato que é vedado por lei (BRASIL, 1997, Art. 4º).

É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

[...]

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

Tal preocupação é colocada de forma explícita como desafio a ser superado pela gestão da fiscalização de contratos. Destaco a seguinte fala:

[...] um desafio bem grande é separar o lado pessoal, que às vezes a gente quer ter uma proximidade com os terceirizados, porque eles também desempenham função do nosso lado, a gente quer ter esse coleguismo mesmo, e várias vezes a gente não pode porque a gente não é chefe deles, tem essa parte, essa é uma questão bem difícil, até porque eu gosto de ter um tratamento mais próximo com as pessoas, então eu acho esse um desafio bem grande nosso, dos fiscais técnicos mesmo, que a gente está indiretamente passando ordens para eles, a gente sabe que sempre tem que cuidar porque tem que falar com o fiscal da empresa, para que ele passe as ordens e de os encaminhamentos, esse é um desafio bem grande (FT01).

O fiscal de contratos e os gestores devem ter a clareza de que a ausência de subordinação jurídica (direta) e pessoalidade dos trabalhadores com o tomador do serviço é um dos pressupostos para a licitude da terceirização, conforme preconiza a Súmula 331 do TST (BRASIL, 2011a) caso contrário o fiscal estará colocando em risco a contratação firmada pela Administração.

A fiscalização de contratos do IFSC deve observar a função social de inclusão da Instituição, fazendo atuar, frente ao trabalhador terceirizado, como orientador e incentivador do cidadão; no sentido de oferecer o acesso à educação, ao resgate de direitos, à inserção nas práticas sociais, e à inserção de práticas culturais e esportivas que uma Instituição de ensino possa oferecer (IFSC, 2015a). Não adentrando, sob nenhuma hipótese, na relação de trabalho estabelecida entre o prestador de serviço e empresa terceirizada que o contratou.

Os gestores das unidades e fiscais de contratos devem estabelecer o equilíbrio e a distinção entre a postura de educadores, que primam pela inclusão e desenvolvimento social do cidadão, da postura do tomador do serviço (IFSC), ao informar e orientar os trabalhadores terceirizados, que eles devem manter vínculos de subordinação junto à empresa prestadora de serviços (contratada), na figura do Preposto (PÉRCIO, 2010), e não com a tomadora (contratante), sob o risco, da Administração se deparar com a caracterização de subordinação jurídica ou pessoalidade entre o terceirizado e a empresa contratante, no caso, o IFSC sendo passível, portanto, de estabelecimento de vínculo empregatício do empregado com a Administração, o que poderá acarretar o reconhecimento da incidência de todas as normas pertinentes à categoria do trabalho.

Por este motivo a Administração exige da contratada a indicação e manutenção de Preposto, devidamente aceito pela Administração (BRASIL, 1993), este representante da contratada deve estar presente no local de execução dos serviços, com frequência mínima a ser determinada pelo fiscal do contrato, conforme as necessidades do objeto (PÉRCIO, 2010).

O desafio a ser vencido, é o fato dos entrevistados não possuírem compreensão sobre o risco que a Instituição fica submetida ao ser permitido o estabelecimento de práticas de subordinação direta entre o trabalhador terceirizado e a Administração; tal prática, na visão dos fiscais pode ser ingênua,

porém, na realidade pode representar sério indício de futuros problemas jurídicos (LEIRIA, 2006).

No que tange a inclusão social dos colaboradores terceirizados, o Fiscal FA02 tece críticas e sugere algumas possibilidades:

Somos uma escola que possui políticas específicas para o terceirizado, para receber capacitação de aula. A gente já fez algumas vezes aqui, alguns já entraram em Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A líder hoje é fruto disso, ela fez curso aqui, ela fez panificação, ela cresceu, ela gostou, mas teve que cancelar por que ela trabalhava de manhã, vinha do rio vermelho, ela está de líder ainda, ela trabalhava de manhã e estudava a noite. [...] temos que aproveitar que somos escola e temos uma política de inclusão[...] por exemplo a gente barra um pouco, umas das críticas minhas, é o horário dela é das 7 da manhã as 16.48 da tarde, mas o curso é das 14h às 17h, ela poderia trabalhar de tarde, depois, claro, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pede de uma a três horas de intervalo. [...] tem que ter alguma política, não sei se seria nacional, mas alguma coisa interna nossa que poderia ter um parecer jurídico que conversem com a empresa e a empresa tivesse benefício para liberar a pessoa para estudo[...]. Então, eu acho que o nosso terceirizado é excluído. Outra coisa, porque não ter políticas para eles votarem?! Votar para Diretor, para Chefe do Departamento de Ensino, Pesquisa e Extensão (DEP) para Chefe do Departamento de Administração (DAM) [...]. Políticas que eles se sintam inclusos. Quem me cobrou isso, foi um terceirizado. Ele foi me falando e eu fiquei pequenininho. Ele passa mais tempo que qualquer servidor.

Na gestão e fiscalização de contratos as partes envolvidas na relação contratual devem respaldar as adequações, que

possam vir a ocorrer na prestação dos serviços, nos Princípios Administrativos da Razoabilidade e da Proporcionalidade (BRASIL, 1988), para fins de incentivarmos a bilateralidade contratual e o comprometimento dos envolvidos, pois a participação das partes envolvidas na execução do contrato resulta no comprometimento (LEIRIA, 2006). Para a concretização desta ação, a Administração deve propor à contratada uma adequação contratual, para a empresa motivar seus empregados a estudar, viabilizando aos terceirizados acesso ao estudo no mesmo ambiente em que trabalham, desde que seja possível a flexibilização da jornada de trabalho. Para tanto se faz necessário que a Instituição proponha à Procuradoria Geral Federal (PGF) uma consulta jurídica sobre a possibilidade e viabilidade de ser implantado no IFSC um Programa de incentivo a escolarização e formação técnica do trabalhador terceirizado.

Tal Programa poderia ser proposto durante a execução dos contratos já vigentes, como forma de negociação entre contratante e contratada, devidamente justificada. Para os novos contratos, a adesão ao Programa se tornaria uma condição contratual, em que a contratada se comprometeria em incentivar e dar condições para que o trabalhador terceirizado, que tivesse interesse em estudar, teria seu horário de trabalho adequado para fins de viabilizar sua participação nas aulas dos cursos oferecidos pelo IFSC.

O Programa proposto poderia estar respaldado no Plano de Desenvolvimento Institucional (IFSC, 2015a) que elenca, como alguns de seus objetivos desenvolver a cultura da gestão em rede, da comunicação, da inclusão social, da inserção profissional, da pesquisa como método pedagógico e da inovação.

Quanto ao direito à voto para eleger Diretores de *Campi* e Reitor, o trabalhador terceirizado esbarra, novamente, nas normativas legais, sendo estas de abrangência interna, que consiste no regulamento das eleições para os cargos de reitor e de diretores-gerais dos 22 *Campi* que deve ser obrigatoriamente aprovada pelo CONSUP. O Regulamento define que a votação é aberta para servidores do quadro ativo permanente e alunos de cursos de ensino médio, técnico, graduação e pós-graduação do IFSC, sendo que os professores substitutos, servidores à disposição da instituição e terceirizados não compõem o quadro de eleitores. Por outro lado, o Decreto Lei nº 2271/97 (BRASIL, 1997) não permite o estabelecimento de vínculo entre a instituição tomadora do serviço contratado e o trabalhador terceirizado, se a

Administração viesse a permitir que o terceirizado integrasse o quadro de eleitores do IFSC, estaria chancelando a subordinação direta do trabalhador, ocasionando a responsabilização da Administração frente a possíveis futuras demandas judiciais.

Outro desafio apontado pela maioria dos Fiscais, 07 (sete) dos 09 (nove) entrevistados, trata da necessidade de desmistificação da imagem negativa atrelada à função de fiscal de contrato, pois, a julgar pelas narrativas, ser nomeado como tal é visto pelos servidores, como castigo. A possibilidade de superação desse desafio é a valorização do fiscal de contratos ressaltando a sua fundamental importância para a gestão orçamentária da Instituição. A partir do momento que os Gestores das unidades perceberem que a eficiência e economicidade nos gastos públicos com contratos de mão de obra terceirizada estão diretamente ligadas à atuação do Fiscal do Contrato este cenário poderá mudar. Destaco as seguintes falas:

[...] os desafios é tirar o preconceito, que ser fiscal é tido como pena. Desmistificar isso, mostrar para o fiscal que ele é um verdadeiro gestor do dinheiro público. Que ele faz a diferença na contramão que o Brasil ta vivendo na corrupção. Ele faz o dinheiro acontecer, faz a qualidade do serviço valer a pena, o fiscal que entende isso, que tem como princípios isso, sabe que isso é um privilégio. Na verdade, a sensação do fiscal é estar sendo penalizado. Essa penalização, as vezes o fiscal de contratos é um cara que não faz nada, um servidor público padrão[...]. Eu, na verdade, acho umas das mais nobres, principalmente quando fala com terceirizado (FA02).

[...] eu acho que é o maior problema, eu acho que tinha que haver uma política para incentivar as pessoas a serem fiscais. Eu acho que já existe a valorização disso, mas eu acho que tem que tirar o que começou em outras épocas, esse mito que ser fiscal é um castigo (FA05).

Considerando a gama de atividades que são desenvolvidas pelo fiscal de contratos, e o universo de desmembramentos que a fiscalização de contratos proporciona, em caso de negligência, imprudência e imperícia, ou na pior das hipóteses quando o Fiscal age com dolo, com a intenção de causar dano à Administração, a falha na fiscalização do contrato atrai para a Administração a responsabilidade subsidiária para com os débitos trabalhistas e ao dano causado ao erário, mediante a responsabilização do fiscal e do ordenador de despesas, podendo eles virem a responder civil, penal e administrativamente e por ato de improbidade administrativa, estando ainda sujeito às sanções dos Tribunais de Contas (COSTA, 2013).

A negligência, imprudência e a imperícia frente à execução contratual caracteriza a prática de desperdício de dinheiro público (COSTA, 2013), fato este que transcende os limites dos muros dos *Campi*. Este ato conseqüentemente repercutirá na sociedade, porque o recurso público mal investido em sua unidade, corresponde à falta de materiais e equipamentos nos laboratórios e na sala de aula, restando, assim, evidenciada a necessidade de se dar mais atenção ao papel crucial do fiscal de contratos na gestão universitária. O financeiro mal utilizado ou mal direcionado alimenta a ineficiência, permite desvios da finalidade institucional e mascara problemas que exigem confronto direto na boa prática da gestão pública.

Por outro lado, de acordo com Costa (2013) o fiscal de contratos também tem importância crucial na aplicação de penalidades à contratada, pois acompanha a execução do contrato e anota as falhas em registro próprio, anotações estas que serão as razões de fato para uma eventual aplicação de penalidade ou mesmo rescisão unilateral do contrato.

As falas dos Fiscais corroboram no sentido de que os Gestores da Instituição não compreendem, e por consequência não reconhecem, a fundamental importância da atuação do fiscal de contratos na gestão orçamentária e financeira das suas unidades.

Quanto ao princípio da eficiência (BRASIL, 1988) no gerenciamento do contrato administrativo, de acordo com Pêrcio, (2010, p. 112) os gestores da Instituição devem “perseguir a solução mais adequada para atender o interesse público sob os aspectos técnico e econômico”. Nesse sentido existe a necessidade urgente dos gestores institucionais voltarem seus

olhos para o fiscal de contratos, e visualiza-lo como sujeito primordial na aplicação dos métodos e procedimentos a serem empregados no alcance dos resultados esperados para a Instituição.

Para tanto se faz pertinente que a gestão da unidade trace um plano de eficiência em parceria com os fiscais de contratos de seu *Campus*, considerando que este exercício lhe possibilitará entender melhor o papel do fiscal de contratos na gestão universitária, e nesse sentido o princípio da eficiência lhe possibilitará ter uma visão pragmática da atuação da Administração para além da mera obtenção de resultados do objeto contratual. A Administração deve ser eficiente ao controlar o desempenho do contratado na execução de suas atividades, segundo Pércio, (2010, p. 112) “qualquer falha nesse acompanhamento pode contribuir para um contrato antieconômico, moroso, deficiente e insatisfatório”.

Segundo orientação da Controladoria Geral da União, o fiscal deve ser capacitado para exercer seu mister com eficiência (BRASIL, 2007). Deve ter conhecimento do projeto básico ou termo de referência e do projeto executivo, assim como, conhecimento técnico do objeto e das cláusulas do contrato.

Organize a gestão dos contratos de modo que sejam designados, formalmente, servidores públicos qualificados que serão responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços [...]

Assim, conclui-se que a responsabilização do fiscal do contrato, bem como do gestor, e ainda do ordenador de despesa só encontra guarida se a Administração os capacite para o desempenho de seu mister. Não havendo capacitação, a autoridade omissa sim deve ser responsabilizada, em caso de dano ao erário (BRASIL, 2007, 9.2.3).

Ainda com relação aos desafios apontados pelos entrevistados, está elencada a necessidade de padronização de práticas e fluxos, com o objetivo de garantir o melhor nível de qualidade dos serviços contratados pelo IFSC em toda a Rede.

Penso que para frente, talvez que agora a coisa tá mais organizada para um destino único, a gente devesse buscar fazer com que isso seja uma função mais específica, porque eu, o que eu penso que hoje ainda, a parte técnica principalmente mistura muito as atividades (FA04).

[...] na independência de gestão do *Campus* em relação à Reitoria, isso muitas vezes dificulta, porque o entendimento do *Campus* é diferente do entendimento da Reitoria e isso acaba criando linhas de gestão diferentes daquelas que deveriam ser únicas para uma instituição só (FT04).

Torna-se claro diante das entrevistas que gestão e fiscalização de contratos tendem a complementar-se, a gestão e a fiscalização repartem funções, contudo estão sujeitas a uma só coordenação e liderança que no caso ora estudado é realizada pelo Departamento de Contratos, que se encontra na Reitoria, justificando assim a denominação de Reitoria referida pelos entrevistados.

O IFSC desde 2008 (BRASIL, 2008a), vem adotando o modelo de gestão em rede *multicampi*, para a consolidação deste modelo na Instituição faz-se necessário o estabelecimento de políticas, princípios e diretrizes institucionais, respeitadas a autonomia e especificidades de suas unidades organizacionais; devendo ser (re)discutidos e (re)elaborados de forma participativa (MADRUGA, 2014). Esse processo está em pleno andamento, pois envolve a construção de uma nova identidade institucional, somado ao fato da apresentação de novas perspectivas propostas por seus servidores e gestores dos *Campi* e Reitoria.

A gestão em rede *multicampi* requer uma estrutura de governança democrática e participativa, envolvendo servidores e gestores dos *Campi* e Reitoria, nesse desafio, considerando o número de gestores, servidores e usuários envolvidos e da distância geográfica que se encontram as unidades, torna-se essencial a adoção de sistemas integrados.

O Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) que faz parte do Sistema Integrado de Gestão (SIG) (MADRUGA, 2014), onde o módulo de gerenciamento de

contratos está inserido, são citados pelos entrevistados como um avanço para a gestão da fiscalização de contratados. Entretanto, os entrevistados foram unânimes ao afirmarem que as ferramentas disponibilizadas pelo Módulo Contratos do SIPAC, aos gestores e fiscais em 2017, não são de fácil compreensão e que o sistema necessita de aperfeiçoamentos de suas ferramentas para torna-lo mais eficaz, principalmente com relação a interação com os contratados. Talvez a dificuldade apontada pelos entrevistados com relação ao funcionamento do módulo, se deu pelo fato dos usuários do módulo ainda não terem sido capacitados adequadamente quanto as funcionalidades do sistema, que se revela como outro desafio apontado.

Os entrevistados (FA02) e (FA05) tecem críticas à forma como a Gestão da Tecnologia da Informação é feita no IFSC. Os fiscais acreditam que falta envolvimento por parte da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC) para desenvolvimento e/ou no caso do SIG aperfeiçoamento dos sistemas de informação; ressaltam, também, o fato do IFSC ser uma instituição de ensino técnico e tecnológico reconhecida nacionalmente que negligencia a inclusão de sua gestão administrativa e pedagógica no mundo digital.

No que tange à concepção da Política Institucional de Fiscalização de Contratos, dentre os 09 (nove) entrevistados 05 (cinco) entendem que existe no IFSC uma Política Institucional de Fiscalização de contratos, constatada no esforço institucional e do Departamento de Contratos em ressaltar a importância e a obrigatoriedade da fiscalização dos contratos públicos para fins de obter a eficiência nos gastos públicos, o que, por si só, segundo eles, já traduz em uma Política Institucional. Os fiscais se referem, também, as capacitações, orientações e suporte prestados pelo Departamento de Contratos, sendo nitidamente traduzido em suas falas as diretrizes e o conhecimento repassados à eles sobre a importância da fiscalização dos contratos para Administração. Destaco as seguintes falas:

[...] consigo ver nitidamente o esforço do Instituto Federal, para que o contrato tenha uma importância dentro da instituição e que seja reconhecido, que tenha seu trabalho bem feito e isso é nítido, claro, desde que eu entrei tiveram muitas capacitações, a gente vê,

sempre essa boa vontade da Reitoria em si, estar passando para os *Campi* as informações, perguntando se a gente tem dúvida. [...] eu vejo os contratos como bem reconhecido dentro da instituição, não é uma coisa que está a parte é nítido a importância que tem dentro do IFSC (FT01).

A gente vê que a política institucional melhorou para essa parte do que a gente ta tratando que é os contratos, tanto na parte que eu já coloquei, na parte de documentação, na parte de parte de gerenciamento, de como você cuidar da fiscalização (FT03).

Dentre os 09 (nove) entrevistados 03 (três) compreendem que apesar do esforço Institucional e do Departamento de Contratos em ressaltar a importância da gestão e fiscalização de contratos para fins de obter a eficiência na gestão dos gastos públicos, não existe no IFSC uma Política institucional de fiscalização de contratos, consolidada, normatizada e institucionalizada, como pode ser constatado nas declarações dos seguintes Fiscais:

Eu acho que tem essa orientação por parte da reitoria, mas uma política ainda falta, então, cada fiscal atua do seu jeito, não existe uma atuação única, isso não é só nos contratos, em todos os setores existe essa mesma carência, então falta essa política para a gente ter uma atuação mais uniforme (FA01).

Eu penso que não tem uma política estabelecida, mas que nós estamos caminhando para isso, penso que essa organização toda inicial caminha para que se estabeleça, mas acho que ainda tem algumas coisas para trabalhar nesse sentido [...] Então eu penso que como a legislação é bastante aberta, talvez a política viesse para dar um norte melhor de como fazer e o que alcançar, então eu penso nesse sentido, de direcionar

um pouco mais através de um estudo mais amplo, óbvio. (FA04).

Eu não sei se existe uma política de fiscalização de contratos, existe sim um departamento que tenta criar uma política, porém não sei se ela tem uma, se isso se faz tão importante para a Reitoria como deveria ser, e ter esse suporte para que isso vire uma política ou algo que seja normatizado e tenha uma instrução normativa, uma resolução que reforce essa necessidade. [...] Então é sim preciso uma política, mas hoje eu não percebo que exista uma política, existe uma tentativa do departamento de contratos de unificar isso, de unificar as informações (FT04).

Mesmo que mais da metade dos entrevistados tenham clareza da existência da uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos, eles se limitam a descrevê-la como sendo um conjunto de ações, capacitações, suporte e compartilhamento de informações, o que por si só não possui força de Política Institucional. A Política tem o poder de normatizar diretrizes e procedimentos a serem institucionalizados por todos os fiscais da Rede.

A Política Institucional de Fiscalização de Contratos deverá propor diretrizes, elaboradas com base nos desafios apontados pelos fiscais de contratos, frente à gestão da fiscalização de contratos, considerando a especificidade e complexidade da instituição, a legislação pertinente vigente e a Política Nacional de Fiscalização de Contratos (LEIRIA, 2006).

A política institucional de Fiscalização de Contratos, deverá dispor, segundo Leiria (2006):

- a) Compreender as recomendações e prescrições da legislação de licitações e contratos, aplicando-as à gestão e fiscalização de contratos;
- b) Normas pertinentes à responsabilidade da Administração Pública na contratação de serviços terceirizados;
- c) Mecanismos de fiscalização eficaz de contratos de terceirização, a fim de evitar riscos de

- responsabilização em caso de inadimplemento, pelas contratadas, das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas;
- d) Obrigação de realizar a gestão eficaz dos contratos e desenvolver procedimentos eficientes de acompanhamento da execução.

Sobre a categoria Gestão da Fiscalização de Contratos, com base na narrativa das entrevistas dos Fiscais, percebo que de fato não existe uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos no IFSC, o que foi construído nesse período de 2012 a 2017 foi um processo de sensibilização, informativo e educativo, que visava capacitar os Fiscais de Contratos para exercerem suas atribuições no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços contratados pelo IFSC. Neste contexto, compreendo que o IFSC encontra-se preparado para normatizar e institucionalizar sua Política de Fiscalização de Contratos por meio deste processo participativo que foi desenvolvido pelo Departamento de Contratos, que é pautado nas Políticas Públicas de Fiscalização de Contratos.

6.4 POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

A terceira categoria de análise apresenta a Política Pública de Fiscalização de Contratos, a qual busca investigar sua concepção e a interação desta, com a gestão de fiscalização de contratos, sob o olhar dos Fiscais de Contratos (Vide Quadro 04 – Categorias e Conteúdos Base).

Os fiscais de contratos discorreram, em suas falas que possuem conhecimento parcial da Política Pública de Fiscalização de Contratos. Demonstraram ter ciência da existência de uma norma maior que prescreve diretrizes à gestão e fiscalização de contratos, já que tratam-se de normativas legais que devem integralmente ser respeitadas, com base nos Preceitos Constitucionais (BRASIL, 1988).

Sim. Eu não sei direito as leis, mas eu conheço sim, eu acho que a gente está muito bem amparado em relação as leis, temos órgãos de fiscalização, que também não servem só para fiscalizar mas também para

recomendar, também para instruir as melhores práticas para gente, eu acho que em relação a isso a gente esta bem amparado, é claro que são muitas legislações e a gente tem que ta sempre se atualizando porque tem as convenções coletivas, tem muita coisa que muda o tempo todo e a gente também precisa ta sabendo (FT01).

Eu conheço a partir daquilo que tem nas normativas [...] ou na própria lei de licitação, eu sei que os nossos, isso é muito prático pra mim, eu conheço do fim pra origem. Eu conheço o fim só eu sei, por exemplo, que as cláusulas são baseadas (FA02).

É perceptível o olhar dos fiscais voltando-se no sentido de que a Política Pública de Fiscalização de Contratos não se constitui unicamente pela Lei nº. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), o que demonstra que de alguma forma as informações disseminadas pelo Departamento de Contratos, cumpriram seu objetivo de cientificar o fiscal do caráter legal e moral de sua designação e suas atribuições.

Todos os Fiscais de alguma forma compreendem que a Política Pública de Fiscalização de Contratos, concebida como normativas legais, se inter-relaciona com a gestão da fiscalização dos contratos.

Na minha concepção, é que a gestão da fiscalização de contratos ela traduz a política pública para o fiscal (FA02).

Ela tem que ser inter-relacionada, é uma obrigação. A gente não tem como fugir disso. Uma instituição normativa no ministério do planejamento ela analisa todas as nossas ações, por mais que alguns tenham entendimentos distintos. Mas não tem muito que fugir daquilo (FT04).

A concepção dos fiscais entrevistados se reveste no sentido de que a Política Pública de Fiscalização de Contratos permeia a gestão e fiscalização de contratos no IFSC, por entenderem que

se tratar da diretriz maior que regulamenta a gestão e a fiscalização de contratos, de acordo com as percepções dos fiscais que mantiveram um entendimento pacífico quanto a total sincronia existente entre a política pública e a gestão de fiscalização de contratos.

Apenas um Fiscal possui um entendimento contraditório, de que a Política Pública não se inter-relaciona com a gestão da fiscalização de contratos. Para este entrevistado a gestão da fiscalização de contratos está mais inter-relacionada com a Política Institucional do que com a Política Pública, salvo no caso em que Políticas Públicas são colocadas em forma de lei, então por este olhar ele entende que se inter-relaciona.

Não. Sei que a gente tem que seguir regras, por causa da legislação. Agora o que a política pública, ela esteja ajudando para dentro da parte de fiscalização, outra realidade, eu vejo que é uma realidade totalmente diferente. Talvez a gestão de fiscalização de contratos, ela seja mais inter-relacionada junto com a política institucional do que com a política pública[...]

O que se coloca é: políticas públicas é colocado lá para você em forma de lei, você tem que seguir. Então o que se faz de melhor é realmente, são as políticas institucionais, essa parte de planejamento, parte de política institucional que vai, eu acho mexer mais nessa parte de relação (FT03).

Consoante ao olhar dos fiscais, torna-se inevitável que as ações do Governo Federal deixem de interagir com a gestão da fiscalização de contratos do IFSC e com sua futura Política Institucional de Fiscalização de Contratos, uma vez que cada fiscal de contratos torna-se um executor da Política Pública, de modo, a atender aos preceitos Constitucionais (BRASIL, 1988) que versam sobre os atos da Administração Pública.

Nesse sentido, a fiscalização da execução do contrato está elencada no rol de prerrogativas conferidas à Administração, no âmbito do regime jurídico dos contratos administrativos, preceito este que está expresso na legislação federal (BRASIL, 1993), que

se legitima na exata medida em que identificamos nele um instrumento materializador de uma Política Pública.

Sobre a categoria Política Pública de Fiscalização de Contratos pude perceber que os Fiscais de Contratos do IFSC, possuem o entendimento claro, de que a gestão da fiscalização de contratos é embasada na Política Pública de Fiscalização de Contratos, que se materializa por meio de normas legais constitucionais e infraconstitucionais cuja as quais todos os servidores públicos estão submetidos por força do princípio da legalidade (BRASIL, 1988).

6.5 SUGESTÕES DE MELHORIAS E AVANÇOS

Ao final das entrevistas foi aberta a palavra aos fiscais para tecerem comentários como sugestões de melhorias e avanços. Nesta ocasião os entrevistados retomaram alguns pontos já destacados nas categorias trabalhadas anteriormente, tais como: a valorização do papel do fiscal de contratos, que vai ao encontro da necessidade de desmistificação do trabalho desenvolvido pelo fiscal de contratos.

Segundo os fiscais esta valorização da figura do fiscal de contratos se dará por meio de capacitações frequentes, que provocará o reconhecimento de sua atuação por parte da Gestão Administrativa do IFSC, para tanto sugeriram a institucionalização de um programa de formação e capacitação de gestão e fiscalização de contratos. Destaco a seguinte fala:

[...] uma sugestão realmente, ter mais cursos de capacitação para a fiscalização, até para chamar a atenção da importância e das pessoas, para que as pessoas também se sintam tranquilas e verem que não é um bicho grande como se mostra a fiscalização de contratos, eu acho que isso vai trazer mais pessoas para fazerem esses cursos (FT03).

Outro ponto que foi retomado nas sugestões de melhorias é a necessidade de padronização das práticas de fiscalização, que de acordo com as manifestações dos fiscais se demonstra urgente, essa sugestão vai ao encontro da necessidade da institucionalização e normatização da Política Institucional de

Fiscalização de Contratos, para fins de definição de papéis, ações e diretrizes.

Outros pontos foram suscitados pelos entrevistados, que são de extrema valia para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos no IFSC, tais como: a criação de fóruns de debates para o desenvolvimento da gestão colaborativa da Rede, fomentando o compartilhamento de boas práticas e troca de experiências; a necessidade de um maior envolvimento dos gestores dos *Campi* na gestão da fiscalização de contratos; e, a necessidade da disponibilização de informações sobre o andamento de processos administrativos de penalização de empresas inadimplentes, que forem denunciadas pelos fiscais.

Tomando por base a vivência e os diálogos com os fiscais de contratos do IFSC elenco como desafios encontrados na fiscalização dos contratos do IFSC os seguintes temas:

- a) a necessidade de padronização das práticas de fiscalização por meio de normatizações;
- b) a otimização de recursos tecnológicos que possibilitem o controle e o compartilhamento de informações *online* entre fiscal de contratos, empresa contratada e gestor de contratos;
- c) a valorização da figura do Fiscal, desmistificando como um castigo;
- d) a conscientização institucional sobre a importância da atuação do fiscal de contratos para alcançarmos a eficiência na aplicação dos gastos públicos; e,
- e) a capacitação prévia dos servidores, antes de serem nomeados como fiscais de contratos.

Em síntese, os principais desafios detectados na gestão da fiscalização de contratos de serviços terceirizados reside na qualificação dos envolvidos, na padronização dos procedimentos e por fim o comprometimento dos fiscais. Nessa conjuntura o instrumento de controle mais efetivo, no domínio da Administração Pública, é a ação preventiva.

Por fim os fiscais, em suas entrevistas, destacaram avanços significativos na gestão e fiscalização de contratos do IFSC no período de 2012 a 2017, que substancialmente residem no empenho do Departamento de Contratos em promover a capacitação dos fiscais de contratos da Rede do IFSC; o incentivo

a troca de experiências e a preocupação em manter um canal de comunicação visando o compartilhamento de informações. Outros avanços citados dizem respeito à definição dos papéis do Fiscal Administrativo, Fiscal Técnico e Gestor de Contratos, assim como suas atribuições.

A implementação do Sistema (SIPAC) – Módulo Contratos (IFSC, 2016b), também foi reconhecido como um avanço do acompanhamento do contrato, inclusive pela redução significativa de consumo e envio de papéis, pois, o sistema permite a inclusão de documentos (Notas Fiscais, medições, documentação dos trabalhadores terceirizados, documentação apresentada pela empresa contratada) em formato digital; ficando disponível para gestão e fiscalização de Contratos e forma *online*. Os Fiscais sugerem, inclusive, que haja a oportunização de acesso ao sistema aos Prepostos e/ou representantes das legais das Empresas Contratadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retornar ao ponto de partida do caminho teórico/metodológico proposto para este Estudo (Vide Figura 01 – O Caminho Teórico/Metodológico), resgato o objetivo geral proposto para este Estudo, que consiste em: compreender, na visão dos fiscais de contratos do IFSC, como concebem o desenvolvimento da Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada. Tomando por base a pesquisa realizada é possível considerar que os fiscais de contratos concebem a Política Institucional de Fiscalização de Contratos como a ferramenta necessária para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos na Rede do IFSC.

Na visão dos sujeitos da pesquisa, o IFSC não possui uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos formalizada, mas possui uma prática de gestão e fiscalização, que é compartilhada pelo Departamento de Contratos junto a Rede. Alguns fiscais entrevistados até concebem as ações do Departamento de Contratos de capacitar e orientar os fiscais como uma Política Institucional. Entretanto esta concepção é comprometida pelas fragilidades apontadas que dão conta da necessidade de padronização das práticas de fiscalização por meio de normatizações. Os Fiscais reconhecem a urgência da Gestão do IFSC em institucionalizar esta Política, como forma de sugestão de avanço da sua gestão em Rede (IFSC, 2015a).

Neste contexto uma contradição se revelou neste Estudo, ao mesmo tempo em que se concebe uma prática de gestão voltada para o desenvolvimento de uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC, esta é negada por uma prática de gestão fragmentada.

Com vistas a superação desta contradição, e para a potencialização de uma Política Institucional de Fiscalização dos Contratos do IFSC, proponho as seguintes ações:

- a) Priorizar o desenvolvimento de diretrizes para a formalização e institucionalização de uma Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC.
- b) Fomentar a normatização das práticas de fiscalização de contratos desenvolvidas pelo Departamento de Contratos, como forma de proceder a padronização das práticas de

- fiscalização, por meio de mapeamento de processos e com base nas orientações já emitidas pelo Departamento de Contratos (IFSC, 2015c).
- c) Instituir um programa de formação e capacitação dos servidores periódico, de forma a capacitá-los antes de serem nomeados como fiscais de contratos, ressaltando a importância do papel do fiscal de contratos para a Instituição e perante toda a comunidade, incluindo gestores, nesta temática.
 - d) Divulgar a Política Institucional de Fiscalização de Contratos.
 - e) Instituir um fórum de debates sobre gestão e fiscalização de contratos onde possa ser oportunizada a troca de novas experiências; este ambiente também oportunizará a proposição de aprimoramentos à contratação de serviços diversos, porém, de modo a divulgar a Política Institucional de Fiscalização de Contratos; e,
 - f) Fortalecer o aperfeiçoamento e/ou a implementação de novos recursos tecnológicos que possibilitem o controle e o compartilhamento de informações *online* entre fiscal de contratos, empresa contratada e gestor de contratos.

Nesse contexto pretendo, como pesquisadora, encaminhar os resultados desta Pesquisa ao Gabinete da Reitoria do IFSC, à Pró-Reitoria de Administração e ao Departamento de Contratos, de modo a colaborar com o processo de normatização e institucionalização da Política Institucional de Fiscalização de Contratos, assim como, quiçá promover reflexões acerca dos resultados encontrados.

Para estudos futuros sugiro a realização da pesquisa na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos de todos os *Campi*, e com as respectivas Chefiarias dos Departamentos de Administração dos *Campi* do IFSC. Esta pesquisa poderá ser realizada nos *Campi*, divididos por Regiões do Estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alcides Vieira de Almeida. **Da escola de Aprendizizes de Artífices ao Instituto Federal de Santa Catarina.**

Florianópolis: Publicações do IFSC, 2010.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da Escolas de Aprendizizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 23 set. 1909. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 nov. 2015.

_____. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jan. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.
Acesso em: 02 dez. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1994. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>.
Acesso em: 06 maio 2017.

_____. Decreto-Lei nº 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1997. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>.
Acesso em: 24 nov. 2015.

_____. Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 maio 1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9632.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707>. Acesso em: 13 maio 2017.

_____. Acórdão nº 2.632/2007. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relator: Augusto Nardes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-6-de-23-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2008a. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>._Acesso em: 03 dez. 2015.

_____. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas, exercício 2008**. 2008b. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA224772.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Portal de Compras Governo Federal**,

Brasília, DF, 30 abr. 2008c. Disponível em:

<<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.739, de 16 de julho de 2008. Cria cargos efetivos, cargos comissionados e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 2008d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11739.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Instrução Normativa nº 03/2009, de 15 de outubro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 out. 2009. Disponível em:

<file:///C:/Users/Meia%20Noite/Desktop/Mestrado%20%20C3%81DILA/PROJETO%20DE%20QUALIFICA%C3%87%C3%83O/10_IN03-2009.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Acórdão nº 319/2010. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB2BD1C51770&inline=1>>. Acesso em: 20 abril. 2017.

_____. Acórdão nº 839/2011. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, DF, 2011a. Disponível em:

<www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_0839_11_11_P.doc>. Acesso em: 20 abril. 2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Contrato de prestação de serviços. Súmula nº 331. In: _____. **Súmulas**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2011b. Disponível em:

<<http://sumulasjuridicas.blogspot.com.br/2012/05/sumula-331-do-tst-atualizada-nova.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 ago. 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Aprovar as seguintes diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Saúde Legis**, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. Instrução Normativa nº 06/2013, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2013a. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-6-de-23-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. Advocacia-Geral da União. **Manual de Fiscalização de Contratos**. 2013b. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015. Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 out. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-018/2015/decreto/d8540.htm>. Acesso em: 04 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. 2016a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/home/home.htm>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Orientação Normativa Conjunta nº 01, de 06 de maio de 2016, da Controladoria Geral da União e da Comissão de Ética Pública. **Controladoria Geral da União**, Brasília, DF, 06 maio 2016b. Disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/orientacoes/orientacao-normativa-conjunta-cep-cgu-no-1-2016.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

_____. Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 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 empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mar. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Projeto de Lei n.º 6.814, de 2017. PLS nº 559/2013 Ofício nº 17/2017 -Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Senado Federal, Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2017b. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9DE30DFBCABBB816D8C4042B238AE3F1.proposicoesWebExterno2?codteor=1524890&filename=Avulso+-PL+6814/2017>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Acórdão Recurso Extraordinário nº 760931/2017. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Processos**, Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339613>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Instrução Normativa nº 05/2017, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Portal de Compras Governo Federal**, Brasília, DF, 26 maio 2017d. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/>>

instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v. 1, 1997.

CAPES. **Banco de teses da Capes**. 2016. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/Teses.do>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

CEFET-SC. Portaria nº. 363, de 02 de dezembro de 2008. A Diretora Geral do Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina, no uso de suas atribuições legais e do artigo 30 do Regimento Interno e de acordo com a autorização expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão contida na Portaria e nº. 363 de 02/12/2008, publicada no D.O.U. de 03/12/2008, e Portaria MEC nº. 1.500 de 09/12/2008, publicada no D.O.U de 10/12/2008 e o que determina o art. 9º, inciso I, da Lei nº. 8.112/90, resolve: [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 dez. 2008. Florianópolis. CEFET-SC, 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6011733/pg-11-secao-2-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-12-2008>>. Acesso em: 11 set. 2015.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 2013, n. 3653, jul. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos/2>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista**: categorias e leis da dialética. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUTKEVICZ, Ivanilde Carmen. **Manual de orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para contratação de serviços**. 2013. 238 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio

Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Florianópolis, 2013.

FERNANDES, Camila Padilha. **A responsabilidade do fiscal de contrato administrativo**. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-responsabilidade-do-fiscal-de-contrato-administrativo,50404.html#_ftn1>. Acesso em: 02 jul. 2016.

FONTANELLA, Denise, TAVARES, Eveline; LEIRIA, Jerônimo S. **O lado (des)humano da terceirização**. Salvador: Casa da Qualidade, 1995.

GARCIA, Valdinei Pereira. Políticas públicas nas compras governamentais. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16264-16265-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Gestão dos contratos administrativos: a figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 409-416, abr. 2007.

HAHN, Simone Justo. **A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos**: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar. Brasília, 2011. Disponível em: <www.agu.gov.br>. Acesso em: 24 jul. 2017.

HUPSEL, Edite. Controle de Execução dos Contratos Administrativos pela Administração Pública. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, ano 14, n. 163, set. 2007.

IFSC. **Regimento Geral**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://cs.ifsc.edu.br/portal/files/resolucoes2010/cs_resolucao54_2010_aprova_regimento_geral_atualizado2014i.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.

IFSC. Portaria nº 04/2012, de 02 de janeiro de 2012. A Reitora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, no uso de suas atribuições legais resolve [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33405765/dou-secacao-2-03-01-2012-pg-8>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. **LinkDigital o Blog de servidores do IFSC**. 2013a. Disponível em: <<https://linkdigital.ifsc.edu.br/2013/03/15/ifsc-realiza-i-seminario-de-licitacoes-contratos-e-convenios/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Manuais de Gestão Contratos**. IFSC, 2013b. Disponível em: <http://cpn.ifsc.edu.br/manuais/campus/contratos/geral/manual_comprs_contrat.pdf>._Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **LinkDigital o Blog de servidores do IFSC**. 2014. Disponível em: <<https://linkdigital.ifsc.edu.br/2014/04/02/evento-reune-fiscais-de-contratos-de-todos-os-campus/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI 2015-2019**. 2015a. Disponível em: <http://pdi.ifsc.edu.br/files/2015/07/Capitulo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2016.

_____. **LinkDigital o Blog de servidores do IFSC**. 2015b. Disponível em: <<https://linkdigital.ifsc.edu.br/2015/02/24/capacitacao-de-fiscais-de-contrato-sera-ampliada/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Boletins Informativos de Contratos**. 2015c. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/contratos?id=5188>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Linha do tempo da história do IFSC**. 2015d. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/menu-institucional/missao/62-site/institucional-gabinete/153-linha-tempo>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

IFSC. Relatório Gerencial de Auditoria Interna nº 02/2015:

Gestão de Contratos Terceirizados, Florianópolis, 2015e.

Disponível em:

<http://www.ifsc.edu.br/arquivos/sic/RelatorioGerencial_002.2015.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. Relatório de Gestão do exercício de 2015. 2016a.

Disponível em:

<https://intranet.ifsc.edu.br/images/file/Publicacoes/2016/RG-2015_TCU_30_03.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) do IFSC. 2016b. Disponível em:

<<https://sig.ifsc.edu.br/sipac/contratos/index.jsf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Instrução Normativa nº 02, de 8 de fevereiro de 2017.

Dispõe sobre a estrutura organizacional da Reitoria. **Instituto Federal de Santa Catarina**, Florianópolis, 8 fev. 2017.

Disponível em:

<https://intranet.ifsc.edu.br/images/file/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/Instrucao_Normativa_02_2017_%20Estrutura_da_Reitoria.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

LAPA, Joice Regina da Costa Santana da. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 2015. 196p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Florianópolis, 2015.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gestão da terceirização & gestão de contratos**. 2. ed. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda, 2006.

LOBATO, Bianca Duarte Teixeira. A responsabilidade do Estado nos contratos administrativos para terceirização de serviços.

Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 98, fev. 2010. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=65418>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

MADRUGA, Érico de Ávila; SILVA, Silvana Ferreira Pinheiro; SILVA, Jesué Graciliano da. *Gestão em Rede Multicâmpus: a experiência do Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC*. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14, 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/132202>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

MARRACH, Sônia Alem. Neoliberalismo e educação. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, ano 2, n. 13, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: sob a ótica da gestão e fiscalização**. 22. ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2010.

QUINTINO, Carleno Alcides Amorim. **Trabalhadores terceirizados na UFPR Litoral: desafios no processo da gestão**. 2015, 73f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Florianópolis, 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Instrução normativa Nº 02/2008: um novo marco regulatório para as contratações de prestação de

serviços. **Revista Zênite: ILC: Informativo de Licitações e Contratos**, Curitiba, v. 15, n. 171, p. 486-489, maio 2008.
SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **Fiscalização de contratos. Cadernos ENAP**, Brasília, n. 36, 2013.

SIRELLI, Paula Martins. **Terceirização no Âmbito Público Estatal: estratégia (Im)posta à Universidade Federal de Juiz De Fora**. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juíz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

SOARES, Ricardo José Bentim. **Enriquecendo a gestão da fiscalização de contratos via gestão do conhecimento: o caso de uma instituição federal de ensino**. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2013.

UFSC. **Catálogo pergamum**. 2016. Disponível em: <<https://pergamum.ufsc.br/pergamum/biblioteca/index.php>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ANEXOS

ANEXO A - Mapa de Distribuição dos *Campi* do IFSC no Estado de Santa Catarina



Fonte: Relatório de Gestão do IFSC de 2015 (IFSC, 2016a).

ANEXO B - Linha do Tempo da História do IFSC



Fonte: IFSC (2015d).

ANEXO C - Parecer do Comitê de Ética

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA: um olhar dos fiscais de contratos

Pesquisador: Carla Cristina Dutra Búrigo

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 68008017.5.0000.0121

Instituição Proponente: Universidade Federal de Santa Catarina

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.143.773

Apresentação do Projeto:

A pesquisa intitulada " A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA: um olhar dos fiscais de contratos, cujo objetivo geral é compreender na visão dos fiscais de contratos do IFSC, os desafios e as possibilidades da Política Institucional de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada contando para isto com 10 participantes de pesquisa que responderão a um roteiro de entrevista semiestruturada.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Proporho como objetivo geral da presente pesquisa: Compreender na visão dos fiscais de contratos do IFSC, os desafios e as possibilidades da Política Institucional de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada.

Objetivo Secundário:

Como objetivos específicos desta pesquisa proponho:a) Descrever as ações do Departamento de Contratos no que tange ao desenvolvimento do processo de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC;b) Descrever a Gestão da Fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC;c) Apresentar um olhar sobre a Política Pública de Fiscalização

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **Cidade:** 88.040-400
UF: SC **Município:** FLORIANÓPOLIS
Telefone: (48)3721-6034 **E-mail:** cep.projeto@comite.ufsc.br

Continuação do Parecer: 2.143.773

de Contratos; e,d) Propor ações de modo a potencializar, a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Constatar que não existe uma política institucional de Fiscalização de contratos no IFSC.

Benefícios:

Propor a Institucionalização da Política de Fiscalização de Contratos no IFSC.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa apresenta pertinência, fundamentação bibliográfica, clareza em seus objetivos e uma vez obtido os dados conclusivos, proporcionará ampliação do conhecimento na temática proposta, bem como, propor ações de modo a potencializar, a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Documentos de acordo com as solicitações do CEP/SH.

Recomendações:

Não se aplica.

Conclusões ou Pendências e Lista de inadequações:

Foram feitas todas as alterações no TCLE não havendo inadequações ou impedimentos a realização da pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Typo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_916296.pdf	05/06/2017 13:28:10		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE/IMBRADO.pdf	04/06/2017 20:14:06	Carla Cristina Dutra Búrigo	Aceito
Outros	RESPOSTA_PENDENCIAS.pdf	04/06/2017 20:12:20	Carla Cristina Dutra Búrigo	Aceito

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Pólo Florianópolis, R. Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.063-400
UF: SC **Município:** FLORIANÓPOLIS
Telefone: (48)3721-6034 **E-mail:** cep.proposa@contos.ufsc.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC**



Continuação do Parecer: 2.143.773

Folha de Rosto	folhaderosstos.pdf	06/05/2017 09:11:57	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito
Outros	folhaDeRostoassinada.pdf	04/05/2017 20:54:32	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito
Declaração de Instituição e Instituidor(a)	DECLARACAOUFSC.pdf	26/04/2017 23:26:43	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito
Declaração de Instituição e Instituidor(a)	DECLARACAOUFSC.pdf	26/04/2017 23:24:49	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	26/04/2017 23:21:02	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETOqualiAditia.pdf	26/04/2017 23:20:40	Carla Cristina Dutra Burligo	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

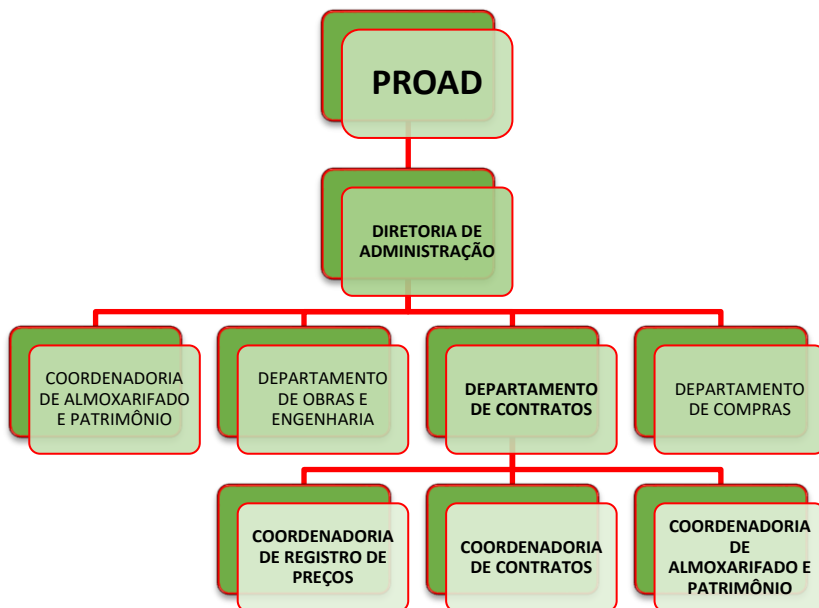
FLORIANÓPOLIS, 26 de Junho de 2017

Assinado por:
Ymar Correa Neto
(Coordenador)

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R. Desembargador Vital Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.010-400
CPI: 00 **Município:** FLORIANÓPOLIS
Telefone: (48)3721-6154 **E-mail:** cap_projeos@portal.ufsc.br

APÊNDICES

APÊNDICE A - Organograma do Departamento de Contratos



Fonte: Elaborado pela Autora.

APÊNDICE B - Instrumento de Coleta de Informações

Dados de Identificação:

- 1.1 Cargo:
- 1.2 Função:
- 1.3 Unidade de Lotação:
- 1.4 Quanto tempo acompanha a fiscalização de contratos no IFSC:
Ingresso no IFSC:

1 – Quanto ao Departamento de Contratos:

- 1.1. Você conhece as atribuições do Departamento de Contratos, no que tange a gestão dos Serviços de mão de obra Terceirizada? Comente.
- 1.2 Diante das atribuições do Fiscal de Contratos, como avalia e analisa as ações desenvolvidas pelo Departamento de Contratos? Comente.

2 – Quanto a Gestão da Fiscalização de Contratos:

- 2.1 Como você percebe os desafios e possibilidades da Gestão de Fiscalização de Contratos? Comente.
- 2.2 Como você concebe, diante da sua prática como Fiscal a Política Institucional de Fiscalização de Contratos? Comente.

3 – Quanto a Política Pública de Fiscalização de Contratos:

- 3.1 Você conhece as diretrizes da Política Pública de Fiscalização de Contratos? Comente.
- 3.2 Como na sua concepção a Política Pública de Fiscalização de Contratos se inter- relaciona com a Gestão de Fiscalização de Contratos no IFSC? Comente.

4 – Finalização

4.1 Algum comentário que você gostaria de acrescentar?

4.2 Sugestões de melhorias e avanços:

MUITO OBRIGADA!

APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado(a) Participante,

Meu nome é Ádila Marcia Antunes da S. da Rosa, sou estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Estou realizando uma pesquisa sob supervisão da professora Dra. Carla Cristina Dutra Búrigo (PPGAU/UFSC), que tem por título **A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA: um olhar dos fiscais de contratos**, cujo objetivo geral é compreender na visão dos fiscais de contratos do IFSC, os desafios e as possibilidades da Política Institucional de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada.

Os objetivos específicos são: a) descrever as ações do Departamento de Contratos no que tange ao desenvolvimento do processo de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC; b) descrever a Gestão da Fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC; c) apresentar a percepção dos Fiscais sobre a Política Pública de Fiscalização de Contratos; e, d) propor ações de modo a potencializar, a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC. Para tanto, serão utilizados como ferramenta de coleta dos dados um roteiro de entrevista semiestruturada, a ser aplicada aos Fiscais Técnico e Administrativo de Contratos de mão de obra terceirizada dos campi IFSC, da Região da Grande Florianópolis e Reitoria, abordando os seguintes temas: o Departamento de Contratos, a Gestão da Fiscalização de Contratos e a Política Públicas de Fiscalização de Contratos.

Os riscos desse procedimento consistem primordialmente na quebra de sigilo, de forma involuntária e não intencional, todavia, os pesquisadores irão primar pela manutenção do sigilo e privacidade dos participantes em todas as fases da pesquisa, para tanto, a gravação dos relatos, será descartada logo após a conclusão da análise das informações apresentadas, sendo respeitados, portanto, todos os preceitos estabelecidos na Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. O outro risco, que eventualmente poderá ocorrer é o desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio, como forma de evitar tal desconforto o participante poderá se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer tipo de constrangimento.

Isso posto, entendemos que os riscos serão mínimos, por envolver indivíduos com autonomia plena, não havendo possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral ou intelectual dos entrevistados, porque eles irão discorrer sobre o a Política Institucional de Fiscalização de Contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFSC.

O participante da pesquisa que vier a sofrer qualquer tipo de dano resultante de sua participação na pesquisa, previsto ou não neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, tem direito à indenização, por parte do pesquisador e das instituições envolvidas nas diferentes fases da pesquisa.

De forma imediata o participante não terá nenhum benefício em conceder a entrevista, entretanto, o benefício será sentido a médio ou longo prazo na gestão institucional, quando terá a oportunidade de vislumbrar a materialização de suas sugestões nas ações que serão desenvolvidas para fortalecimento da Política Institucional de Fiscalização de Contratos do IFSC.

O participante não receberá nenhum recurso financeiro, pois a legislação brasileira não permite compensação por participação em pesquisa, mas todas as despesas comprovadamente vinculadas ao estudo, caso houverem, serão ressarcidas em sua integralidade pela pesquisadora.

Solicitamos a sua autorização para o uso de seus dados para a produção da dissertação de mestrado e de artigos técnicos e científicos. Este termo de consentimento livre e esclarecido é feito em duas vias, sendo que uma delas ficará em poder do pesquisador e outra com o sujeito participante da pesquisa.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas no e-mail adila.antunes@gmail.com, pelo telefone (48) 98464-0875 ou pela entidade responsável (PPGAU/UFSC) pelo telefone (48) 3721-6525. O Contato do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH/UFSC) que avaliou este projeto é (48) 3721-6094, e esta situado na Universidade Federal de Santa Catarina Reitoria II Rua Desembargador Vitor Lima, nº 222, 4º andar, sala 401 Trindade, CEP: 88040-400 – Florianópolis – SC.

Agradecemos a sua participação.

Ádila Márcia Antunes da Rosa
MESTRANDA

Profa. Dr^a. Carla Cristina Dutra Burigo
ORIENTADORA

Eu, _____, inscrito (a) no CPF nº _____ declaro ter sido informado (a) sobre todos os procedimentos da pesquisa e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa descrito anteriormente e, que fui informado que posso me retirar do estudo a qualquer momento.

Assinatura _____ Data: ____/____/____