



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

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
FEDERAIS**

GABRIEL NASCIMENTO KINCZESKI

**FLORIANÓPOLIS
2020**



GABRIEL NASCIMENTO KINCZESKI

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Administração Universitária. Orientador: Prof. Rafael Pereira Ocampo Moré, Dr.

**FLORIANÓPOLIS
2020**

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

Kinczeski, Gabriel Nascimento

Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais / Gabriel Nascimento Kinczeski ; orientador, Rafael Pereira Ocampo Moré, 2020.

221 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Terceirização. 3. Gestão e fiscalização de contratos terceirizados. 4. Gestão da Qualidade Total (TQM).. I. Moré, Rafael Pereira Ocampo. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

GABRIEL NASCIMENTO KINCZESKI

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
FEDERAIS**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Sergio Murilo Petri, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Isaías Scalabrin Bianchi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

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

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Rafael Pereira Ocampo Moré, Dr.
Orientador

Florianópolis, 27 de abril de 2020.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela saúde, pela família, pelos amigos e por iluminar meus caminhos durante o processo de construção dessa dissertação. Agradeço minha esposa Daiane, por estar sempre ao meu lado dando toda a força e suporte necessários para que eu enfrentasse e concluísse o desafio de voltar à academia depois de alguns anos. E aos meus pais e avós, por não medirem esforços para me oportunizar uma boa educação.

Agradeço ao meu orientador professor Dr. Rafael Pereira Ocampo Moré, por abraçar desde o primeiro encontro, o projeto de abordar o tema da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com a consciência que os resultados entregues poderiam se valiosos para a Universidade e para outras instituições federais. Além disso, cabe destacar que os ensinamentos e orientações repassadas pelo prof. Rafael Moré foram fundamentais para o acúmulo de novas experiências, como a participação em congressos e publicações de artigos.

Agradeço à banca examinadora Prof. Dr. Sergio Murilo Petri, Prof. Dr. Isaías Scalabrin Bianchi e Dra. Gabriela Mattei de Souza, pela relevante contribuição que tiveram no desenvolvimento da pesquisa, com suas ponderações e sugestões de melhorias durante as etapas de qualificação e defesa da dissertação.

Agradeço à UFSC e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) por permitirem que eu levasse à frente a proposta de estudar um tema que pôde me desenvolver profissional, pessoal e academicamente. E por fim, ao Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC) e aos colegas e amigos que fazem parte dessa equipe, por todo apoio e compreensão durante a jornada.

RESUMO

A terceirização de mão de obra surgiu na 2ª Guerra Mundial como um modelo organizacional cujos objetivos eram o ganho de qualidade dos processos, redução de custos, aumento de produtividade, competitividade e lucro. Concomitantemente, desenvolvia-se a filosofia de Gestão da Qualidade Total (TQM), que foi responsável por reerguer a economia japonesa arrasada pela guerra, incentivando a liderança, gestão de pessoas e processos, controle, planejamento e foco no cliente. A terceirização se intensificou no serviço público e nas universidades federais brasileiras na década de 90. Todavia, mesmo nos dias atuais, apesar de ser visível a preocupação com os processos licitatórios é fácil constatar o descaso com a gestão e fiscalização de contratos, ao ponto de serem consideradas um calcanhar de Aquiles da administração estatal. Em que pese, pelos relatórios de auditoria interna e externa e a pesquisa de Lapa (2015), havia indícios que a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) também sofre de problema nessa área. Assim, acreditando-se que a qualidade dos serviços terceirizados prestados à sociedade depende da qualidade da gestão e fiscalização das contratações, o presente estudo se propôs a analisar os fatores críticos de sucesso que permeiam o tema, mediante um levantamento de campo na UFSC e diante dos resultados obtidos, elaborar um plano de ações de melhorias com soluções aplicáveis à realidade local, mas com possibilidade de replicação em outras instituições públicas federais. O estudo se justificou pela ausência de pesquisas que relacionem TQM e gestão/fiscalização de contratos, a nova tendência de ampliação da terceirização e a redução/contingenciamento de recursos públicos. A escolha dessa instituição se deu pela presença do pesquisador em seu quadro de funcionários, o que lhe permitiu maior amplitude e facilidade para a coleta de dados. Para o referencial teórico foram abordados três grandes tópicos: terceirização, gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados e gestão da qualidade total. O caminho metodológico se baseou em uma pesquisa aplicada, descritiva, qualitativa, bibliográfica e documental. Foram selecionados 162 contratos de serviços vigentes em 06/12/2019, os quais contavam com 414 servidores designados fiscais ou gestores. A coleta de dados na UFSC contou com consultas em *sites* institucionais, em sistemas internos, em planilhas obtidas com os setores envolvidos e com um questionário *online* dirigido a uma amostra de 167 fiscais e/ou gestores de contratos continuados de serviços com dedicação exclusiva, de todos os cinco campi da instituição. A análise de conteúdo focou em quatro eixos de análise: liderança, gestão de processos, gestão de pessoas e foco nos clientes. Os resultados demonstraram a presença de ao menos 15 fatores críticos de sucesso no processo de gestão e fiscalização de contratos da UFSC, tais qual a falta de apoio da alta gestão, ausência de segregação de funções, falta de capacitação dos envolvidos, baixos índices de motivação, despadronização de processos, inexistência de manual próprio de gestão/fiscalização e falta de pesquisas de satisfação dos usuários. Para cada um dos problemas levantados foi proposta uma ação de melhoria construída segundo o método 5W2H e levando em conta os achados da pesquisa documental, do questionário e de contribuições da teoria TQM, como o *benchmarking* em outras instituições e utilização de bibliografias do campo de gestão e fiscalização de contratos. O plano de melhorias se demonstrou viável por não implicar em aumento de custos diretos, em sua maioria, e também que as ações voltadas à qualificação da gestão e fiscalização de contratos não são isoladas, à medida que há uma interconexão entre as iniciativas propostas e que a implementação de uma melhoria impacta positivamente na outra, formando um verdadeiro programa de gestão de qualidade total. Recomendou-se para futuros trabalhos a rodagem do ciclo PDCA, no sentido de avaliar execução das ações propostas para a UFSC, em termos dos resultados esperados e assim, iniciar o novamente o ciclo se necessário.

Palavras-chaves: Terceirização; Gestão e fiscalização de contratos terceirizados; Gestão da Qualidade Total (TQM).

ABSTRACT

An outsourcing created in World War II, as an organizational model, was considered as a gain in quality of processes, cost reduction, increase in execution, gains and profit. Concomitantly, we developed a philosophy of Total Quality Management (TQM), which was responsible for rebuilding a Japanese economy devastated by war, encouraging leadership, people and process management, control, planning and customer focus. Outsourcing was intensified in the public service and in Brazilian federal universities in the 90s. However, even today, despite the concern with bidding processes, it is easy to verify or discard with the management and inspection of contracts, to the point state government's Achilles heel. In this case, the internal and external audit reports and the Lapa research (2015), also indicated that the Federal University of Santa Catarina (UFSC) also suffers from problems in this area. Thus, believing that the quality of outsourced services provided to society depends on the quality of contract management and inspection, the present study proposed to analyze the critical success factors that allow the theme, using a field exam at UFSC and open results obtained, elaborate an improvement action plan with solutions applicable in the local reality, but with the possibility of replication in other federal public institutions. The study justified by the absence of research relating TQM and contract management / inspection, a new trend of expanding outsourcing and reducing / limiting public resources. The choice of this institution gave the researcher a presence in his staff, or what allowed for greater breadth and ease for data collection. For the theoretical framework, three major topics were addressed: outsourcing, management and inspection of outsourced service contracts and total quality management. The methodological approach is based on applied, descriptive, qualitative, bibliographic and documentary research. 162 service contracts in force on 12/06/2019 were selected, which had 414 designated tax officials or managers. Data collection at UFSC included consultations on institutional sites, internal systems, spreadsheets obtained from the sectors involved and an online questionnaire addressed to a sample of 167 inspectors and / or managers of continuous service contracts with exclusive dedication, from all the institution's five campuses. Content analysis focused on four axes of analysis: leadership, process management, people management and customer focus. The results demonstrated the presence of at least 15 critical success factors in the UFSC contract management and inspection process, such as the lack of support from senior management, absence of segregation of functions, lack of training of those involved, low levels of motivation, standardization of processes, lack of a management / inspection manual and lack of user satisfaction surveys. For each of the problems raised, an improvement action was proposed, built according to the 5W2H method and taking into account the findings of documentary research, the questionnaire and contributions from the TQM theory, such as benchmarking in other institutions and the use of bibliographies in the management field. and inspection of contracts. The improvement plan proved to be viable as it does not imply an increase in direct costs, in its majority, and also that the actions aimed at

qualifying the management and inspection of contracts are not isolated, as there is an interconnection between the proposed initiatives and that the implementation of one improvement has a positive impact on the other, forming a true total quality management program. It was recommended for future work to run the PDCA cycle, in order to evaluate the implementation of the proposed actions for UFSC, in terms of the expected results and thus, start the cycle again if necessary.

Keywords: Outsourcing; Management and inspection of outsourced contracts; Total Quality Management (TQM).

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Reclamações movidas por terceirizados contra a UFRGS (2009 e 2012). | 49 |
| Figura 2 - Reação em cadeia: qualidade, produtividade, redução de custos e conquista de mercado. | 55 |
| Figura 3 - Roda de Deming (a) e Ciclo PDSA (b). | 56 |
| Figura 4 - Diagrama da Trilogia de Juran | 58 |
| Figura 5 - Diagrama de causa-efeito, diagrama de Ishikawa ou espinha de peixe..... | 61 |
| Figura 6 - A cultura da TQM..... | 67 |
| Figura 7 - Representação do modelo de excelência de gestão do GesPública | 72 |
| Figura 8 - Diagrama dos eixos de análise da qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados..... | 84 |
| Figura 9 - Submódulo de gestão de contratos do sistema MATL/SARF. | 140 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Diferenças entre as relações de emprego e relações de terceirização | 35 |
| Quadro 2 - Fatores críticos mais comuns à gestão e fiscalização contratual. | 52 |
| Quadro 3 - Processos universais (Trilogia de Juran) do gerenciamento para qualidade. | 58 |
| Quadro 4 - Os 9 Ms de Feigenbaum. | 63 |
| Quadro 5 - Diferenças entre o Setor Público e Privado | 70 |
| Quadro 6 - Etapa P (plan) do Ciclo PDCA da GesPública | 77 |
| Quadro 7 - Etapa P (plan) do Ciclo PDCA da pesquisa..... | 78 |
| Quadro 8 - Relação entre os objetivos específicos, técnicas de coletas e resultados. | 81 |
| Quadro 9 - Eixos de análise da qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados..... | 83 |
| Quadro 10 - Gasto anualizado por tipo de contratos de serviços terceirizados. | 88 |
| Quadro 11 - Quantidade de contratos de serviços e gasto anualizado por Campi. | 89 |
| Quadro 12 - Quantidade de contratos por tipo e por campi. | 90 |
| Quadro 13 - Quantidade de trabalhadores terceirizados e valor anualizado estimado por campi com contratos continuados com DE. | 91 |
| Quadro 14 - Distribuição dos objetos dos contratos continuados com DE..... | 93 |
| Quadro 15 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços terceirizados..... | 96 |
| Quadro 16 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços continuados com DE..... | 97 |
| Quadro 17 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços com DE..... | 97 |
| Quadro 18 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços com DE por Campi. | 98 |
| Quadro 19 - Ação de melhoria nº 1..... | 146 |
| Quadro 20 - Ação de melhoria nº 2..... | 147 |
| Quadro 21 - Ação de melhoria nº 3..... | 149 |
| Quadro 22 - Ação de melhoria nº 4..... | 152 |
| Quadro 23 - Ação de melhoria nº 5..... | 154 |
| Quadro 24 - Ação de melhoria nº 6..... | 156 |
| Quadro 25 - Ação de melhoria nº 7..... | 158 |
| Quadro 26 - Ação de melhoria nº 8..... | 161 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 27 - Ação de melhoria nº 9..... | 163 |
| Quadro 28 - Ação de melhoria nº 10..... | 166 |
| Quadro 29 - Ação de melhoria nº 11..... | 169 |
| Quadro 30 - Ação de melhoria nº 12..... | 171 |
| Quadro 31 - Ação de melhoria nº 13..... | 175 |
| Quadro 32 - Ação de melhoria nº 14..... | 178 |
| Quadro 33 - Ação de melhoria nº 15..... | 180 |
| Quadro 34 - Fatores críticos de sucesso por eixos de análise. | 185 |
| Quadro 35 - Resumo das ações previstas no plano de melhorias. | 189 |
| Quadro 36 - Comparação dos FCS detectados na UFSC e na literatura. | 193 |

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União
ANAC – Agência Nacional de Aviação Comercial
ANS - Acordo de Níveis de Serviço
AUDIN/UFSC - Auditoria Interna da UFSC
BPMN - *Business Process Model and Notation*
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCE - Centro de Comunicação e Expressão
CCF - Coordenadoria de Contratos Fundacionais
CCP - Coordenadoria de Capacitação de pessoas
CCT - Convenção Coletiva de Trabalho
CCT/DPC - Coordenadoria de Contratos Terceirizados
CGU - Controladoria Geral da União
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CONASS - Conselho Nacional De Secretários De Saúde
COPQ - *Cost of poor quality*
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COPROJ - Coordenadoria de Projetos e Convênios
DCF - Departamento de Contabilidades e Finanças
DE - Dedicção exclusiva
DFO - Departamento de Fiscalização de Obras
DOU - Diário Oficial da União
DPC - Departamento de Projetos, Contratos e Convênios
EAD - Ensino à Distância
ENAP - Escola Nacional De Administração Pública
FCL - Fiscalização do Contrato de Limpeza
FCS - Fatores críticos de sucesso
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IES - Instituições de Ensino Superior
IFSP - Instituto Federal de São Paulo
IFBA - Instituto Federal da Bahia
IFPE - Instituto Federal de Pernambuco
IFTO - Instituto Federal de Tocantins
IF SUDESTE MG - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFAM - Instituto Federal do Amazonas
IFC - Instituto Federal Catarinense
IFFARROUPILHA - Instituto Federal de Farroupilha
IFMT - Instituto Federal do Mato Grosso
IFNMG - Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPI - Instituto Federal do Piauí
IFRO - Instituto Federal de Rondônia
IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFS - Instituto Federal de Sergipe
IFSC - Instituto Federal de Santa Catarina
IMR - Instrumento de Medição de Resultado
IN - Instrução Normativa
GAO - *General Accounting Office*
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MATL - Sistema de Administração de Materiais, Cotas e Serviços
MEC - Ministério da Educação
MOE - Mão de obra exclusiva
MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
PB PQ - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDCA – *Plan, do, check & act*
PETROBRAS - Petróleo Brasil S.A.
PQSP - Programa da Qualidade no Serviço Público
PROAD - Pró-Reitoria de Administração
PRODEGESP - Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
RAINT - Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
SETIC - Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação.
SPA - Sistema de Processos Administrativos
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
STM - Superior Tribunal Militar
TAE - Técnico Administrativo em Educação
TCU - Tribunal de Contas da União
TQM - *Total Quality Management*
TR - Termo de Referência
TRF3 - Tribunal Regional Federal da 3ª região
TST - Tribunal Superior do Trabalho
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFC - Universidade Federal do Ceará
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRR - Universidade Federal de Roraima
UFS - Universidade Federal de Sergipe
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFTPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná
UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA | 17 |
| 1.2 OBJETIVO GERAL..... | 24 |
| 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 24 |
| 1.4 JUSTIFICATIVA | 25 |
| 1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO | 31 |
| 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA | 32 |
| 2.1 TERCEIRIZAÇÃO | 32 |
| 2.1.1 Contratação de serviços terceirizados na área pública..... | 37 |
| 2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS..... | 41 |
| 2.2.1 Fiscalização Técnica e Fiscalização Administrativa..... | 44 |
| 2.2.2 Principais fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados | 47 |
| 2.3 GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL | 53 |
| 2.3.1 Os gurus da Gestão da Qualidade Total..... | 54 |
| 2.3.1.1 W. Edwards Deming | 54 |
| 2.3.1.2 Joseph M. Juran | 57 |
| 2.3.1.3 Kaoru Ishikawa..... | 59 |
| 2.3.1.4 Armand V. Feigenbaum | 61 |
| 2.3.1.5 Philip B. Crosby | 64 |
| 2.3.2 Gestão da Qualidade Total: outras perspectivas teóricas..... | 65 |
| 2.3.3 Qualidade na administração pública | 69 |
| 3 METODOLOGIA..... | 75 |
| 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA | 75 |
| 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA..... | 76 |
| 3.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA | 78 |

| | |
|---|------------|
| 3.4 IDENTIFICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS | 79 |
| 3.5 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS | 81 |
| 3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA | 84 |
| 4 RESULTADOS | 86 |
| 4.1 CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA | 86 |
| 4.1.1 Dados dos contratos de serviços terceirizados | 86 |
| 4.1.2 Dados dos fiscais e gestores de contratos terceirizados..... | 93 |
| 4.2 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA | 99 |
| 4.2.1 Transparência dos fiscais e gestores de contratos | 101 |
| 4.2.2 Departamento central e política de gestão e fiscalização de contratos | 102 |
| 4.2.3 Apoio da Alta Administração (liderança) | 104 |
| 4.2.4 Normatização interna de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados desatualizada..... | 107 |
| 4.2.5 Formalização de gestores de contratos | 108 |
| 4.2.6 Segregação de funções de fiscalização e gestão dos contratos | 111 |
| 4.2.7 Fiscalização administrativa | 115 |
| 4.2.8 Padronização no processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados | 117 |
| 4.2.9 Capacitação e treinamento | 122 |
| 4.2.10 Manual interno de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.. | 129 |
| 4.2.11 Tempo e sobrecarga de trabalho..... | 131 |
| 4.2.12 Motivação | 134 |
| 4.2.13 Seleção e indicação de fiscais e gestores de contrato terceirizados | 138 |
| 4.2.14 Sistema de gestão de contratos (<i>software</i>)..... | 139 |
| 4.2.15 Pesquisa de satisfação do usuário | 142 |

| | |
|---|------------|
| 5 PLANO DE AÇÕES DE MELHORIAS | 146 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 183 |
| 7 REFERÊNCIAS | 196 |
| APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO APLICADO | 212 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA

A terceirização da mão de obra surgiu como um modelo de gestão organizacional cujos objetivos eram o ganho de qualidade de partes dos processos da tomadora de serviços, redução de custos, aumento de produtividade e competitividade e, conseqüentemente, do lucro (NETO; SCARPIM, 2011; SOARES *et al.*, 2013).

Na terceirização as empresas transferem as atividades acessórias e de apoio a terceiros, permitindo assim se concentrarem no seu objetivo final (QUEIROZ, 1998), além de alienar riscos e custos provenientes da contratação da força de trabalho (MARCELINO, 2012). Assim, criou-se a expressão em inglês "outsourcing" (fornecimento de fora) traduzida para o português como "terceirização" (GIRARDI, 1999).

Historicamente a terceirização de mão de obra teve início nos Estados Unidos durante a 2ª Guerra Mundial (JEREMIAS; BEUREN, 1997), por volta de 1940, vista a necessidade da indústria bélica norte-americana em direcionar seus esforços na sobrecarregada produção armamentista; Queiroz (1992, p.32) corrobora que: “as indústrias da época precisavam concentrar-se na produção, [...] então descobriram que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outros empresários prestadores de serviços, mediante a contratação desses”. Essa experiência alterou o modelo de produção tradicional e se expandiu para o mundo com a globalização (CRUZ, 2012).

No Brasil, surge a partir da década de 50, com a elaboração pelo governo federal do Plano de Metas, o qual previa um acelerado crescimento econômico a partir da expansão industrial. As montadoras automobilísticas multinacionais promoveram a terceirização e a descentralização de parte da linha de produção (SALVINO; FERREIRA, 2009).

O marco legal da terceirização no âmbito do setor público brasileiro ocorreu com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, que determinava a descentralização ou execução indireta de atividades operacionais, mediante contrato com empresas capacitadas (FERNANDES, 1996), no intuito de “impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa” (BRASIL, 1967).

Entretanto, somente na década de 90 foi empregada de forma mais sistemática, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Formulado pelo MARE, o Plano de Reforma do Estado defendia uma administração competitiva e eficiente por meio da redução do tamanho do Estado, principalmente em termos de pessoal (CUNHA, 2015). As

estratégias de reforma do Estado no Brasil eram sustentadas na privatização, publicização e a terceirização.

O Decreto nº 2.271/97, art. 1º, § 1º, tratou de dispor o rol de atividades que preferencialmente deveriam ser executadas indiretamente: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

Com a edição da Lei nº 9.632/98 que dispunha da “[...] extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 1998), a administração pública passou a contratar empresas terceirizadas para execução das atividades outrora executadas por servidores públicos efetivos.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93, conhecida como a Lei de Licitações e Contratos, foi um importante instrumento ao promover normas quanto às contratações de serviços pelo Poder Público, mediante contratos firmados a partir de licitações (OLIVEIRA-JUNIOR; SANTOS, 2016). Ao celebrar um contrato de prestação de serviços, a Administração fica investida no poder-dever de fiscalizar o serviço de modo a exigir uma prestação em caráter geral, permanente, regular e eficiente (SALVINO; FERREIRA, 2009).

O art. 67 da Lei nº 8.666/93 determina que: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado [...]” (BRASIL, 1993). Surge então a figura do fiscal, servidor designado para verificar a ideal execução contratual, garantindo que os recursos públicos estão sendo empregados eficientemente e que todas as obrigações legais estão sendo adimplidas (BARRAL, 2016). Garantido todos esses requisitos, o fiscal atestará a conformidade da nota fiscal ou fatura de cobrança emitida pela empresa prestadora do serviço e, somente mediante ao ato do atesto, a despesa pode ser liquidada e paga a quem de direito (COSTA, 2013).

Contudo, a Lei citada tratou sucintamente a temática do acompanhamento e fiscalização de contratos. Coube ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 02/2008, de 30 de abril de 2008, roteirizar as práticas de fiscalização mediante da fixação de parâmetros e procedimentos aos agentes envolvidos (SILVA, 2015).

Para o pleno exercício da função, os fiscais de contratos de serviços terceirizados devem deter conhecimentos em diferentes áreas, como técnico sobre o objeto contratado, fiscais, trabalhistas, previdenciários e orçamentários; o que exige capacitação e habilidade por parte do servidor, além de uma estrutura que possa dar condição de trabalho adequada para a boa prática da fiscalização de contratos (SANTOS, 2013).

De acordo com Costa (2013), o fiscal é responsável por anotar em registros próprios as ocorrências, sugerindo correções, propor glosas (descontos) e outras penalidades, bem como zelar para que não recaia à Administração o dever de arcar com débitos trabalhistas e previdenciários, oriundos dos contratos de terceirização de mão de obra. De acordo com a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), o tomador de serviços, nesse caso a Administração Pública, responde solidariamente pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas de encargo do empregador (prestadora do serviço), sendo que não é necessário que o fiscal tenha agido com dolo, basta culpa no sentido estrito; ou seja, negligência, imprudência ou imperícia na fiscalização (BIAVASCHI; DROPPA, 2011; COSTA, 2013).

Para se ter uma ideia da seriedade da questão, de acordo com Gonçalves (2012), em 2012 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul figurava como polo passivo de uma média mensal de 11 processos trabalhistas oriundos de funcionários terceirizados, o que por ano atingia em torno de 132 processos. As causas variavam de atrasos nos salários, vale alimentação e transporte, pagamento de FGTS e até desvio de função. Sobre o desvio de função, o autor acredita que seja ocasionado pelo despreparo dos servidores da universidade em exigir tarefas não previstas em contrato.

Como visto, os aspectos trabalhistas são a principal fonte de contingências judiciais quando se fala em terceirização, de tal forma que a responsabilização da Administração Pública se torna maior para os serviços com dedicação exclusiva da mão de obra, que são aqueles que o trabalhador permanece continuamente nas dependências da tomadora, exigindo controles mais eficazes na aferição das propostas de preços e na fiscalização dos contratos (AGU, 2012). Por essa razão a IN nº 02/2008 apresentou um rol maior de documentos e procedimentos a serem adotados na fiscalização desse tipo de contratação.

Nesse contexto, a importância do fiscal nas contratações continuadas com dedicação exclusiva é redobrada. Oliveira-Junior e Santos (2016) acreditam que se trata de uma das funções mais relevantes dentro da Administração Pública, porém destacam que poucos órgãos possuem pessoal especializado para o acompanhamento e fiscalização de contratos, considerando a responsabilidade e a gama de conhecimentos gerais e específicos que precisam fazer parte do arcabouço desses servidores. Ressalta Costa (2013), que a atuação deficiente do fiscal tem potencial para causar danos ao erário e atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada, podendo responder nas esferas civil, criminal e administrativa.

Diante de toda a complexidade da atividade de acompanhamento e fiscalização de contratos terceirizados, a IN MPOG nº 06/2013, art. 31, § 2º, que alterou a IN nº 02/2008,

propôs um desmembramento da função ao definir as figuras do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo de contratos:

I - Gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)**

II - Fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)**

III - Fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)** (BRASIL, 2013)

Trabalhos de auditoria interna realizados na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), divulgados por meio do Relatório de Auditoria RA2015004-02, enfatizaram que a excelência na gestão e na fiscalização contratual sugere a designação dessas três figuras distintas, seja o gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo. Assim, além de cumprir o princípio da segregação de função, concluiu-se que “poderá haver a especialização e/ou profissionalização das atividades relativas à verificação da conformidade dos serviços prestados e, por consequência, o ganho de qualidade” (UFTPR, 2017).

A inclusão da figura do gestor no texto da Instrução Normativa demonstra que há diferenças entre as atividades de fiscalização e gestão contratual. A gestão contratual é responsável pela coordenação da fiscalização técnica e administrativa, bem como dos atos de instrução processual, como a prorrogação, reajuste, pagamento, sanções e extinção dos contratos (BRASIL, 2017a). A gestão está envolvida em um contexto mais amplo, pois se constitui no serviço geral de gerenciamento dos contratos, enquanto a fiscalização é mais pontual, voltada à fase de execução dos serviços (ALVES, 2004).

Ademais, uma gestão de contratos exitosa depende da "Capacidade de prever, coordenar, controlar e avaliar as ações e corrigir os desvios encontrados" (CONASS, 2017), ou seja, realizar todas as fases do ciclo administrativo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) de gestão da qualidade criado por Deming. Contudo, muitos entes públicos não realizam todas as etapas. Tradicionalmente, não planejam as contratações e, quando o fazem, dissociam o planejamento das atividades dos fiscais e gestores, nomeando-os apenas após a assinatura do acordo (BARRAL, 2016). A carência de informações de contratos anteriores, por exemplo, prejudica a previsão das quantidades e requisitos para novas contratações (TCU, 2013).

Portanto, quando a gestão é inexistente ou incapacitada, a administração assume um risco elevado de equívocos e ineficiências desde o planejamento, até a execução e fiscalização dos contratos. Para se atingir a eficiência no processo de terceirização e a prestação de

serviços com qualidade para a sociedade, torna-se necessário o desenvolvimento de instrumentos que visem o gerenciamento e controle desses contratos, o que exige a qualificação interna dos processos, atores e procedimentos envolvidos na gestão e fiscalização dessas contratações (MARINHO, 2012). Os resultados da pesquisa de Marinho (2012) também demonstram que a tarefa da fiscalização deve ser conduzida sob o enfoque organizacional, priorizando a capacidade tecnológica, por meio de rotinas, técnicas e manuais; a capacidade humana, caracterizada pelo conhecimento e habilidade dos trabalhadores, e ainda, priorizando a minimização de falhas na execução das tarefas.

Por esses motivos, a aplicação de práticas de gerenciamento da qualidade total (TQM) pode ser um caminho importante para se alcançar bons resultados dentro da área da gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Até porque terceirização e TQM parecem ter muitos pontos em comum. Ambos surgiram na iniciativa privada, na mesma época e buscavam maximização de resultados e redução de custos. Segundo afirmam Druck e Borges (2006), o “modelo japonês” ou Toyotismo influenciou os novos padrões de gestão e organização do trabalho, desenvolvidos segundo as abordagens de administração em que a Qualidade Total e a Terceirização assumem papéis centrais.

O movimento da gestão da qualidade total, da sigla em inglês TQM (*Total Quality Management*), desenvolvido a partir do pós-segunda guerra mundial, provocou a melhoria na produção de bens e serviços prestados e desde então se expandiu também, em menor escala, para o setor público. Trata-se de uma filosofia de melhoria de processo, liderança, capacitação das pessoas, por intermédio da aplicação de ferramentas, técnicas e mudança de cultura de organizacional voltada à qualidade (HACKMAN; WAGEMAN, 1995; DEMING, 2003; TARÍ; SABATER, 2004).

O constructo da qualidade pelo o prisma da TQM é a adequação às necessidades e aos requisitos dos clientes. De nada adianta os investimentos, os treinamentos e as tecnologias empregadas em um produto ou serviço, se os consumidores não estiverem satisfeitos, pois aí não haverá procura (JURAN, 1993; ISHIKAWA, 1993, FEIGENBAUM, 1994; DEMING, 2003).

No serviço público, o cliente se reveste de um ângulo de cliente-cidadão ou usuário do serviço (COUTINHO, 2014). Por exemplo, no caso de uma universidade pública, o cliente pode ser interno ou externo. O usuário interno se configura da comunidade universitária (professores, alunos e servidores) e externo, da sociedade em geral, que se beneficia direta ou

indiretamente. Assim, a qualidade de uma universidade exige esforços nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, mas também na parte da sua gestão administrativa.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), objeto de análise do presente estudo, é uma Instituição de Ensino Superior (IES) vinculada ao Ministério da Educação (MEC), constituída sob a forma de autarquia de regime especial, por meio da Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960, que desde a década 90 terceiriza atividades consideradas secundárias (LAPA, 2015). Atualmente, existem em torno de 162 contratos vigentes de mão de obra terceirizada, que movimentam um volume de recursos na ordem de R\$ 136 milhões (cento e trinta e seis milhões de reais) anuais e que contam com cerca de 1.000 postos de trabalhos com dedicação exclusiva distribuídos em diversas atividades (DPC, 2019).

Em contraste ao grande vulto despendido com contratos de terceirização na UFSC, tem-se uma grave recessão no país que afeta principalmente o orçamento do MEC. Os cortes de recursos para educação superior influenciam diretamente os contratos de terceirização, porque correspondem a uma das principais despesas de custeio (discricionárias) que estão sendo alvo de bloqueios/contingenciamentos orçamentários realizados pelo Governo Federal. Em consequência, é necessário que a gestão e fiscalização dessas contratações estejam qualificadas e atuantes para trabalhar com essa realidade, a fim de evitar desperdícios e obter serviços de qualidade com o mínimo de recursos públicos possíveis.

Contudo, há indícios que a realidade é outra na Universidade Federal de Santa Catarina. Diligências realizadas pela Auditoria Interna da UFSC (AUDIN), divulgadas por meio do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT-UFSC), exercício 2012, evidenciaram problemas na gestão e fiscalização dos contratos administrativos, sobretudo os de mão de obra terceirizada, dos quais é relevante citar (UFSC, 2012):

- a) Ausência de reuniões periódicas para discussão da execução dos contratos;
- b) Ausência de registros escritos dos acompanhamentos e verificações;
- c) Parte dos fiscais designados por portaria não se sente capacitados na área em que fiscaliza, fato que lhes dificulta, sobremaneira, o trabalho realizado;
- d) Frequente alternância de fiscais.

Mais recentemente, o RRAINT-UFSC-2015 voltou a apontar outros aspectos que carecem de adequação no que tange à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados de duração continuada na UFSC, tais como (UFSC, 2015):

- a) Atesto em nota fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato;
- b) Falta de procedimento relacionado às visitas *in loco* para inspeções dos serviços realizados;
- c) Falta de instrumentos para a averiguação da satisfação do público usuário.

A Controladoria Geral da União (CGU), por intermédio do Relatório de Auditoria nº 201504911, examinou a mesma Universidade, também em 2015 e constatou outro fator crítico ainda não destacado nos relatórios internos:

Falta de adequada normatização interna definindo os procedimentos e requisitos legais a serem observados na gestão de contratos administrativos, especialmente quanto às exigências das etapas de acompanhamento e fiscalização que devem ser observadas para cumprimento do disposto na Lei nº 8.666/93 (CGU, 2015, p. 93).

Os controles internos e externos constantemente se voltam à qualificação da gestão e fiscalização contratual, pois não abrangem tão somente os aspectos da legalidade, mas também envolvem as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública; o que implica na verificação dos resultados esperados, a um custo razoável, se as metas estão sendo cumpridas e se os serviços prestados satisfazem as necessidades dos usuários (SANTOS, 2013).

Em resumo, o resultado que se almeja para os serviços terceirizados prestados à Administração Pública é o atendimento das necessidades e anseios da sociedade dentro dos requisitos exigidos, ou seja, serviços de qualidade. Diante do que já foi tratado, serviços de qualidade são aqueles prestados de maneira regular, eficaz e eficiente no uso dos recursos coletivo e que atendam também as exigências legais, e assim sendo, é apresentado o pressuposto norteador dessa pesquisa: **A qualidade dos serviços terceirizados prestados à Administração possui relação com a qualidade da gestão e fiscalização dessas contratações** (SALVINO; FERREIRA, 2009; EMMENDOERFER; SILVA, 2009; HERMES, 2010; MARINHO, 2012; SANTOS, 2013; COSTA, 2013; ALBARELLO, 2016). Sem profissionalização da gestão dessas contratações e sem controle e fiscalização adequada, não se obtêm o máximo do que se espera na terceirização.

O sucesso das contratações terceirizadas no serviço público depende da intensificação da competência, comprometimento e qualificação dos atores envolvidos nos processos de gestão e fiscalização de contratos, a fim de melhorar a qualidade do serviço prestado e o ganho de eficiência no acompanhamento desses serviços, atendendo eficientemente as demandas sociais (EMMENDOERFER; SILVA, 2009).

A qualidade nas contratações públicas está relacionada a três pilares fundamentais: planejamento das especificações contratuais, seleção dos fornecedores/prestadores de serviços e a gestão e cobrança (fiscalização) de contratos. Porém, o principal responsável pelas frustrações nos desempenhos contratuais é o terceiro pilar: gestão/fiscalização (HERMES, 2010). Ainda segundo o autor, é visível a preocupação e investimentos nos processos licitatórios, seja em treinamento, estruturação e instrumentalização interna, mas da mesma forma é fácil constatar o descaso quando se trata da gestão de contratos (HERMES, 2010).

Geralmente ocorre que após trabalhos técnicos profundos de inúmeros profissionais, discutindo o planejamento da contratação, costuma-se selecionar os fornecedores mais bem classificados e “[...] atirá-los a sorte de um gestor de contratos normalmente despreparado e desamparado” (HERMES, 2010, p. 40).

Sendo assim, considerando a responsabilidade envolvida na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados e a necessidade de qualificação dessas atividades, pois exigem planejamento das contratações; de fiscais e gestores de contratos capacitados e motivados; de melhoria de processos, de estrutura organizacional e ferramentas de suporte; considerando ainda, o vulto de recursos despendidos com a terceirização e a redução do orçamento das universidades públicas federais; a quantidade de trabalhadores terceirizados atuando na UFSC e a detecção pelos órgãos de controle de falhas nessa área, surge o questionamento: **Quais são os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de Instituições Públicas Federais?**

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de Instituições Públicas Federais.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Levantar dados sobre as contratações de serviços terceirizados da Universidade Federal de Santa Catarina e sobre os gestores/fiscais desses contratos;
- b) Identificar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC;
- c) Propor um plano de ações de melhorias voltado à qualificação da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC.

1.4 JUSTIFICATIVA

Justificar a realização de uma pesquisa científica é apresentar as razões para a sua existência, atendendo a três princípios fundamentais: importância, oportunidade e viabilidade. Justificar a importância é apresentar os benefícios sob o ponto de vista econômico, social, político, ambiental e quem se beneficiará com os resultados. A oportunidade está ligada ao momento adequado para a realização da pesquisa e a viabilidade ao acesso às informações/permissões, bem como os custos necessários para a sua execução (ROESCH; BECKER; MELLO, 2009).

Nesse contexto, a presente pesquisa é **importante** porque se verifica que desde a década de 90 a terceirização de mão de obra já está presente no contexto da administração pública e das universidades federais brasileiras, organizações complexas, que movimentam grande volume de recursos públicos e com diferentes demandas de terceirização das atividades secundárias; porém, apesar de muito se falar na avaliação da qualidade dos serviços terceirizados prestados a essas instituições, institucionalizada pelo próprio governo federal por intermédio do Instrumento de Medição de Resultados (HERMES, 2010), é incipiente a análise qualitativa do processo interno de gestão e controle desses serviços.

Tal afirmação foi constatada pela busca de títulos no Banco de Teses e Dissertações e no portal de periódicos, ambos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), relacionando os temas de “Gestão da Qualidade Total” e “Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados” em instituições públicas vinculadas à União, como as universidades federais, e não se obteve resultados.

Dos estudos localizados dentro dos temas “gestão e/ou fiscalização” e “terceirização” em universidades federais é possível destacar os seguintes títulos: “A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública” (MARINHO, 2012), “Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará” (SILVA, 2015); “Percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Uma análise sob o modelo do Principal-Agente” (MEDEIROS, 2014); “Análise da gestão do contrato de terceirização de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria” (ALBARELLO, 2016) e “Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo” (MANARINO, 2017).

No âmbito da UFSC foram encontradas apenas duas pesquisas, da mesma pesquisadora, que investigaram a gestão do contrato de serviços terceirizados de limpeza, sendo uma restrita ao Centro de Comunicação e Expressão (CCE), no ano de 2013 (LAPA, 2013) e outra, em 2015, abrangendo toda a Universidade (LAPA, 2015), intitulada: “Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).”.

À luz do último estudo supracitado, a UFSC possuía inúmeras deficiências na fiscalização do contrato de serviços de limpeza nº 244/2014 vigente à época, podendo citar a qualificação profissional dos fiscais; a qualidade dos serviços terceirizados prestados; padronização de procedimentos de gestão/fiscalização e o comprometimento dos envolvidos. Com a conclusão da pesquisa de LAPA (2015, p. 166) ficou a sugestão para futuros trabalhos, no tópico 5.2 (item III): “Analisar outros contratos de prestação de serviços terceirizados, como vigilância, jardinagem, copeiragem, manutenção”.

Além disso, não foi apenas a pesquisa de Lapa (2015) que apontou indício de fatores críticos na área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, visto que os trabalhos de auditoria da AUDIN/UFSC, realizados em 2012, por amostragem, evidenciaram que havia problemas no âmbito da **gestão de processos** (ausência de reuniões, falta de registros) e **gestão de pessoas** (fiscais de contrato não capacitados e frequente alternância de fiscais) dos contratos analisados; em 2015 também observaram deficiências nos processos, como o atesto em nota fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato e falta de fiscalização *in loco* da qualidade, além da inexistência de avaliação da satisfação da comunidade universitária quanto aos serviços terceirizados prestados (**foco no cliente**).

A CGU, órgão federal de controle externo, da mesma forma, também detectou fragilidades da UFSC na questão da gestão/fiscalização de contratos, alertando sobre a falta de normatização interna adequada definindo os procedimentos e requisitos legais da gestão de contratos administrativos da instituição, o que se configura como um problema de **liderança**, pois é atribuição da alta gestão emitir as normativas da Universidade.

Em um contexto em que foram observados problemas na fiscalização de apenas uma contratação terceirizada da UFSC, no caso da pesquisa de Lapa (2015) e de mais algumas pequenas amostras, no caso das auditorias da AUDIN (2012 e 2015) e da CGU (2015), fica clara a relevância de estender a pesquisa para um universo maior de contratações com o objetivo de verificar se ocorreram falhas pontuais ou se trata de uma dificuldade generalizada. Considerando que no transcorrer de cinco anos desde a realização dessas análises, já foram assinados inúmeros novos contratos e ocorreram duas trocas da gestão na Universidade.

De fato, existem ainda muitos outros contratos terceirizados vigentes na UFSC, os quais contam com inúmeros trabalhadores terceirizados, fiscais de contratos e que comprometem uma parcela relevante do orçamento de custeio anual da instituição, como por exemplo, os contratos de vigilância armada e desarmada; portaria; manutenção elétrica, hidráulica, de elevadores, das áreas verdes; os serviços de recepção; copeiragem; auxiliar de biotério, dentre outros.

Assim, com a análise dos fatores críticos de sucesso (FCS) da gestão e fiscalização de diferentes contratos de serviços terceirizados no âmbito da UFSC, sob o amparo da teoria da qualidade total, acredita-se que será possível detectar falhas e apontar um plano de ações com intervenções aplicáveis à qualificação das atividades e procedimentos realizados. Intervenções estas passíveis de replicação, com possíveis adaptações, em outras Universidades/Institutos Federais e demais entidades/instituições da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, tendo em vista que estão todas sob o guarda-chuva legal da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa nº 05/2017.

FCS são atividades, características, condições ou variáveis que devidamente gerenciadas pela organização podem gerar impactos positivos e alcançar os resultados da forma planejada (GAMBÔA; CAPUTO, BRESCIANI FILHO, 2004; SANTOS; SANTANA, ALVES, 2012).

Com os resultados da pesquisa, pretende-se adicionalmente contribuir com a publicidade de um tema complexo e que muitas vezes não é tratado com a devida seriedade por parte das instituições públicas (HERMES, 2010). Corrobora Lapa (2015) que o despreparo, descaso ou omissão na execução e fiscalização dos serviços poderá provocar insucesso na contratação e desperdício de dinheiro público.

A TQM demonstra um forte potencial para aprimorar a gestão/fiscalização de contratos na área pública. A pesquisa de Lapa (2015, p. 139) quando questionou quais os pontos críticos na fiscalização do contrato de serviços terceirizados de limpeza na UFSC, evidenciou o anseio de qualificação desta área em uma das falas dos entrevistados: “Aumentar a qualidade mesmo e delimitar claramente quais são as atribuições do fiscal da UFSC”.

Por certo, os pontos críticos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados não são exclusivos da UFSC, o que eleva a importância do estudo no sentido da sua capacidade de replicação a outras realidades. Por exemplo, na UFSM (Universidade Federal de Santa Maria), Albarello (2016) identificou que ainda existem inúmeros desafios na gestão de contratos de serviços daquela instituição, como o de limpeza, destacando aspectos

como a falta de qualificação dos profissionais envolvidos, falta de padronização, falhas na elaboração dos contratos e dificuldades por parte da gestão central da universidade.

Medeiros (2014) concluiu pela falta institucionalização do processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), exigindo ainda esforços para consolidação desse processo, como a necessidade de treinamento dos servidores que atuam como fiscais, que por vezes desconhecem as penalidades contratuais previstas por serviços de baixa qualidade.

Na UFC (Universidade Federal do Ceará) a pesquisa sobre a fiscalização dos seus contratos administrativos também apontou pela insuficiência de treinamento e capacitação dos atores, necessidade de maior apoio administrativo e a aplicação de instrumentos padronizados de fiscalização (SILVA, 2014).

Manarino (2017, p. 77) constatou que a UFJF “Vem falhando em sua responsabilidade de bem gerir e fiscalizar as avenças, o que traz desdobramentos negativos à instituição e, conseqüentemente, a toda a comunidade acadêmica”, e que a realidade atual, com problemas encontrados que vão desde a falta de cláusulas contratuais que deem suporte à ação fiscalizatória, até artifícios dependentes do interesse da administração superior da Universidade, ocorre porque muito pouco foi feito ao longo dos anos na UFJF para aprimorar os mecanismos de monitoramento de contratos de terceirização de mão de obra (MANARINO, 2017).

Quanto à **oportunidade** da presente pesquisa, trata-se de uma investigação contemporânea, haja vista que no momento de recessão econômica de municípios, estados e da União, em que pese à situação da educação no país, desperdiçar recursos públicos nos contratos terceirizados, como é o caso de pagamentos por serviços não prestados, em desconformidade com o contrato ou desnecessários, ocasionados pela falta de controle ou de planejamento nas contratações, pode atentar contra a sobrevivência dessas instituições, quando se percebe que estão contidas em um ambiente cada vez mais instável, impulsionado dentre outros fatores, pela redução dos investimentos estatais e a concorrência com as universidades privadas (ALPERSTEDT *et al.*, 2006). Dados revelam a evolução do ensino superior privado no Brasil. No interstício de 2001 e 2010, número dessas IES (Instituições de Ensino Superior) cresceram 73% (SANTOS; DIEHL; ANDRIOLI, 2013).

O primeiro semestre de 2019 apresentou um cenário crítico no que tange a situação financeiro-orçamentária das universidades e institutos federais. As universidades que já sofriam um contingenciamento de cerca de 20% dos seus recursos desde o início do ano, também tiveram em abril, 30% dos créditos orçamentários bloqueados, ou seja, impedindo a

emissão de empenhos para atendimento de despesas de custeio, responsáveis pelo funcionamento das instituições (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Esse bloqueio/contingenciamento afetou diretamente os contratos de terceirização, à medida que os seus pagamentos estão compreendidos dentro da rubrica de custeio. Logo, esse cenário exige e exigirá em curto e médio prazo, esforços maiores da área de gestão e fiscalização para se adequar ao momento atual de crise e restrições fiscais. Segundo nota divulgada pela UFSC, em 02/09/2019, os reflexos do contingenciamento/bloqueio orçamentário provocaram renegociações contratuais que reduziram 95 postos de trabalho terceirizados, além da diminuição da frequência de limpeza das salas e na vigilância do Campus Florianópolis (UFSC, 2019c).

As pesquisas voltadas à gestão/fiscalização de serviços terceirizados dentro da administração pública também ganharam maior relevância a partir de 2017, com a publicação uma série de dispositivos legais que visam à flexibilização da execução indireta de mão de obra. Primeiramente foi sancionada a Lei nº 13.429/17, de 31 de março de 2017, que dispõe sobre a terceirização irrestrita da mão de obra, quando em seu art. 9º, § 3º, enuncia que: “[...] o contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.” (BRASIL, 2017b).

A Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como a reforma trabalhista, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A partir do texto se consideram serviços prestados por terceiros: “[...] a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução” (BRASIL, 2017c).

Ambos os dispositivos alteram a regra que impedia terceirizar as atividades fins por parte das empresas, bem como não rejeitam a aplicação ao setor público, situação que pode ampliar a terceirização na esfera pública e por seguinte, exigir que as instituições aprimorem e mantenham uma eficiente gestão e fiscalização dos seus contratos.

O Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços, da administração pública federal, tratou em seu art. 3º de impor vedações à terceirização na administração direta, autárquica e fundacional. Embora, tenha reservado exceções, como a prevista no § 1º: “Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado” (BRASIL, 2018a). Em complemento ao Decreto foi publicada no

DOU de 28 de dezembro de 2018, a Portaria MPDG nº 443, que estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta. De um rol de 32 incisos com a descrição de atividades preferencialmente terceirizáveis, atenta-se, por exemplo, o inciso XXII, que menciona os serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação (BRASIL, 2018b).

Assim, em futuro próximo, os gestores provavelmente poderão transferir a terceiros as funções administrativas em uma universidade que hoje são exercidas por técnicos administrativos em educação (TAEs), ao passo que poderiam enquadrá-las em atividades acessórias e de serviços de escritório. Considerando, que atualmente a UFSC conta com mais 3.200 TAEs de um total de 5.600 servidores (57%) e boa parte desses TAEs trabalham em funções de escritório, como assistentes administrativos, o volume de terceirizações daria um grande salto na Universidade (2019a).

Essa situação é possível, a contar com o cenário atual analisado por Bello (2018), onde há um anseio pelo desenvolvimento do instituto da terceirização em atividade-meio ou atividade-fim, seja no setor privado ou público, de acordo com as recentes alterações legislativas. Ao encontro da tendência pela execução indireta de serviços, cabe destacar a força crescente da terceirização na geração de empregos no Brasil, ao passo que com a regra antiga (apenas atividade-meio), em apenas um ano, entre 2009 e 2010, a terceirização já havia empregado cerca de 1,5 milhão de pessoas (GOUVÊA; PINTO; OLIVEIRA, 2014).

A legislação pertinente às regras da terceirização aplicadas ao setor público também foi atualizada. Em 2017 entra em vigor a IN nº 5, de 26 de maio de 2017, com forte relação à questão da gestão e fiscalização de contratos, pois “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.” (BRASIL, 2017a). A IN nº 05/2017 revoga a IN nº 02/2008 que até então era a grande regulamentadora das diretrizes, atribuições e rotinas dos fiscais e gestores de contratos, por essa razão, as inovações trazidas pela nova normativa requerem ampla aderência por parte dos agentes envolvidos.

O presente estudo também atende ao critério de **viabilidade** à medida que o pesquisador trabalha desde 2013 na Coordenadoria de Contratos Terceirizados (CCT) do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC). Portanto, acumula experiência laboral na temática da dissertação, além do acesso, disponibilidade e contato direto com os contratos de serviços terceirizados e servidores que atuam na sua gestão e fiscalização. Ademais, detém conhecimento relativo aos sistemas internos da UFSC, como o MATL

(Sistema de Administração de Materiais, Cotas e Serviços) e SPA (Sistema de Processos Administrativos), que contêm o banco de dados referente a essas contratações terceirizadas.

Outro facilitador é participação do pesquisador no programa de capacitação da UFSC, na área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, ministrando cursos de capacitação em 2018 e 2019. Esse *know how* desenvolvido em torno da temática permite ao pesquisador apresentar também um olhar técnico sobre o caso estudado.

A pesquisa é financeiramente viável e sem custos, em razão da disponibilidade em meio digital dos dados documentais, bibliográficos e da coleta com os atores do processo ter ocorrido por meio de um questionário disponível em plataforma *online* e gratuita, o que não exigiu deslocamentos para abranger todos os cinco campi instalados em Santa Catarina.

Quanto à área de concentração, o presente estudo é classificado como de Gestão Universitária, voltado à linha de pesquisa de Análises, Modelos e Técnicas em Gestão Universitária.

1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação é organizada em seis capítulos, além das referências bibliográficas e o Apêndice I. No primeiro capítulo inicialmente é apresentada a contextualização, o tema e o problema. Em seguida são descritos os objetivos gerais e específicos, de forma a traçar os resultados esperados, bem como a justificativa para a escolha do tema e a formatação da organização do trabalho.

O segundo capítulo se volta a buscar na literatura as bases teóricas para nortear as coletas e as interpretações dos resultados obtidos. Para tal, aborda inicialmente as temáticas da terceirização e da contratação de serviços terceirizados pela administração pública, para então focar na gestão e fiscalização desses contratos. A outra vertente da revisão bibliográfica procura nos conceitos da abordagem da Gestão da Qualidade Total (TQM), o fundamento para aprimorar a qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em instituições públicas federais, em que pese as universidades federais brasileiras.

No terceiro capítulo é demonstrada a metodologia empregada, como a classificação, delineamento e delimitação da pesquisa; a identificação das técnicas de análise de dados e a descrição dessas técnicas e as limitações da pesquisa.

No quarto capítulo são apresentados e discutidos os resultados das coletas de dados, sendo primeiramente dispostos os dados das contratações de serviços terceirizados e dos servidores que atuam no acompanhamento desses serviços e, em um segundo momento, os fatores críticos de sucesso identificados por meio de investigação documental e do

questionário aplicado com os atores do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados.

No quinto capítulo é apresentado um plano de melhorias voltado à qualificação dessa área, plano este elaborado com base nos fatores críticos de sucesso levantados e cujas entregas são ações propositivas para a solução dos problemas locais, mas com potencial de replicabilidade.

O sexto e último capítulo contém a conclusão da pesquisa e as recomendações para futuros trabalhos. Em seguida é relacionado o referencial bibliográfico utilizado e o questionário aplicado com os sujeitos de pesquisa (Apêndice I).

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica está segregada em três grandes temas: Terceirização, gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados e gestão da qualidade total.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO

A tendência de terceirização na lógica de gestão das organizações teve início por volta de 1940, nos Estados Unidos, durante a 2ª Guerra Mundial, vista à necessidade da indústria bélica norte-americana em direcionar seus esforços na sobrecarregada produção armamentista (JEREMIAS; BEUREN, 1997). Corrobora Queiroz (1992, p.32): “As indústrias da época precisavam concentrar-se na produção, [...] então descobriram que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outros empresários prestadores de serviços, mediante a contratação desses”.

Desde então, as forças implacáveis da concorrência e da globalização forçam as empresas a se desagregarem e a buscarem insumos, mercados e novos parceiros, desagregando sua cadeia de valor em partes distintas, tanto internamente, quanto terceirizando para fornecedores externos. Porém, em ambos os casos as organizações esperam reduzir custos e riscos, enquanto também colhem os benefícios de alianças realizadas em todo o mundo (CONTRACTOR *et al.*, 2010).

A terceirização pode ocorrer em partes dos processos ou em sua totalidade, dentro do país de origem da empresa ou no exterior, sendo estas modalidades denominadas nos EUA respectivamente de *outsourcing* e *offshoring*. Na *offshoring* a organização realoca as operações do país de origem para um externo, com as mesmas atividades executadas por uma subsidiária própria da multinacional ou alocadas a um prestador estrangeiro (CONTRACTOR

et al., 2010). Na França, quando uma empresa subcontrata outra para trabalhar dentro das suas instalações, o termo usado é *sous-traitance*. Na Itália a terceirização é conhecida como *sucontrattazione* e em Portugal, como subcontratação (NEVES, 2018).

Iniciativas de terceirização estão em franca expansão mundial, abarcando companhias de todos os portes, sejam grandes, médias e pequenas, bem como nos serviços públicos. Boa parte desse sucesso deriva de uma percepção que a terceirização seria a maneira ideal para além das questões financeiras, focar nos principais processos de negócios, melhorar serviços, aprimorar habilidades, reduzir o tempo de mercado e aumentar a vantagem competitiva geral. Tanto que dados apontam que 73% das empresas de médio porte do mundo revelam que terceirizaram parte de seus processos corporativos (POWER; BONIFAZI; DESOUZA, 2004).

Quinn e Hilmer (1994) analisam que diante das vantagens atribuídas à terceirização e se os mercados de fornecedores fossem totalmente confiáveis e eficientes, as empresas racionais terceirizariam tudo, exceto aquelas atividades especiais nas quais poderiam alcançar uma vantagem competitiva única, isto é, suas principais competências. Contudo, ponderam que a maioria dos mercados são imperfeitos e acarretam alguns riscos tanto para o comprador quanto para o vendedor em relação a preço, qualidade, prazo ou outros termos-chaves. Além disso, a terceirização envolve custos de transação únicos, como pesquisa, contratação e controle (gestão e fiscalização). A tal ponto que às vezes eles podem exceder os custos de oportunidade de ter a atividade diretamente sob o controle interno da administração.

Muitas das experiências desastrosas e infrutíferas para as organizações em relação à terceirização são resultado da imaturidade organizacional. Em que pese a necessidade de uma iniciativa de terceirização bem planejada, implementada e gerenciada, muitas são ingênuas sobre o compromisso e a disciplina essencial para se obter os benefícios. As organizações não conseguem perceber os impactos em suas pessoas, processos, métodos e ferramentas, enquanto caminham para terceirização. Por exemplo, as empresas ainda estão lutando para medir com clareza a economia de custos, os níveis de serviço e a satisfação do cliente (POWER; BONIFAZI; DESOUZA, 2004).

Quando se realiza o paralelo da prática da terceirização na seara pública e, em especial, na administração pública brasileira, percebe-se que essa imaturidade organizacional é um grande problema enfrentado pelas entidades que terceirizam suas atividades, com efeitos diretos na qualidade da gestão e fiscalização das contratações terceirizadas. Situação observada por Almeida (2009) quando menciona que a gestão e fiscalização de serviços terceirizados é um verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” da administração pública no Brasil,

fazendo que não raramente boas licitações e contratos sejam perdidos pela ingerência da terceirização.

No Brasil, as primeiras experiências de terceirização ocorrem a partir dos anos 50 com o Plano de Metas elaborado pelo governo federal, o qual previa um acelerado crescimento econômico assentado na expansão da indústria nacional. Esse estímulo atraiu montadoras automobilísticas multinacionais que promoveram a terceirização e a descentralização de parte das suas linhas de produção (SALVINO; FERREIRA, 2009).

Ocorre que a terceirização brasileira pode ser dividida em dois tipos. Uma acontece quando a empresa externaliza sua produção e a outra quando internaliza trabalhadores alheios. O caso da externalização é um fenômeno que surgiu com as montadoras e com as indústrias bélicas norte-americanas. Já a internalização de pessoal tem origens mais remotas, a tratar que já na Grécia antiga havia aluguel de escravos para trabalhar nas minas (VIANA, 2014).

Sob o aspecto de gestão, a terceirização de mão de obra surgiu como uma alternativa para melhorar a qualidade de produtos ou serviços, implementando um controle de qualidade total, concomitantemente com um aumento de produtividade e redução do preço final. A eliminação ou diminuição de custos ocorreria principalmente em função da substituição de custos fixos por variáveis, aumentando os lucros, gerando eficiência e eficácia com a economia de escala, além de mitigar desperdícios; outra ideia é que a terceirização reduz os encargos trabalhistas e previdenciários; todavia, não há consenso sobre essa assertiva, haja vista que os encargos são repassados a tomadora de serviço por meio do preço do posto de trabalho (IMHOFF; MORTARI, 2005).

As organizações privadas e o Estado, buscando obter essas vantagens, expandiram rapidamente o modelo de internalização a contar da década de 90 no Brasil. Por essa razão a terceirização de mão de obra, do tipo internalização, é o foco do presente estudo e diante disso, cabe trazer algumas definições: “Terceirização é a ligação de uma empresa tomadora à empresa prestadora de serviços, mediante contrato regulado pelo direito civil, comercial ou administrativo, com a finalidade de realizar serviços coadjuvantes de atividade fim” (BARAÚNA, 1997 p.36).

Para Queiroz (1998, p. 53): “É uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, à terceiros, das atividades acessórias [...], permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final” ou ainda “[...] um processo planejado de transferência de atividades delegadas para terceiros (empresas terceirizante ou contratada), ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.” (IMHOFF; MORTARI, 2005, P. 84).

As características que diferenciam os empregados diretos dos terceirizados recaem em três variáveis: Pessoalidade, não-eventualidade e subordinação, sendo a subordinação a mais relevante para configuração de uma relação de emprego (PATRUS *et al.*, 2012). Segundo a IN 05/2017, a terceirização “[...] não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta” (BRASIL, 2017a, art. 4º).

No Quadro 1 são apresentadas as principais características de uma relação de emprego direta e as respectivas características em uma relação de terceirização.

Quadro 1 - Diferenças entre as relações de emprego e relações de terceirização

| Relação de emprego | Relação de terceirização |
|---------------------------|---------------------------------|
| Pessoalidade | Impessoalidade |
| Subordinação | Autonomia |
| Não-eventualidade | Eventualidade |

Fonte: elaborado pelo autor

A impessoalidade pode ser entendida como a distinção da pessoa por detrás dos serviços prestados, ou como preceitua Figueiredo (2011, p. 21): “Contrata-se o serviço, não a pessoa, podendo esta ser qualquer um, desde que o serviço seja feito”. Uma consequência da impessoalidade é a própria vedação da Administração para o direcionamento da contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas (BRASIL, 2017b, art. 5º-III).

A subordinação se caracteriza pela direção e controle exercidos pelo empregador. Dessarte, os trabalhadores terceirizados não deverão ter qualquer subordinação com o contratante, ou seja, não estão sujeitos ao poder de mando (hierárquico), a ordens diretas ou sujeitando-se ao poder disciplinar do tomador de serviço (ALBARELLO, 2016; FEDRIANI, 2018).

A não-eventualidade (habitualidade) pode ser definida como uma atividade exercida de maneira contínua, permanente e que pode se prolongar indefinidamente. A natureza eventual da terceirização é visível quando a legislação impõe prazos máximos para a duração dos contratos administrativos (NASCIMENTO, 2002).

Os fatores da expansão da terceirização têm resultado da combinação de três grandes processos que ocorreram na década de 90: A globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo mundial. Dados revelam que em 2000, 100% das empresas do setor industrial

e do setor de finanças contavam com trabalhadores terceirizados. No setor de serviços, o percentual era de 94%, no agronegócio 83% e no comércio 44% (DRUCK; BORGES, 2006).

No setor público não foi diferente. Nesse mesmo período as políticas públicas se voltaram a patrocinar a desestatização e a terceirização na administração pública brasileira. Impulsionado pela crise inflacionária e a busca pela modernização da máquina, o Estado adota ferramentas gerenciais advindas do âmbito privado, como novas formas de organização da produção, qualidade total, firma enxuta, empresas em rede, redução e a subcontratação de mão-de-obra, em um processo que culmina com a Reforma Gerencial (1995) do então ministro Bresser Pereira, no governo de FHC (SIRELLI, 2009; SILVA, 2011).

Criado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o Plano de Reforma do Estado defendia que uma administração saudável perpassa pelo incremento de competitividade e eficiência por intervenção da redução do tamanho do Estado, principalmente em termos de pessoal. As estratégias de reforma do Estado no Brasil eram sustentadas na privatização, publicização e a terceirização (CUNHA, 2015).

Contudo, não há consenso sobre os benefícios da terceirização. A principal problematização da terceirização está sob o ponto de vista do trabalhador, no que tange a natureza precária do trabalho. A bibliografia relata que essa classe de trabalhadores apresenta índices elevados de precariedade das condições laborais em relação a outras formas de contrato (CARVALHO; BRIDI, 2015; SANTOS, 2017).

Santos (2017) elenca as principais desvantagens desses profissionais quando os descrevem como invisíveis e abstratos dentro das organizações tomadoras dos serviços, sem identidade com seu ambiente laboral, baixos salários, sem um plano de carreira, sem incentivos financeiros e de incorporação de conhecimentos técnicos, o que provoca a impossibilidade de evolução profissional e material.

Quintino (2008) defende que relação engessada de trabalho do terceirizado incompatibiliza o surgimento do comprometimento com o trabalho e, conseqüentemente, com a gênese do pertencimento e identidade com a instituição, ao passo que inexistente a possibilidade de expressão e diálogo no seu ambiente de trabalho. A falta de identificação do sujeito com a cultura da entidade para qual trabalha, restringem os esforços para alcançar os seus objetivos e assim, provoca inconsciente ou conscientemente esforços negativos para o atingimento dos resultados organizacionais (VALENÇA; BARBOSA, 2002).

Pelo o que se pode observar, a terceirização ainda é um tema muito polêmico, principalmente na seara pública. Por outro lado, o Estado se mantém com recursos públicos e contrata empresas terceirizadas. Dessa forma, deve buscar atender as demandas sociais com

qualidade e de maneira mais eficiente, independente da forma que presta os seus serviços, seja direta, indireta ou com o apoio de terceiros. E aí se encontra a importância da gestão e fiscalização de contratos terceirizados.

Para transferir serviços, via de regra, deve-se proceder a realização de uma licitação e depois a assinatura de um contrato administrativo. Ao celebrar um contrato de prestação de serviços, a Administração se reveste do poder-dever de fiscalizá-lo, de modo a obter um serviço em caráter geral, permanente, regular e eficiente (SALVINO; FERREIRA, 2009).

2.1.1 Contratação de serviços terceirizados na área pública

As contratações de serviços na área pública devem ser precedidas por procedimentos e ritos obrigatórios de planejamento previstos em lei. A Lei nº 8.666/93, art. 20, determina que o planejamento para cada serviço a ser contratado consiste das etapas de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico (BRASIL, 1993).

A qualidade das contratações pública se constitui em adquirir produtos e/ou serviços que atendam os requisitos e necessidades da administração, em sentido estrito, e conseqüentemente da sociedade; para tal, é fundamental percorrer com profissionalismo as etapas de planejamento, pois seria incabível esperar que os gestores públicos atuem apenas de forma a remediar as conseqüências de uma contratação frustrada, pelo contrário, sua missão institucional é a elaboração de mecanismos eficazes que mitiguem ou anulem as possibilidades de problemas durante a execução do contrato, mediante análise preventiva dos riscos e soluções, dos quantitativos, dos requisitos do objeto e das exigências de cada órgão (SOUZA; NOGUEIRA, 2018).

O termo de referência/projeto básico conclui a fase de planejamento das contratações públicas, consolidando em um documento o detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo licitante e, com precisão, das circunstâncias e modo de realização (FERNANDES, 1996). Deverá propiciar à Administração de forma clara, concisa e objetiva, a definição dos métodos e estratégias de fornecimento e avaliação dos custos decorrentes, diante de orçamentos detalhados e valor estimado em pesquisas de mercado; do cronograma físico-financeiro; dos direitos e deveres das partes; dos procedimentos de gerenciamento e fiscalização do contrato, com previsão de sanções em caso de descumprimento das regras prevista nesse termo (SILVEIRA, 2009).

O termo de referência (TR) é o documento-base das licitações públicas, a partir do qual são elaborados o edital e a minuta de contrato. Após a seleção do fornecedor/prestador, o

contrato administrativo será automaticamente vinculado a todas as condições de habilitação previstas no edital e na proposta vencedora, especialmente as verbas trabalhistas que compõem o preço do serviço (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011; OURA *et al.*, 2012).

O Acordo de Níveis de Serviços (ANS), renomeado pela IN 05/2017 para Instrumento de Medição de Resultados (IMR), foi introduzido nos TRs e na redação das minutas de contratos por determinação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de suas normativas e, compreendem na inclusão de métricas de aferição da qualidade de produtos e serviços entregues à Administração. Esses instrumentos visam à medição de performances (qualidade) durante a execução do contrato, baseada em indicadores objetivos e com a possibilidade de ajustes no pagamento das prestadoras de serviços (HERMES, 2010).

Todavia, a adequação de pagamento proporcionada pelo IMR não deve ser confundida com multa. Foi observado que grande parte das falhas ou inexecuções parciais dos contratos não exigia sanções e, por conseguinte, a abertura de sindicâncias e processos administrativos. O IMR surge como uma alternativa para dar maior celeridade e eficiência na correção e prevenção de falhas, estipulando de indicadores objetivos de qualidade mínima, da sua mensuração e administração, evitando assim os processos administrativos para situações relacionadas à qualidade dos serviços prestados (SCHMITT, 2015; SILVA, 2018).

O contrato administrativo é um ajuste de vontades de obrigações recíprocas que a Administração Pública firma com particular para a consecução de finalidades de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração e normalmente empregado para obras ou serviços, mas que pode ter qualquer outro objeto (MEIRELLES *et al.*, 1990).

É bilateral, oneroso, comutativo, formal, realizado em *intuitu personae* e destinado a satisfazer a um interesse público caracterizado, ou seja, trate-se de um documento escrito capaz de registrar as cláusulas e obrigações recíprocas, equivalentes, remuneradas, cujo cumprimento é realizado pelo próprio contratado (vedação à subcontratação) e que atendam à finalidade pública especificada no ajuste (DELGADO, 1982).

A Lei 8.666/93, conhecida como lei de licitações e contratos, determinou a forma e o conteúdo básico de todo contrato: “Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes” (BRASIL, 1993, ART. 54, § 1º).

Derivada do princípio da supremacia do interesse público, outra característica dos contratos administrativos é o privilégio da imposição de cláusulas exorbitantes, essas que lhes conferem uma série prerrogativas jamais admitidas às contratações entre particulares, tais qual

a alteração e rescisão unilateral, a aplicação de penalidades e a própria fiscalização (MARTELLI, 2010).

O grau de fiscalização e gestão dos contratos também se distingue de acordo com o tipo da contratação e a responsabilidade da Administração pública quando tomadora de serviços. Por isso, cabe diferenciar os contratos em relação ao regime de dedicação de mão de obra, além do caráter de continuidade da contratação, que segundo a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017a) pode ser entendido:

Art. 15. Os serviços prestados de **forma contínua** são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (grifo nosso).

Art. 16. Os serviços considerados **não continuados ou contratados por escopo** são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993 (grifo nosso).

O caráter contínuo das contratações de serviços está na própria natureza do serviço, no qual, a sua interrupção poderia prejudicar a segurança do patrimônio público e o funcionamento do órgão. Como cada órgão possui necessidades diferentes, o mesmo serviço pode ser continuado em um órgão e descontínuo em outro. Em outras palavras, os serviços contínuos correspondem a algo que a Administração precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias (SARAI, 2018).

Quanto à duração dos contratos administrativos de serviços, via de regra, é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (dotação). Como o orçamento público no Brasil é anualizado e coincide com o exercício financeiro, de 1º de janeiro até 31 de dezembro, os contratos deveriam ser formalizados dentro do ano civil. Todavia, a Lei 8.666/93 também previu que a vigência contratual dos contratos poderia ultrapassar o término do exercício financeiro, desde que as suas despesas estejam empenhadas até 31 de dezembro e inscritas em restos a pagar (MATOS, 2017).

Assim, os contratos podem ter duração de até 72 meses, se considerado os 60 meses previstos pelo art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 “[...] serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses” (BRASIL, 1993), combinado com a prorrogação excepcional de mais 12 (doze) meses prevista no art. 57, § 4º.

Os contratos de serviços podem ser executados também pelo regime “com” ou “sem” dedicação exclusiva de mão de obra. Quando há a dedicação exclusiva, os trabalhadores ficam alocados continuamente e permanentemente nas dependências do órgão, são os contratos típicos de “terceirização”, como por exemplo, limpeza, vigilância, recepção e portaria; já os contratos sem dedicação exclusiva, não ocorre a permanência contínua nas dependências do órgão, como é o caso de serviços de lavanderia, manutenção preventiva ou corretiva de equipamentos, locação de máquinas. Nesse caso, a efetiva execução da atividade contratada será realizada, apenas, quando provocada a demanda ou em períodos pré-determinados (AGU, 2012; PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL, 2017).

A questão principal que envolve os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra é a polêmica responsabilidade subsidiária atribuída à Administração. As discussões sobre o tema começaram com Lei 8.666/93, que em seu art. 71 *caput* e parágrafos 1º e 2º, enunciam respectivamente: “O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”, “A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento” e “A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato” (BRASIL, 1993).

Primeiramente, cabe ressaltar a distinção entre responsabilidade solidária e subsidiária do contratante público de serviços terceirizados. Como solidária, a Administração figuraria como co-devedora da dívida para com o trabalhador terceirizado, concomitantemente com a empresa prestadora do serviço, podendo o credor quando no não pagamento do que lhe é devido, escolher qual o ou os devedores que provocaria em juízo. Quando se fala da responsabilidade subsidiária da Administração, entende-se que ela somente será acionada quando o devedor principal (prestadora) não honrar com o pagamento dos encargos trabalhistas que lhe cabe (BIAVASCHI; DROPPA, 2011).

Diante da aparente contradição da Lei e de muitas contestações judiciais, em 2000 o Tribunal Superior do Trabalho lança a Súmula nº 331/2000, cujo entendimento convergia para a responsabilidade subsidiária da Administração pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas de encargo do prestador do serviço. O raciocínio da principiologia trabalhista era de que a Administração Pública na qualidade de tomadora dos serviços, não poderia simplesmente se beneficiar da mão de obra sem garantir o cumprimento das verbas trabalhistas de natureza alimentar e superprivilegiada (COSTA, 2013; ZWICKER, 2014).

Foi então que a sessão de 24/11/2010 do STF (Supremo Tribunal Federal) julgou a ADC (Ação Direta de Constitucionalidade) e reconheceu que a inadimplência das contratadas não transfere automaticamente a responsabilidade pelas verbas trabalhistas às contratantes; embora, não extinguiu a possibilidade de caracterização dessa responsabilidade nos casos que fique confirmada a conduta culposa (sem intenção) da administração pública, seja em culpa *in eligendo* (seleção de fornecedores) ou culpa *in vigilando*, que deriva em não fiscalizar o pagamento das obrigações decorrentes do contrato de trabalho celebrado (CUNHA, 2011).

Assim, apesar da jurisprudência relativa à responsabilidade subsidiária da Administração perante os contratos de serviços terceirizados ter se tornado relativamente mais branda, ou seja, sem a transferência automática da responsabilidade pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas da contratada, a comprovação de uma conduta culposa por parte da Administração, que ocorre em virtude de falhas no processo de gestão e fiscalização dos contratos de serviços com mão de obra exclusiva, pode acarretar em prejuízos ao erário e penalizações aos agentes envolvidos (COSTA, 2013).

Em resumo, a qualidade das contratações públicas se constrói mediante de três pilares fundamentais: planejamento, seleção dos fornecedores/prestadores de serviços e a gestão e fiscalização de contratos. No primeiro pilar o ente público deve procurar os meios adequados à garantia da ocorrência de um serviço prestado de forma eficaz. No segundo são levados em conta os aspectos jurídicos, econômico-financeiros, condições técnicas, os recursos humanos e materiais e a experiência comprovada das empresas postulantes. O último pilar, gestão e fiscalização, volta-se a zelar pelo cumprimento dos termos acordados diante das etapas anteriores. Entretanto, somado à falta de estrutura e normatizações internas, aparece como o grande responsável pelas organizações públicas não obterem as vantagens atribuídas à terceirização (HERMES, 2010; CAVALCANTI, 2013).

2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

A gestão e fiscalização de contratos englobam todos os procedimentos e rotinas da fase pós-licitação. Segundo art. 29 da IN SLTI nº 01/2019, de 04 de abril de 2019: “A fase de Gestão do Contrato se iniciará com a assinatura do contrato” (BRASIL, 2019c). Ou seja, é a fase compreendida desde a assinatura do contrato até a sua extinção. Nesse percurso muitas atividades devem ser realizadas, como reuniões iniciais com a contratada a fim de definir questões técnicas; a fiscalização intensiva do cumprimento contratual; a medição de resultados (ex.: IMR); a análise e a guarda do histórico contratual; promoções de ajustes contratuais, aplicação de sanções, prorrogações e rescisões do contrato (HERMES, 2010).

As atividades de gestão e fiscalização contratual possuem guarida também na IN nº 05/2017, quando em seu art. 39 prevê um conjunto de ações que tem como objetivos:

[...] 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 à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017a).

Embora os termos “gestão” e “fiscalização” de contratos administrativos estejam sempre associados, eles possuem conceitos distintos. O art. 40 da IN 05/2017 define que o conjunto de atividades previstas no artigo 39, supracitado, é de incumbência da gestão de contratos, auxiliada pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e do público usuário (BRASIL, 2017a). Assim, em razão da complexidade e amplitude das atribuições e tarefas a serem realizadas, a busca pela qualificação da gestão e fiscalização de contratos perpassa primeiramente pela compreensão dos papéis de cada ator nesse contexto.

Na “hierarquia” da gestão de contratos, o gestor é a autoridade superior a que o(s) fiscal(is) remeterá(ão) as providências que ultrapassam a sua competência. Portanto, cabe-lhe administrar a execução contratual de forma a tomar as decisões sobre, por exemplo, possíveis alterações das condições pactuadas, celebrar aditamentos, autorizar reajustes, aplicar sanções e designar os fiscais, que lhe assistiram nessa tarefa (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2011).

O gestor de contratos é figura essencial em um processo de terceirização. Possui a responsabilidade por traçar e desenvolver planos estratégicos e operacionais eficientes e eficazes para o alcance dos objetivos institucionais no que se refere a uma contratação terceirizada (MAGALHÃES *et al.*, 2009).

Isso significa que a qualidade da terceirização depende tanto de planejamento anterior à contratação, aquele composto pelos estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência, quanto o planejamento do acompanhamento da execução do serviço, realizado pelo gestor e fiscal de contrato. Para garantir que esse segundo planejamento seja de fato realizado, a IN 05/2017 previu em seu art. 45 que além de elaborar o plano de fiscalização, os servidores envolvidos e a empresa prestadora se reúnam para tratar publicizá-lo e discutir os principais aspectos inerentes à execução:

[...] deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterà informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros (2017b).

Magalhães *et al.* (2009), em pesquisa realizada em uma empresa de mineração de Minas Gerais, constatou que a gestão de contratos é apontada na organização como fator estratégico para a melhoria de seus processos, bem como revelou que o curso de formação de gestores de contratos terceirizados de fato contribui para melhora da qualidade das atividades desses profissionais. Para uma gestão de contratos mais efetiva é imperioso uma ação preventiva, por isso a promoção de cursos de capacitação e treinamento aos gestores e fiscais de contratos contribui sobremaneira para evitar equívocos na conclusão dos objetivos contratuais pelas instituições (LAPA, 2015).

Como a terceirização de serviços na Administração fundamentalmente envolve muitos interesses e pessoas, seja da instituição contratante, das empresas contratadas, os próprios trabalhadores terceirizados, sem vínculo empregatício com a tomadora; acaba por exigir dos gestores de contrato desenvolver diversas competências que extrapolam àquelas teóricas e técnicas, tais quais as sociais, bem como a habilidade de lidar com os conflitos e problemas complexos (MAGALHÃES *et al.*, 2009).

Considerando a missão de garantir a concretização dos resultados esperados da contratação e a responsabilidade da Administração pelos danos ao erário ou a terceiros, muitos autores entendem que é indispensável que a nomeação do gestor de contrato seja oficializada ainda fase de planejamento da contratação, permitindo o acompanhamento de toda a instrução desse processo, como a participação na elaboração do Termo de Referência, do Edital, prestando consultoria à comissão de licitação e contribuindo inclusive para o desenvolvimento do modelo de gestão a ser praticado na fase de execução do futuro contrato (GONÇALVES, 2006; LEIRIA, 2008; SEKIDO, 2010).

Segundo Alves (2004) é recomendável que os órgãos implantem um serviço específico de gestão dos contratos, pois gera a profissionalização e cria especialistas na área, á medida que se alocam pessoas para trabalharem especificamente nessa tarefa. Entretanto, mesmo nessa situação não há exclusão da responsabilidade da formalização do fiscal, pois a Lei 8.666/93 determina a nomeação de ao menos um fiscal específico por contrato.

Albarello (2016) aborda outra medida de qualificação da gestão/fiscalização de contratos com reflexos diretos na qualidade dos serviços terceirizados prestados, quando discute que a função de gestor deva ser executada de forma exclusiva, ou seja, em um regime de dedicação integral na qual não se acumule outras atividades distintas. Essa proposição vai ao encontro com a sugestão de Alves (2004), supracitada, ao passo que a implantação de um

setor específico para gestão de contratos permite a dedicação exclusiva de um ou mais servidores nessa função.

No entanto, a realidade do serviço público é exatamente o oposto devido às limitações de pessoal. Ou seja, não são raros os casos de acúmulo das funções de gestor e fiscal de contratos, da mesma forma que o acúmulo dessas funções com as atribuições pertinentes ao cargo, previstas no plano de cargos dos Entes e órgãos em que o servidor é vinculado (ALBARELLO; 2016).

Pesquisa realizada por Mota (2017, p. 68) identificou que esse problema afeta a falta de conhecimentos específicos para se exercer tais funções, destacado em uma das falas dos fiscais de contratos “[...], mas como a fiscalização é uma atribuição além das nossas atividades, eu não sinto que conheço completamente aquele contrato e nem a legislação geral da fiscalização [...]”. Outro reflexo do acúmulo de funções para a gestão/fiscalização de contratos é a falta de tempo e definição de um horário específico para essas atividades (MOTA, 2017). Costa (2013) também verificou que é comum que se nomeie o fiscal de contratos sem considerar que será necessário dedicar parte de seu tempo ao ofício de fiscal.

Na UFSC, caso de estudo da presente pesquisa, Lapa (2015, p. 168) detectou a mesma problemática, concluindo que o “acúmulo de funções exercidas pelos servidores dificulta a realização plena de suas inúmeras atividades e se constrói um desafio”.

Leiria (2008) acompanha a visão da necessidade de segregar as duas funções, visto que o gestor deve deter uma visão ampla do sistema, para acompanhar e deliberar sobre as operações, enquanto o fiscal tem atuação mais focalizada, gerando informações úteis à tomada de decisão do gestor; inclusive, admitem-se diversos fiscais com competências distintas nomeados para mesmo contrato, atendendo os princípios da eficiência e da especialização e garantindo agentes capacitados atuando nas áreas respectivas.

O resultado da segregação de funções é geração de ganhos em termos de qualidade, por meio da especialização e profissionalização das atividades (UFTPR, 2017). Em 2013 foi regulamentado na IN nº 06 do MPOG, a segregação de gestor, fiscal técnico e administrativo; além da figura do fiscal setorial, criada a partir da IN nº 05/2017.

2.2.1 Fiscalização Técnica e Fiscalização Administrativa

A fiscalização é a atividade de acompanhamento cotidiano do contrato em seu local de execução, aplicando-lhe o controle e a inspeção sistemática do objeto em termos qualitativos e quantitativos, de forma a garantir que execução esteja de acordo com as especificações do

edital de licitação, do termo de contrato e da legislação vigente (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2011; BERNARDES; FREIRE, 2012).

As boas práticas de fiscalização de contratos administrativos preveem o desmembramento da função em fiscalização técnica e a fiscalização administrativa. De acordo com a IN 05/2017, a fiscalização técnica tem o objetivo de aferir a execução do objeto nos moldes de quantidade, qualidade, tempo e os níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, de modo a compatibilizar a prestação dos serviços com os indicadores de resultados previstos no planejamento, podendo ser auxiliada pela fiscalização do público usuário (BRASIL, 2017a).

A fiscalização técnica é especialista na área de objeto do contrato, atuando *in loco* no acompanhamento contratual. Poderá utilizar o IMR ou outro instrumento substitutivo como ferramenta de aferição do desempenho da execução do objeto, de forma que a contrapartida paga pela Administração ficará vinculada ao diagnóstico do instrumento de medição. Verificará, por exemplo, se os recursos humanos empregados (postos de trabalhos) estão de acordo com a quantidade e formação profissional prevista no contrato, o cumprimento das normas de segurança do trabalho, a realização horas extras e o uso de uniforme, cientificará o gestor do contrato e sugerirá as medidas necessárias para a regularização das faltas dos empregados ou dos defeitos observados na execução (STM, 2017; ENAP, 2018; NEVES, 2018).

A fiscalização do público usuário é um “braço” do órgão quando os serviços ocorrerem concomitantemente em unidades desconcentradas, podendo abranger tanto os aspectos técnicos quanto os administrativos. É o acompanhamento da execução contratual efetuada por meio da realização de pesquisas de satisfação junto ao usuário da ponta, que usufrui diretamente do serviço terceirizado, mas que não é oficialmente fiscal do contrato; com vistas a mensurar os resultados da prestação dos serviços, principalmente em razão dos recursos humanos, materiais e os procedimentos utilizados pela contratada (BRASIL, 2017a; NEVES, 2018).

A fiscalização administrativa é conceituada pela IN 05/2017 como o acompanhamento da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no que tange aos aspectos administrativos como a verificação do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento dessas obrigações (BRASIL, 2017a).

Caberá ao fiscal administrativo, por exemplo, verificar se os salários dos terceirizados conferem com o previsto na planilha de custos do contrato e na Convenção Coletiva de

Trabalho da Categoria (CCT); averiguar a regularidade fiscal da prestadora de serviços (Certidões Negativas de Débito); em caso de faltas ou horas trabalhadas a menor, deverá calcular e propor glosas (descontos) na fatura; aferir o pagamento de salários e demais verbas/auxílios (vale transporte e alimentação, 13º salário, adicional de férias, FGTS e demais obrigações contidas na CCT e CLT, do mês anterior ao da prestação de serviços) (ENAP, 2018).

A ausência de fiscalização administrativa ou realizada com má qualidade pode acarretar em uma série de problemas para os órgãos públicos e para os agentes envolvidos. Martins e Marques (2018) identificaram em sua pesquisa com um hospital federal, que a maioria dos serviços não era acompanhada nos aspectos administrativos, sendo a conferência das notas fiscais realizada de maneira superficial, com raros descontos/glosas, além de incipientes aplicações de sanções. Essa deficiência na fiscalização administrativa estava acarretando em superfaturamento, pagamentos sem cobertura contratual e descumprimento de cláusulas estabelecidas em contrato.

Quanto aos requisitos e perfis para atuação na fiscalização de contratos de serviços terceirizados não há previsão nos textos e normativos legais. A lei 8.666/93, art. 67, impõe a exigência da nomeação de um servidor para fiscalizar o contrato: “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” (BRASIL, 1993, art. 67). Ou seja, obrigatoriamente os fiscais de contratos, bem como os gestores, que no caso desse último ainda não era abordado na época da Lei, devem ser servidores ou empregados públicos da instituição contratante, podendo essa contratar terceiros para os auxiliarem em questão técnicas. E ainda, de acordo com a Lei, não existe a possibilidade de execução contratual sem um fiscal designado (BRASIL, 1993).

A IN nº 05/2017 em seu artigo art. 41, § 2º, aborda que as indicações de servidores para atuarem na gestão/fiscalização de contratos devem considerar: “a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.” (BRASIL, 2017a).

Ante a falta de definição dos perfis de fiscais e gestores de contratos, Fernandes e Costa (2011) listaram certos requisitos e qualificações imprescindíveis em face da relevância de suas atribuições, tais como gozar de boa reputação ético-profissional; possuir conhecimentos específicos do objeto a ser gerenciado e/ou fiscalizado; não estar respondendo à sindicância ou processo administrativo disciplinar; não possuir punições em decorrência de atos lesivos ao patrimônio público em seus registros funcionais; não possuir relação

comercial, econômica, financeira, civil ou trabalhista com o contratado; não ser amigo íntimo ou inimigo capital do contratado ou dos dirigentes do contratado; não possuir relação de parentesco com contratado; bem como, apresentar-se por motivos éticos como suspeição e/ou impedimento ao exercício da função.

Superados os conceitos fundamentais para o entendimento da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Administração Pública, a partir deste momento serão abordados os principais fatores críticos dessa temática com base em pesquisas realizadas em instituições públicas brasileiras.

2.2.2 Principais fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Os fatores críticos enfrentados pela gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados vão além das dificuldades de pessoal para cumprir a segregação de funções ou a possibilidade de dedicação exclusiva dos servidores para essas rotinas. Trata-se de uma tarefa complexa e que envolve um amplo espectro de competências e conhecimentos que transitam desde as questões de legislação, de previdência, da área fiscal, a cálculos e direitos trabalhistas, passando pela necessidade de análise de planilhas de custos do contrato, da técnica do serviço prestado e das normas pertinentes a cada categoria profissional (SANTOS, 2013; ROSA, 2017).

Embora, a função exija inúmeros conhecimentos, a ausência de capacitação adequada dos servidores envolvidos na fiscalização de contratos é praticamente uma unanimidade nas pesquisas realizadas em entidades públicas, principalmente em universidades federais, onde o quadro esperado deveria ser exatamente o oposto em razão da reconhecida excelência na área de ensino dessas instituições (OLIVEIRA-JUNIOR; SANTOS, 2016).

Na UFRN, Medeiros (2014) identificou que apenas 10% dos fiscais consultados afirmaram conhecer bem as leis e instruções específicas que tratam da área. Quando questionados sobre a disponibilização de treinamento prévio para o desempenho da função de fiscal, a totalidade dos sujeitos relatou que não foi oportunizado nenhum tipo de treinamento e/ou orientação. Ao final, o estudo sinalizou que uma das maiores dificuldades apresentadas pela gestão e fiscalização de contratos na UFRN foi a falta de treinamento/capacitação.

Na UFC, a questão da capacitação dos atores do processo de gestão/fiscalização, do mesmo modo, é um dos pontos mais críticos. Foi identificado que de 31 fiscais questionados sobre ao treinamento e capacitação para o exercício das atribuições, apenas um dos

respondentes afirmou ter participado de alguma espécie de treinamento. Sobre a participação em cursos, destaque-se a fala de três fiscais: “Não, mas senti a necessidade”, “Foram repassadas informações de rotinas referentes às atividades dos contratos pelo antigo responsável.” e “Não, o aprendizado veio com a prática” (SILVA, 2015, p. 67).

Albarello (2016) identificou em seus achados que ainda existem inúmeros desafios na gestão de contratos de serviços da UFSM, destacando como principal aspecto a falta de qualificação dos profissionais envolvidos; visto que apesar das contratações de limpeza existirem há muitos anos na Universidade, apenas há pouco houve algum tipo de capacitação e nem todos os fiscais participaram.

Ainda segundo o autor, a carência de capacitação se apresentou como o porquê das dificuldades e problemas na gestão do contrato de limpeza daquela instituição, apontando ainda que essa situação pode ser considerada como um descumprimento da Lei nº 8666/93, que destaca importância e necessidade da promoção de ampla capacitação aos gestores de contratos (ALBARELLO, 2016).

Lapa (2015) também analisou a capacitação dos fiscais do contrato de limpeza da UFSC. Os resultados evidenciaram que nenhum dos onze entrevistados que ocuparam a função de fiscal técnico à época recebeu treinamento ou capacitação formal específica para o exercício da função à qual foram designados. Segundo a pesquisadora, em uma das coletas um fiscal chegou a mencionar que: “eu aprendi no tranco” (p. 120). Sobre a capacitação em fiscalização de contratos, essa pesquisa concluiu:

Nenhum fiscal técnico recebeu capacitação ou treinamento;
 O fiscal administrativo e o gestor fizeram curso de capacitação oferecido bem depois do início do exercício de suas funções;
 Os fiscais técnicos não receberam cópia do contrato a ser fiscalizado (alguns foram em busca de cópia por iniciativa própria);
 Os fiscais técnicos desconhecem (totalmente ou parcialmente) a Lei n.º 8.666/93;
 O preposto da empresa não tem conhecimento do contrato;
 A Pró-Reitoria de Administração iniciou a oferta de cursos de capacitação para fiscalização de contratos no final de 2014 (LAPA, 2015, p. 156).

A pouca/ausência de capacitação é agravada pela situação verificada por Burgos (2017) em órgão federal de João Pessoa, no qual em muitas ocasiões os fiscais escolhidos não têm experiências anteriores em fiscalização de contratos, obrigando-os a aprender as atividades inerentes ao cargo à medida que o serviço terceirizado é executado.

Lima (2017) também detectou problemas no campo da seleção dos servidores para ocuparem as funções de gestor e fiscal; já que os achados da sua pesquisa evidenciaram a inexistência de um processo de seleção formal, transparente e baseado em competências

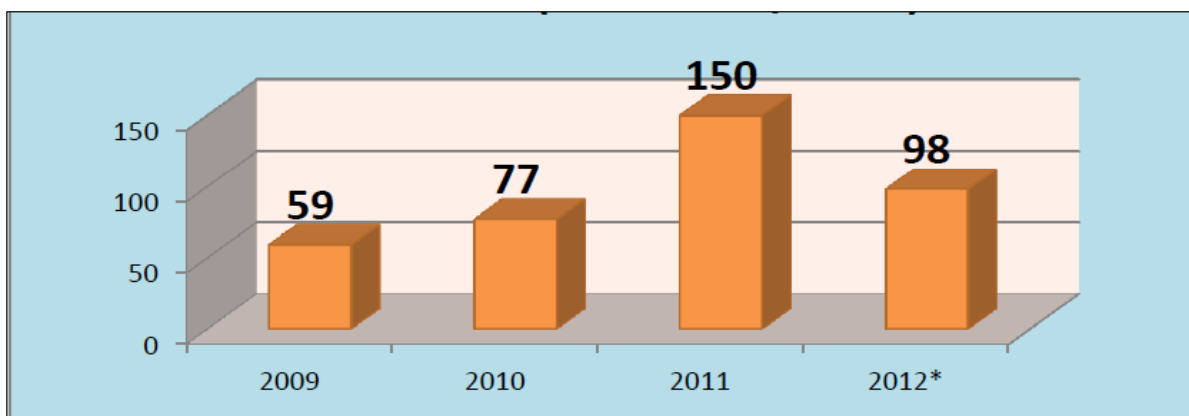
necessárias ao desempenho das atividades, o que significa um aumento do risco da indicação de pessoas não qualificadas para exercer tais funções.

Nesse sentido, diante da sua pesquisa em um Instituto Federal de Minas Gerais, Mota (2017) observou que geralmente a falta de critérios para a seleção de fiscais/gestores de contratos é justificada pela Administração pela ausência de servidores com competência técnicas específicas e restrito quadro funcional. As consequências apontadas por 42% (quarenta e dois por cento) dos questionados são ligadas à incompatibilidade entre a função na instituição e o objeto contratado, o desconhecimento da legislação que rege a fiscalização de contratos, a inexperiência, a falta de conhecimento técnico, ausência de comunicação prévia à designação e acúmulo de contratos (MOTA, 2017).

A questão da falta de capacitação parece ter impacto relevante na motivação e satisfação de fiscais/gestores de contratos terceirizados. A pesquisa de Borba Filho (2014), com 470 fiscais de contratos, participantes do curso de gestão e fiscalização da ENAP, identificou a correlação direta entre capacitação adequada e a percepção de satisfação no trabalho desses atores. Conclui-se que a relação capacitação-motivação está ligada ao domínio das atribuições, desenvolvido em cursos de treinamentos e atualizações, o que confere maior segurança para a tomada de decisão e o desempenho eficaz das prerrogativas exigidas pela função.

Uma fiscalização omissa ou realizada por servidores desqualificados e/ou desmotivados, como já visto, pode atrair para si a responsabilidade subsidiária. Dados de um estudo na UFRGS revelaram o número de reclamações trabalhistas que essa universidade sofreu em decorrência de contratos terceirizados entre o período de 2009 a 2012 (Figura 1) (BEDNARSKI, 2012).

Figura 1 - Reclamações movidas por terceirizados contra a UFRGS (2009 e 2012).



Legenda: * Dados coletados até agosto de 2012. **Fonte:** (BEDNARSKI, 2012, p. 68).

Conforme é possível visualizar pela Figura 1, o número de ações trabalhista movidas por trabalhadores terceirizados que laboraram na UFRGS e que incluem esta universidade como um dos polos a serem acionados na justiça tem crescido a cada ano, chegando ao ponto de em 2011 atingir 150 processos. Em 2012, até o mês de agosto, período de coleta, já eram 98 ações em que a UFRGS poderia ser responsabilizada subsidiariamente. Segundo a pesquisa, as principais causas das reclamações trabalhistas, salientando que esses pedidos podem conter mais de um fator de contestação, foram em relação a verbas rescisórias, como diferenças de valores de FGTS e salários atrasados, chegando a 88,30%; seguido de contestação de valores de insalubridade não pagos (60,64%) e horas extras (56,38%); danos morais alcançaram 45,74%; não pagamento de vale transporte 31,91% e vale alimentação 17,02% (BEDNARSKI, 2012).

Manarino (2017) fez um levantamento semelhante em seu estudo de caso na UFJF. A conclusão foi que houve também um expressivo crescimento na quantidade de ações trabalhistas movidas subsidiariamente contra a UFJF, por ex-funcionários terceirizados que prestam ou prestaram (a maioria das vezes) serviços na instituição. No interstício de 2010 a 2015 houve um incremento de mais de 3000% no número reclamações, passando de 17 para 507, enquanto o número absoluto de trabalhadores terceirizados cresceu menos de 50%.

Borba Filho (2014) observou um impacto significativo do “[...] receio quanto à possibilidade de responsabilização solidária” em relação à motivação/satisfação de gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva. A associação entre receios de responsabilização e insatisfação ocorre em virtude da possibilidade de penalização individual do servidor, promover insegurança na realização do trabalho.

Outro fator que explica a insatisfação de fiscais/gestores quanto à possibilidade de responsabilização solidária é a percepção de uma situação desfavorável em relação aos demais companheiros de serviço, não nomeados fiscais. Isso porque, o trabalho dos fiscais é complexo e ainda sujeito à responsabilização/penalidades em casos de cometimento de erros, levando o indivíduo uma sensação de injustiça e inequidade com seus pares e, conseqüentemente, à insatisfação no trabalho. Além de não haver uma contraprestação pecuniária (gratificação) para o desempenho dessas funções (BORBA FILHO, 2014; MEDEIROS, 2014).

Mesmo após a evidenciação desses dados, muitos gestores de alto escalão ainda não se atentaram para a relevância e importância de qualificar a gestão e fiscalização de contratos, haja vista que segundo Manarino (2017, p. 77) “[...] muito pouco foi feito ao longo desses

anos na UFJF para aprimorar mecanismos de monitoramento contratual em geral e, mais especificamente, contratos de terceirização de mão de obra”. Com interesse e autorização da administração superior da UFJF, ações podem ser tomadas, como por exemplo, no sentido de oferecer treinamento aos gestores e fiscais de contrato e a operacionalização da conta vinculada (MANARINO, 2017).

Albarello (2016) observou que além da falta de treinamento para os servidores envolvidos, outro desafio a ser enfrentado é a despadronização dos processos e o pouco suporte dado por parte da gestão central da universidade. Na mesma linha, Medeiros (2014) identificou a falta de institucionalização do processo de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados na UFRN.

De acordo como Manarino (2017), as avanços trabalhistas em face da UFJF poderiam ser reduzidas com um melhoramento da gestão/fiscalização de contratos. Os trabalhos de Alves (2004), Lapa (2015) e Burgos (2017) convergiram para que as altas administrações se conscientizem para a necessidade da criação institucional de um setor ou departamento nas instituições pesquisadas, com estrutura e pessoas capacitadas para se inclinarem exclusivamente à gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, principalmente aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra, onde há uma exigência de uma fiscalização administrativa mais atuante.

Essas estruturas além de mitigarem os riscos de problemas judiciais trabalhistas e, conseqüentemente, o surgimento de despesas não planejadas para o órgão e para os fiscais/gestores, atuam também na elaboração de políticas institucionais como a padronização de processos, cujos produtos mais comuns são a criação de normativas e manuais internos de gestão e fiscalização de contratos, bem como modelagem de fluxogramas de processos e a concepção de treinamentos para praticar e disseminar o conhecimento quanto a esses instrumentos (ALVES, 2004; LAPA, 2015; BURGOS, 2017).

Souza Junior (2011) atentou que a ausência de atos normativos internos ou de um manual específico para cada órgão é outra realidade comum na Administração. A consequência é a redução de forma bastante simplista da atividade de gestores/fiscais ao mero “atesto” da prestação de serviços no documento fiscal apresentado pela empresa terceirizada.

Na UFSC, Lapa (2015, p. 139) constatou que não havia padronização de processos e muitos menos um manual de fiscalização. Em entrevista com os fiscais do contrato de limpeza a pesquisadora captou a frustração de um desses atores sobre a questão da padronização, a tal ponto que um fiscal mencionou: “A falta de padronização também é um dos pontos críticos. Ninguém determina como são os procedimentos. Cada um faz como quer”. Ainda sobre a

falta de padronização e de um manual próprio, outro fiscal da UFSC declarou: “A Universidade tem que nos dá ferramenta e nos orientar no procedimento, pegar o que é norma dentro da Universidade, o que é nosso papel o que a gente tem que fazer. Porque a gente faz de acordo com informações verbais, nada documentado” (LAPA, 2015, p. 139).

A padronização é fundamental nas organizações porque aprimora a gestão de processos de trabalho, a geração e incorporação de conhecimentos técnicos. Corresponde a um instrumento estruturado de acúmulo e transferência de conhecimentos que suportam as atividades internas, proporcionando melhorias da produtividade e qualidade das tarefas (BEZERRA; LIMA, 2011).

Diante do exposto, verificou-se que os fatores críticos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados são comuns a um grande número de instituições públicas brasileiras (ALVES, 2004; SOUZA JUNIOR, 2011; BEDNARSKI, 2012; SANTOS, 2013; BORBA FILHO, 2014; MEDEIROS, 2014; LAPA, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016; BURGOS, 2017; LIMA, 2017; MANARINO, 2017; ROSA, 2017), de tal forma que os achados da pesquisa de Mota (2017), no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (Quadro 2), sintetizam de maneira eficaz a problemática.

Quadro 2 - Fatores críticos mais comuns à gestão e fiscalização contratual.

| |
|---|
| 1. Falta de suporte, falta de uma pessoa de referência a quem recorrer. |
| 2. Falta de capacitação. |
| 3. Acúmulo de funções/falta de definição de um horário específico para se dedicar exclusivamente à fiscalização contratual. |
| 4. Falta de autonomia. |
| 5. Formação ou cargo diverso dos serviços fiscalizados. |
| 6. Falta de conhecimento da área do contrato. |
| 7. Falta de comunicação prévia e de transparência quanto ao critério de seleção de servidor para fiscalizar. |
| 8. Imposição para assumir a atribuição. |
| 9. Resistência dos usuários em formalizar as reclamações. |
| 10. Falta de conscientização da responsabilidade da função, (tanto do fiscal quando das demais pessoas). |

Fonte: Mota (2017, p. 78-79).

Como é possível constatar pelo Quadro 2, a área de gestão e fiscalização de contratos terceirizados em geral é um tema problemático na Administração Pública, que para dificultar

ainda mais possui um arcabouço legal e institucional pesado e baseado em valores e práticas que, em muitos casos, estão ultrapassados (BRASIL, 2009). Nesse sentido, não há como se falar em qualificar as atividades de gestão e fiscalização de contratos sem que os atores do processo tenham domínio da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/96, que traça regras gerais sobre o dever de fiscalização contratual e, sobretudo, o domínio da IN nº 05/2017.

A IN nº 05/2017 interpreta e especifica as regras legais pertinentes, além de instituir um padrão fiscalizatório comprometido com a eficiência das técnicas de controle e com a efetividade dos resultados, considerando a realidade do gerenciamento contratual, a previsão do mapeamento de riscos decorrentes e os direitos e deveres da Administração Pública perante o particular e os demais usuários (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

Portanto, a adoção de um programa de qualidade total da gestão/fiscalização de contratos de serviços terceirizados, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, necessita observar principalmente à IN nº 05/2017 e a Lei 8.666/93, dentre outros normativos, pois no setor público, diferentemente da iniciativa privada, os atos só podem ser realizados mediante previsão legal (princípio da legalidade).

Além de cumprir o princípio da legalidade, para se buscar melhorias qualitativas da gestão e fiscalização de contratos terceirizados é necessário compreender o que é o movimento de Gestão da Qualidade Total, seus princípios, suas técnicas e ferramentas, para em seguida adaptá-la ao contexto que se pretende aplicar.

2.3 GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL

As origens da Gestão da Qualidade Total ou TQM (*Total Quality Management*) se remontam a 1949, quando a União de Cientistas e Engenheiros Japoneses (JUSE) influenciada pelas filosofias de Deming e Juran formou um comitê de acadêmicos, engenheiros e funcionários do governo, dedicados ao melhoramento da produtividade japonesa e conseqüentemente a sua qualidade de vida no pós-guerra. No Japão, a TQM produziu inovações como círculos de qualidade, círculos de equidade, parcerias com fornecedores, fabricação de celulares, produção *just-in-time* e planejamento *hoshin* (POWELL, 1995).

As ideias centrais de gestão da qualidade total estabelecidas por W. Edwards Deming, Joseph Juran e Kaoru Ishikawa começaram a obter aceitação significativa no meio da administração nos EUA por volta de 1985. Naquela década, a TQM se tornou uma espécie de movimento social. Ela se espalhou de suas origens industriais para organizações de saúde,

burocracias públicas, organizações sem fins lucrativos e instituições educacionais (HACKMAN; WAGEMAN, 1995).

Alguns pesquisadores se destacaram no campo da qualidade total, formando um grupo de notáveis conhecidos como gurus da TQM. Além dos três nomes já citados por Hackman e Wageman (1995), a literatura apresenta um grupo maior, composto de pelo menos cinco grandes autores, são eles: Deming, Juran, Ishikawa, Feigenbaum e Crosby. Esses gurus de qualidade contribuíram com conceitos importantes para a compreensão da TQM, na realidade, eles abordam os princípios básicos da qualidade total (KRUGER, 2001).

O TQM tornou-se um novo modo de vida na indústria americana. Empresas de todos os EUA começaram a aprender como aplicar as ideias de qualidade de Deming-Juran em suas próprias áreas de produtos. TQM era oferecido em todos os tipos de indústrias, serviços e manufatura. Começou-se a ouvir falar de TQM em faculdades e universidades, no campo da saúde, em indústrias e serviços. Tão logo o TQM estava em todo lugar (GOLDMAN, 2005).

Por muito, se vê na bibliografia certa indefinição quando da nomenclatura utilizada para a abordagem da qualidade. Ora se fala em Controle da Qualidade Total ou *Total Quality Control* (TQC), ora em Gerenciamento da Qualidade Total (TQM). Entretanto, alguns autores entendem que o termo TQM possa ser uma substituição do TQC usado anteriormente, onde se substituiu a palavra “controle” por “gerenciamento” com o raciocínio de que qualidade não é apenas uma questão de controle, mas deve ser gerenciada em um sentido mais amplo (MARTINEZ-LORENTE; DEWHURST; DALE, 1998; CHIARINI, 2011).

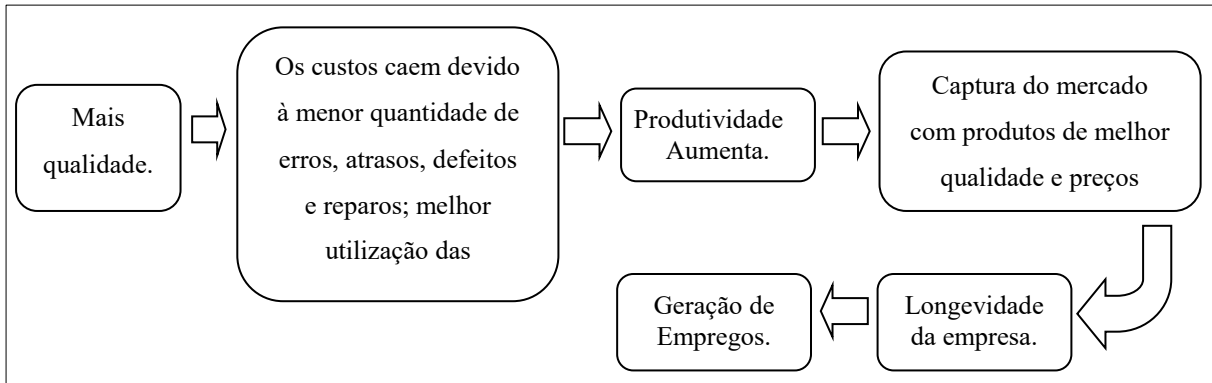
Assim, para iniciar o desenvolvimento da temática da qualidade total, a partir desse momento serão evidenciadas as principais contribuições de cada um dos cinco pioneiros e mais renomados autores da área, grupo denominado de “*big five*” (cinco grandes), de forma a trazer conceitos, características e práticas, sob a ótica de suas obras e de outros pesquisadores que estudaram os seus trabalhos.

2.3.1 Os gurus da Gestão da Qualidade Total

2.3.1.1 W. Edwards Deming

Para Deming (2003), a melhoria da qualidade substitui o desperdício de horas de trabalho de homens e máquinas, pela fabricação de produtos bem-acabados e serviços melhores prestados. Segundo o autor, esse processo de substituição resulta em uma reação em cadeia, ou seja, “custos menores, maior competitividade, funcionários satisfeitos, mais empregos” (DEMING, 2003, p.18).

Figura 2 - Reação em cadeia: qualidade, produtividade, redução de custos e conquista de mercado.



Fonte: adaptado de Deming (2013, p. 19).

A “instalação” de um controle de qualidade é impossível segundo Deming, para o autor, um telefone, uma cortina ou um computador são passíveis de instalação, mas não um TQC. Em suas palavras enfatiza que para dar certo um programa de qualidade e produtividade “[...] deve ser um processo de aprendizagem contínuo, liderado pelos autos dirigentes e assimilado por todos na empresa” (DEMING, 2003, p. 152).

O “liderado” no enunciado logo acima enfatiza a importância dada por Deming ao aspecto da liderança dos dirigentes e supervisores. Em sua obra “Saia da Crise: As 14 lições definitivas de controle de qualidade” ao menos três destas lições enfatiza o papel da liderança. Na segunda lição fala em tomar a liderança no empreendimento das mudanças, lição sete aborda o fomento à liderança, lição 11a e 11b tratam da substituição por liderança de padrões de produção e administração por metas (DEMING, 2003).

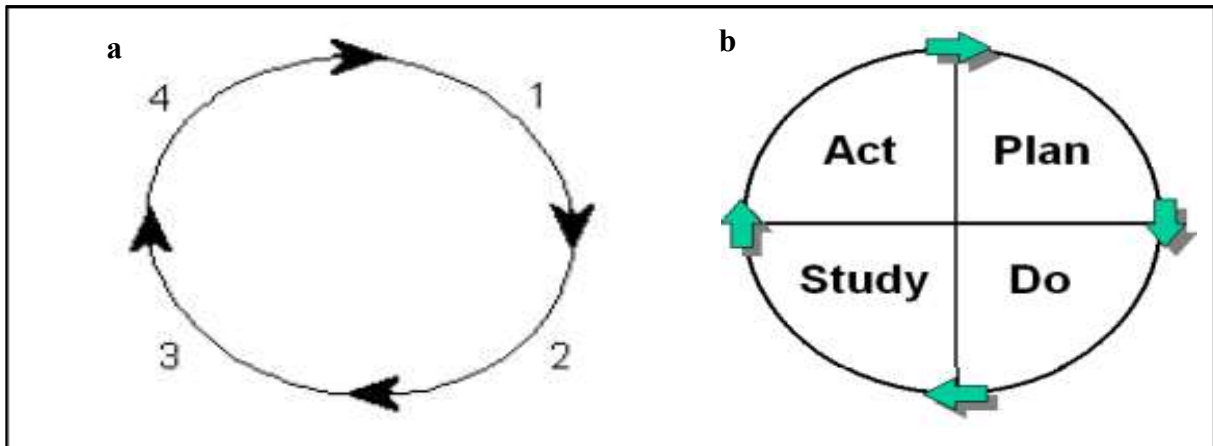
Essa percepção é expressamente relatada na obra, quando menciona “Na verdade, a maior parte deste livro tem a ver com a liderança” (DEMING, 2003, p. 260). Liderança esta, que tem como objetivo:

[...] aprimorar o desempenho de homens e máquinas, melhorar a qualidade, aumentar a produção e, simultaneamente, estimular nos funcionários o sentimento de orgulho pela qualidade do seu trabalho. Em outras palavras, o objetivo da liderança não é simplesmente identificar e registrar falhas das pessoas, mas sim eliminar as causas dessas falhas – ajudar as pessoas a fazer um trabalho melhor, com menos esforço (DEMING, 2003, p. 260).

Deming também é famoso pela criação do ciclo PDCA (*plan, do, check e act*), ciclo de Shewhart ou ciclo de Deming. Todavia, a literatura não atribui a elaboração do ciclo PDCA a Deming, mas concorda que foi desenvolvido pelos japoneses a partir dos seus trabalhos (NAGUCHI, 1995; MOEN; 2009). O nascimento do ciclo PDCA remonta aos trabalhos de Walter A. Shewhart, quando exibiu a primeira versão do “Ciclo de Shewhart”,

que contrastava a ideia do ciclo com a visão antiga de especificação, produção e inspeção. Deming enfatizou a importância da interação constante entre os quatro passos e estes devem ser constantemente rodados, com a qualidade de produtos e serviços como o objetivo (MOEN, 2009). Esse ciclo ficou conhecido como a Roda de Deming (*Deming Wheel*), ilustrada pela Figura 3.

Figura 3 - Roda de Deming (a) e Ciclo PDSA (b).



Legenda: (a) Roda de Deming: 1) projeto, 2) produção, 3) venda e 4) redesenho **Fonte:** (MOEN, 2009, p. 04); (b) Ciclo PDSA (MOEN, 2009, p. 08).

Deming mudou nome de PDCA para PDSA, porque achava que essa conotação estava mais próxima das ideias básicas de Shewhart. O ciclo PDSA (*plan, do, study e act*), Figura 2b, foi publicado pela primeira vez por Deming no livro “A nova economia” em 1993. As montadoras Ford e GM foram algumas das primeiras empresas que contrataram Deming depois que ele se tornou famoso na América e as teorias de Deming ajudaram a GM a retornar ao caminho do sucesso (SAIER, 2017).

No ciclo PDSA os resultados da linha de base devem primeiro ser determinados antes que a melhoria planejada de um processo ocorra. Uma vez que a melhoria planejada é identificada, inicia-se o estágio "fazer". Isso normalmente implica na operacionalização da melhoria do processo, geralmente em pequena escala, desde que haja consentimento de que ela será benéfica, pois há possibilidade de falhar ou não produzir resultados que justifiquem a implantação em larga escala; a implantação produz resultados que podem então ser "estudados" ou analisados por intermédio de várias lentes; ações dependem das conclusões geradas pela análise; como o PDSA é um ciclo, a próxima fase de “planejamento” é iniciada e o ciclo continua *ad infinitum* (EDGEMAN; HENSLER, 2005).

A qualidade de Deming é algo relevante apenas para o indivíduo que está julgando e representará coisas diferentes para pessoas diferentes. Entre as características importantes que também estão envolvidas no seu conceito de qualidade estão: atender às especificações

técnicas, melhoria contínua e projetar e fornecer produtos que proporcionem satisfação ao cliente (MILLER, 1996).

2.3.1.2 Joseph M. Juran

Segundo Godfrey e Kenett (2007), as principais contribuições da carreira de Juran incluem o Princípio Universal de Pareto e a famosa Trilogia de Juran. Descobrimos, para o benefício dos gerentes em todo o mundo, as principais relações de causa e efeito entre as decisões administrativas e seu impacto nas empresas e organizações.

O Princípio de Pareto é uma lei universal que atribui 80% dos eventos a 20% das causas possíveis. Juran estendeu as ideias do economista italiano Wilfredo Pareto sobre a riqueza de indivíduos e países a fenômenos que iam dos negócios à vida cotidiana. Essa famosa lei é um conceito-chave nos processos de pensamento e tomada de decisão (GODFREY; KENETT, 2007).

Joseph Juran inicia sua obra “Juran na liderança pela qualidade: um guia para executivos” também voltada aos gerentes e à liderança como fatores preponderantes para a gestão da qualidade. Observa que tentar definir sucintamente a concepção de “qualidade” não é uma tarefa simples, porém uma interpretação largamente aceita é que “qualidade é adequação ao uso” (JURAN, 1993, p. 16).

Em outras palavras, na concepção de adequação ao uso é o cliente, não o provedor, quem define a qualidade. Além disso, a qualidade depende das circunstâncias e não se traduz em "mais é melhor", mas "adequação ao uso" é a questão principal. A qualidade é um pacote de atributos oportunamente entregue à satisfação que resolve o problema do cliente (JURAN, 1993). De acordo com Juran (1993) a adequação ao uso se divide em duas direções diferentes, de um lado estão as características de produtos que atendem as necessidades dos clientes e, do outro, a ausência de defeitos.

Em relação às características de produtos / necessidades de clientes, a qualidade mais alta permite à organização o incremento da satisfação do cliente com o produto, torna-os mais vendáveis, que atenda a competição, aumente a participação no mercado e consiga preços mais vantajosos (geralmente mais qualidade, maior preço de venda) (JURAN, 1993).

No tocante à ausência de defeitos, o ganho qualitativo reduz a frequência de erros, retrabalho, falhas de campo, despesas com garantia e inspeção; diminui o tempo de colocação de novos produtos no mercado; aumenta rendimento e capacidade produtiva; ou seja, o efeito da qualidade nos custos é que geralmente mais qualidade custa menos (JURAN, 1993).

O controle de qualidade (TQC), segundo Juran (1993), é um dos três processos da gestão da qualidade ou gerenciamento para qualidade, composto pelo planejamento, controle e melhoramento da qualidade. Esses três processos universais foram denominados de Trilogia de Juran (*Juran Trilogy*[®]). O planejamento da qualidade é a atividade de desenvolvimento de produtos e processos voltados ao atendimento das necessidades dos clientes; o controle de qualidade consiste em avaliação e comparação de desempenho real, seguido de atuação nas diferenças; o melhoramento é a maneira de elevar a qualidade a níveis inéditos, como por exemplo, por meio da inovação (JURAN, 1993). O Quadro 3 sintetiza as etapas de cada um dos processos da trilogia e a Figura 4 a sua representação gráfica (diagrama).

Quadro 3 - Processos universais (Trilogia de Juran) do gerenciamento para qualidade.

| Planejamento da qualidade | Controle de qualidade | Melhoramento da qualidade |
|--|---|--|
| 1. Determinar quem são os clientes; 2. Determinar quais são as necessidades dos clientes; 3. Desenvolver características de produtos que respondam às necessidades dos clientes; 4. Desenvolver processos que sejam capazes de produzir essas características de produto; 5. Transferir os planos para as forças operacionais. | 1. Avaliar o desempenho real do produto; 2. Comparar o desempenho real às metas do produto; 3. Atuar sobre a diferença; | 1. Estabelecer a infraestrutura; 2. Identificar os projetos de melhoramento; 3. Estabelecer equipes de projetos; 4. Fornecer às equipes recursos, treinamento e motivação para: 4.1 Diagnosticar as causas, estimular os remédios e estabelecer controles para manter os ganhos. |

Fonte: adaptado de Juran (2003, p. 24).

Figura 4- Diagrama da Trilogia de Juran



Fonte: adaptado de Juran (2003, p. 25).

Juran é creditado por ter desenvolvido a maioria dos conceitos fundamentais e teoria por trás do chamado custo de má qualidade (COPQ – *cost of poor quality*). Feigenbaum e

Crosby também fizeram contribuições importantes nessa área conceitual, mas os esforços de Juran foram precoces, abrangentes e tiveram impacto duradouro (BISGAARD, 2007).

O COPQ foi definido como a soma de todos os custos que desapareceriam se não houvesse problemas de qualidade. São ferramentas de contabilidade adaptadas para avaliar as consequências econômicas de má qualidade. Juran observou a necessidade de avaliar em termos monetários o impacto da má qualidade e usar esses conceitos para justificar programas de qualidade, selecionar projetos e explicar os resultados reais (BISGAARD, 2007).

Os avanços de gestão defendidos por Juran e a Juran Trilogy® são base dos processos Seis Sigma, compostos por Definição – Medida – Análise – Melhoria - Controle (DMAIC – *define, measure, analyze, improve, control*). O termo Seis Sigma refere-se a metas agressivas e a uma infraestrutura de gerenciamento utilizada para conduzir o desperdício e melhorar o desempenho de qualidade, custo e tempo (GODFREY; KENETT, 2007; BISGAARD, 2007).

2.3.1.3 Kaoru Ishikawa

Ishikawa (1993) lembra como era a indústria japonesa antes da introdução controle de qualidade. Na administração, o Japão ficava para trás, pois ainda empregava o método Taylor em certos setores, método que exigia que os trabalhadores seguissem minuciosamente as especificações elaboradas por especialistas. O controle de qualidade dependia de inspeção e nem todos os produtos eram inspecionados de maneira suficiente. Isso fazia com que o Japão competisse com preço e custo, mas não com qualidade (baratos e ruins).

Com os esforços dos sindicatos e grupos de cientistas e engenheiros japoneses em prol do TQC, do qual surgiram o Prêmio Deming (1951) e a Conferência Anual sobre Controle de Qualidade (1952), a indústria do Japão apresentou um grande salto qualitativo. Depois da guerra, os produtos japoneses já podiam se vangloriar por deterem a mais alta qualidade no mundo, sendo exportados novamente para o Ocidente (ISHIKAWA, 1993). De acordo com Ishikawa (1993), seis características distinguem o controle de qualidade japonês do ocidental:

1. CQ conta com a participação de todos os atores das organizações;
2. Educação e treinamento em CQ;
3. O círculo de controle de qualidade
4. Auditoria presencial voltada ao CQ;
5. Emprego de métodos estatísticos;
6. Promoção de CQ em toda a nação.

Uma das principais práticas da gestão da qualidade japonesa foi a aplicação do item 03, citado acima, denominado de Círculo de Controle de Qualidade (CCQ) ou *quality control circle* (QCC). Ishikawa (1993, p. 145) definiu o QCC como “[...] um pequeno grupo para executar atividades de controle de qualidade voluntariamente na mesma oficina”.

Esse conceito foi desenvolvido nos EUA, mas amplamente difundido pelo país oriental a partir de 1962 e trata-se de equipes de até 12 pessoas que geralmente trabalham juntas e que se reúnem de maneira voluntária para identificar, analisar e resolver seus problemas do cotidiano do trabalho (MILSON; KIRK-SMITH, 1996; SALAHELDIN; ZAIN, 2007). Ishikawa entendia que para o QCC ser bem-sucedido deverá contar com os trabalhadores da linha de frente, pois além de assumirem a responsabilidade pelo processo, são as pessoas que “[...] conhecem os fatos na ponta da língua” (ISHIKAWA, 1993, p. 143).

O método de CCQ se utiliza de ferramentas da qualidade, das quais, as utilizadas com maior frequência são o *brainstorming* (chuva de ideias), 5W2H (*what, when, where, why, who, how e how much*), 5 porquês, histograma, diagrama de Pareto e diagrama de causa-efeito; com suporte dos conceitos, princípios e filosofias de abordagens como o Ciclo de PDCA e *Kaizen*. (GARLET; GODOY; POLACINSKI, 2014).

O método 5W2H é uma técnica interrogativa que descreve um fato usando questões como o que, por que, quem, onde, quando, como e quanto; descreve um ator (quem) que está em um local específico (onde), em determinado período (quando), interagindo com um objetivo específico (o que), enquanto representa uma ação (como) que pode implicar em custos (quanto) e que deve ser tomada em razão de um problema (por que) (JABAR *et al.*, 2013). Constitui-se em um plano de ação para atividades pré-estabelecidas com o objetivo de não apenas identificar a causa de uma falha, mas também para facilitar a execução de eficazes medidas corretivas e preventivas (NAGYOVA; PALKO; PACAIOVA, 2015).

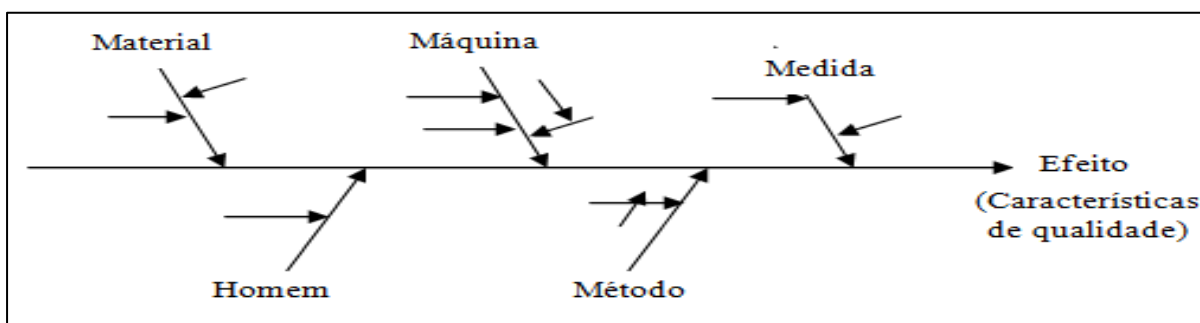
A definição de controle de qualidade de Ishikawa é descrita como a missão de “Desenvolver, projetar, produzir e comercializar um produto de qualidade que é mais econômico, mais útil e sempre satisfatório para o consumidor” (ISHIKAWA, 1993, p.43). Para isso desenvolveu um Círculo de Controle com os seis passos para a execução de CQ, baseado no ciclo PDCA.

Ishikawa redefine o ciclo PDCA para incluir metas determinantes e alvos e métodos para alcançar as metas na etapa de planejamento. No passo do fazer, ele inclui treinamento e educação para ir ao encontro com a implementação. Ele defende que bom controle significa padrões revisados constantemente para refletir os anseios dos consumidores e as suas

reclamações são requisitos do próximo processo. O conceito por trás do termo controle é implantado em toda a organização (MOEN, 2009).

De acordo com Gomes (2004, p. 14), a principal contribuição de Ishikawa para a teoria da gestão da qualidade total consiste “[...] no desenvolvimento de um conjunto de ferramentas da qualidade, métodos de apoio à resolução de problemas de qualidade, entre as quais o famoso diagrama de causa-efeito”. Com o diagrama de causa-efeito, diagrama de Ishikawa ou ainda diagrama de espinha de peixe, procura-se identificar uma falha de qualidade, explorando as suas causas primárias, as causas dessas causas primárias e, sucessivamente, até a raiz do problema. O formato esquemático da estrutura do raciocínio de causa e efeito de Ishikawa, assemelhando-se a uma espinha de peixe, passou a ser uma forma de reconhecimento desse diagrama (Figura 5).

Figura 5 - Diagrama de causa-efeito, diagrama de Ishikawa ou espinha de peixe.



Fonte: adaptado de Ishikawa (1993, p. 64).

Segundo Ishikawa (1993), o efeito é encontrado ao final da seta principal à direita (cabeça do peixe). O objetivo do sistema é alcançar as características de qualidade (efeito). Nas extremidades das ramificações são as causas (materiais, máquina, medida, homem e método). O conjunto dessas causas é denominado de processos; são exemplos de processos: a área de projetos, vendas, compras, pessoal administração, e até, política, governa e educação; então, o controle de qualidade é benéfico a todos esses processos organizacionais (ISHIKAWA, 1993).

2.3.1.4 Armand V. Feigenbaum

Para Martinez-Lorente, Dewhurst e Dale (1998), Armand Vallin Feigenbaum foi o pioneiro no uso do termo TQC (*total quality control*), no entanto, o TQC não incluiu elementos como relações com fornecedores, empoderamento de pessoas e trabalho em

equipe, que agora são considerados parte do conceito de TQM. Feigenbaum definiu o TQC como um:

Sistema eficiente que visa integrar esforços para desenvolvimento, manutenção e aperfeiçoamento da qualidade de vários grupos numa organização, de forma a permitir marketing, engenharia, produção e assistência dentro dos níveis mais econômicos e que possibilitem satisfação integral do consumidor (FEIGENBAUM, 1994, p. 6).

De acordo com Huggins (1998), o foco dos trabalhos de Feigenbaum eram voltados à gestão empresarial, o que ocorreu devido a sua posição elevada de gerente corporativo da *General Eletrics Company*. Em 1960 publicou um manual de qualidade interna da companhia, composto por cerca de 14 seções detalhadas, que abrangiam um amplo espectro de gerenciamento de qualidade. Apresentou definições, abordou questões como organização, ferramentas, técnicas para avaliação e *feedback* de informações, controles externos de qualidade para materiais comprados (um prenúncio dos programas de certificação de fornecedores), controles de qualidade internos de processos, treinamento e orientação de qualidade.

Feigenbaum conceitua “qualidade” como a combinação de características de produtos ou serviços, como confiabilidade, acessibilidade e manutenibilidade; e enfatiza que não significa necessariamente “melhor”, mas sim “desempenho máximo a fim de satisfazer certas condições dos clientes” (FEIGENBAUM, 1994, p. 11), logo fica claro que para o autor o ponto central do conceito e direcionamento do TQC é a santificação do consumidor final com produtos ou serviços ofertados. Para tal, métodos tecnológicos são fundamentais, assim se entende atividades como ensaios para avaliação da confiabilidade, amostragem e controle de processos, estabelecimento de normas, técnicas estatísticas, entre outras (FEIGENBAUM, 1994).

O sistema de qualidade total proposto por Feigenbaum é determinado pela combinação da estrutura operacional de trabalho, registrada em documentos ou manuais técnicos e gerenciais, elaborados de acordo com as melhores e os mais práticos meios de assegurar qualidade, voltados à coordenação das ações de mão de obra e de equipamentos da companhia (FEIGENBAUM, 1994).

Esse sistema, planejado e gerenciado, tem como objetivos basilares (FEIGENBAUM, 1994):

1. Orientação voltada ao consumidor final;
2. Integração das atividades por toda a organização;
3. Atribuições bem definidas a todo o pessoal;

4. Controle de fornecedores;
5. Fluxo de informação, processamento e controles voltados à qualidade;
6. Forte conscientização, motivação e treinamentos em toda a organização;
7. Custo da qualidade e padrões do desempenho da qualidade;
8. Eficácia real das ações corretivas;
9. Controle contínuo do sistema, o qual inclui a realimentação de informação (*feedback*), análise dos resultados e comparação com padrões atuais;
10. Auditoria periódica do sistema.

Segundo Moreti (2003), Feigebaum acreditava que a qualidade de serviços e produtos era influenciada por nove áreas básicas, conhecidas como 9M's (do inglês), ou seja, mercados (*Markets*), capital (*Money*), gerenciamento (*Management*), pessoas (*Man*), motivação (*Motivation*), materiais (*Materials*), máquinas (*Machines*), métodos modernos de informação (*Modern information methods*) e exigências na montagem dos produtos (*Mouting produtcs requeriments*).

Quadro 4 - Os 9 Ms de Feigenbaum.

| 9Ms Feigenbaum | Influência de cada área na qualidade |
|--------------------------------|--|
| Mercados | Produtos e empresas surgem a todo o momento (concorrência), consumidores estão exigindo qualidade e variedade. |
| Capital | Concorrência e flutuações econômicas reduzem os lucros das empresas. Necessidade de mecanização. Custos de desperdícios. |
| Gerenciamento | Responsabilidade pela qualidade deve ser distribuída para vários grupos da organização, aumentando o papel da alta gestão para garantir o comprometimento de todos. |
| Pessoas | Exigência de profissionais capacitados. Necessidade de treinamentos, cursos e políticas de seleção e recrutamento. |
| Motivação | Comunicação e comprometimento com a qualidade, mediante remuneração, realização pessoal e reconhecimento positivo. |
| Materiais | Os custos e a exigência por qualidade dos materiais fazem com que a produção seja realizada com equipamentos especializados. Necessidade de parcerias com fornecedores. |
| Máquinas | Quanto mais as empresas se mecanizam para reduzir custos e obter qualidade, a manutenção e o uso correto são fundamentais. |
| Métodos modernos de informação | A evolução tecnológica permitiu a obtenção de informações úteis, acuradas e oportunas para a tomada de decisão do futuro das empresas. |
| Montagem dos produtos | Os complexos projetos de engenharia requerem um controle mais estrito sobre os processos industriais, fatores antes ignorados, como poeira na área de montagem, vibração do piso, controles numéricos e de desperdícios, passam a ganhar grande importância. |

Fonte: adaptado de Moreti (2003).

Em 1951, Feigenbaum introduziu uma nova definição de sistemas de gestão da qualidade em termos do “Custo de má qualidade” (COPQ). Feigenbaum dividiu o COPQ em quatro categorias: custo de prevenção, custo de avaliação, custo de defeito interno e custo de defeito externo; e enfatizou que esses custos desapareceriam se os sistemas, processos e produtos fossem perfeitos (SAHOO, 2018). Desse modo, preconizava que o foco de qualquer sistema de gestão da qualidade é melhorar os resultados, por intervenção da redução de custos dos produtos e serviços.

2.3.1.5 Philip B. Crosby

Philip Bayard Crosby (1926-2001) ficou conhecido por seu conceito de "Zero Defeitos" (ZD) e “Faça certo na primeira vez”, que ele esperava ser o único padrão de desempenho. Quaisquer outros níveis de qualidade aceitáveis (AQL - *acceptable quality levels*) não são bons o suficiente (KRUGER, 2001).

Para Crosby (1986, p. 31), a melhor definição de qualidade é “conformidade com os requisitos”. Para justificar sua assertiva, cita o exemplo de um Cadillac: “Se um Cadillac satisfaz todos os requisitos de um Cadillac, ele é um carro de qualidade”. E entende que garantir qualidade é “induzir as pessoas a fazer melhor tudo aquilo que devem fazer” (CROSBY, 1986, p. 17). Pessoas, que incluem desde a alta administração às camadas inferiores.

Em relação ao conceito de ZD de Crosby, zero significa não ou nenhum; defeitos são características que não atendem à especificação, que não está em conformidade com seu padrão de qualidade. Na década de 1960, todas as grandes empresas dos Estados Unidos realizaram um programa de defeitos zero: *General Electric, General Motors, Ford, RCA, Sylvania, Chrysler, Martin, Lockheed e Boeing*, bem com as forças armadas. Ocorre que geralmente, há algum requisito alvo e algum tipo de limite de tolerância. Se uma característica exceder os limites de tolerância, ela está com defeito; é um erro. Em outras palavras, zero defeito não significa que erros nunca acontecerão, e sim, que os defeitos nunca são aceitáveis (CROSBY, 2006).

Crosby deu grande contribuição para a promoção do movimento da Qualidade Total com seu estilo acessível e linguagem simples. Sua famosa alegação “*Quality is Free*” dizia que a qualidade não é um dom, mas é grátis (ZOKAEI; MANIKAS; LOVINS, 2017). Em sua obra “Qualidade é investimento”, Crosby destaca que medidas que visem a qualidade não são custos, mas sim investimentos, pois se revertem em lucro, principalmente eliminando as despesas com retrabalho:

Qualidade não custa dinheiro. Embora não seja um dom, é gratuita. Custam dinheiro as coisas desprovidas de qualidade – tudo o que envolve a não-execução correta, logo de saída, de um trabalho. A qualidade é não só gratuita, como realmente lucrativa. Cada centavo que se deixa de gastar não se repetindo erroneamente alguma coisa, ou usando-se alternativas, torna-se centavo ganho (CROSBY, 1986, p. 15).

Para Zokaei, Manikas e Lovins (2017), Crosby e os outros gurus da qualidade desafiaram a sabedoria convencional de que para atingir os níveis mais altos de qualidade, deve-se custar exponencialmente mais, porque cada incremento de qualidade teria um impacto no preço. Ao contrário, ele apontou que a má qualidade cria custos ocultos, incluindo a necessidade para inspeção, retrabalho, refugo, e a insatisfação do cliente, com atrasos na entrega e custos potenciais do uso do produto, como o pós-venda e assistências, demonstrando o custo-benefício para introduzir sistemas e treinamento para prevenir defeitos em primeiro lugar. Assim, a melhoria da qualidade tinha que ser alcançada, sendo o investimento inicial recompensado com a implementação de sistemas de produção mais econômicos e a qualidade resultante era efetivamente livre.

Crosby define qualidade em termos de conformidade do produto com as suas especificações técnicas, mas introduz a ideia de que a qualidade é grátis, compensa sempre o investimento, desde que se garanta que o processo vai produzir bem desde a primeira vez. Para tal, depende essencialmente da gestão de recursos humanos da empresa em criar uma consciência coletiva para a qualidade, motivar os colaboradores para produção com qualidade e reconhecer o seu esforço para melhoria da qualidade (GOMES, 2004).

Fazer certo da primeira vez é garantir que os requisitos foram objetivamente definidos e que são compreendidos por ambos os clientes e fornecedores. É então responsabilidade da gerência estabelecer os requisitos internos que os trabalhadores devem cumprir. Além disso, a administração precisa fornecer os meios necessários para que os trabalhadores atendam a esses requisitos; em outras palavras, a inspeção do produto/serviço finalizado é feita após o fato, classificando as partes boas das ruins, o que resulta em altos custos de avaliação; logo, o sistema de qualidade tem que se voltar à prevenção dos erros (KRUGER, 2001).

2.3.2 Gestão da Qualidade Total: outras perspectivas teóricas

Resumindo as contribuições dos cinco gurus da qualidade, Reed, Lemak e Mero (2000), identificaram pontos convergentes entre eles. Todos os gurus enfatizam que o cliente define qualidade e, por sua vez, essa qualidade gera satisfação do cliente, o que leva a uma posição competitiva de destaque; é igualmente consistente a visão de que os custos de desperdício e retrabalho são altos e devem ser eliminados. São unânimes também sobre a

gestão do processo: liderança e compromisso, treinamento e educação, uso de equipes e cultura adequada.

O TQM não funcionará sem o comprometimento de longo prazo demonstrado pela alta gerência. Gerentes nem os funcionários são oniscientes, por isso precisam ser educadas sobre conceitos de qualidade e treinadas no uso de ferramentas e técnicas de qualidade. Da mesma forma, a solução de problemas de qualidade requer comunicação multifuncional em vários níveis da organização, o que geralmente significa trabalho em equipes. Por fim, é necessária uma cultura organizacional em que todos os indivíduos estejam preocupados com a qualidade, queiram produzir produtos de qualidade e tenham liberdade para questionar práticas que não produzem qualidade (REED; LEMAK; MERO, 2000).

O gerenciamento de qualidade total (TQM) é a integração de todas as funções e processos dentro de uma organização, a fim de alcançar a melhoria contínua da qualidade de bens e serviços, cujo objetivo principal é a satisfação do cliente (ROSS, 2017). Os fatores da TQM incluem gerenciamento de processos, liderança, gerenciamento de fornecedores, sistema de qualidade, controle estatístico de processos, trabalho em equipe, política de qualidade, defeito zero, educação e treinamento, planejamento, medição de custos de qualidade, recompensas de clientes e *benchmark*, etc. Identifica-se um conjunto de "práticas-chave" essenciais para alcançar desempenhos de qualidade superior. As ferramentas TQM podem incluir treinamento de qualidade, melhoria de processos, gerenciamento de *benchmark*, medição e informatização de informações de qualidade (HUARNG; CHEN, 2002).

O BPMN, sigla inglesa para Modelo de Processo de Negócios e Notação, é uma importante ferramenta para a gestão e melhoria de processos, dado que é o padrão utilizado para representar graficamente os processos que ocorrem nas organizações; os diagramas elaborados são compostos de um conjunto de elementos que parecerão familiares para a maioria dos funcionários, por exemplo, um diagrama de fluxograma com atividades em retângulos e decisões são diamantes (WHITE, 2004; CHINOSI; TROMBETTA, 2012).

Huarng e Chen (2002) descobriram que tanto a filosofia TQM quanto os fatores da TQM podem influenciar o desempenho da adoção da TQM. Especificamente, que dois fatores da filosofia TQM e quatro fatores das técnicas de TQM influenciaram positivamente o desempenho do negócio. O empoderamento dos funcionários, a percepção de qualidade do funcionário por meio de suporte executivo de alto nível, treinamento, uso de método estatístico, avaliação comparativa de custos e cooperação entre fornecedores promovem o desempenho organizacional. Em outras palavras, os

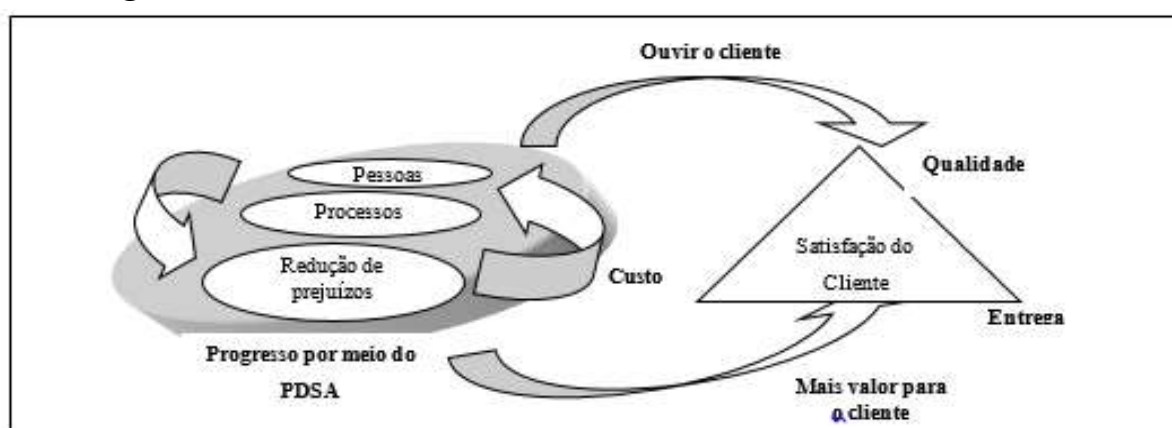
resultados dessa pesquisa indicam que seis dos nove fatores de processo delimitados têm impacto nos resultados das empresas.

TQM é a filosofia de gestão e práticas das organizações que visam aproveitar os seus recursos humanos e materiais de maneira mais eficaz para alcançar os objetivos traçados. O conceito de TQM é um aspecto de melhoria contínua que visa à qualidade como um parâmetro chave do sucesso de qualquer negócio; portanto, a qualidade de um produto ou serviço é essencial para a TQM (AJAYI; OSUNSANMI, 2018).

Sobre a filosofia do TQM, Hackman e Wageman (1995), acreditam que o foco está na preservação e saúde da organização, mas também há valores explicitamente declarados sobre o contexto organizacional (a comunidade e os clientes) e sobre o bem-estar individual dos atores das organizações, de modo a promover a estabilidade da comunidade, gerar produtos e serviços que sejam úteis aos clientes e fornecer um ambiente para a satisfação e o crescimento econômico e social.

Sobre a cultura da TQM (Figura 6) é possível ver que a organização vai ouvir a voz do cliente e, em seguida, implementar essa voz, fazendo uso de alguma versão do ciclo PDSA. O uso do recurso humano (o "total" em TQM), processos melhorados, redução de desperdício e outras atividades sem valor agregado de todos os tipos (abordagem enxuta), fornecerão mais valor ao cliente, conforme refletido nos três "elementos" da cultura da TQM: "qualidade", "entrega no prazo" e "custo", resultando assim no aumento da satisfação (EDGEMAN; HENSLER, 2005).

Figura 6 - A cultura da TQM.



Fonte: adaptado de Edgeman e Hensler (2005).

Para Hellsten e Klefsjö (2000) há três elementos principais no sistema de gestão baseado na TQM. Em primeiro lugar, os valores fundamentais são a base para a cultura da organização. Outro componente são as técnicas, ou seja, as maneiras de trabalhar dentro da

organização para alcançar os valores. Uma técnica consiste em várias atividades realizadas em uma determinada ordem. O terceiro componente consiste em ferramentas, ou seja, ferramentas bastante concretas e bem definidas, que às vezes têm uma base estatística, para apoiar a tomada de decisões ou facilitar a análise de dados. Estes três componentes são interdependentes entre si e se apoiam mutuamente.

Para Tarí e Sabater (2004), os elementos da TQM podem ser agrupados em duas dimensões: o sistema de gestão (liderança, planejamento, recursos humanos, etc.) e o sistema técnico (ferramentas e técnicas de TQM). De acordo com sua pesquisa, foi encontrada uma correlação positiva entre essas ferramentas e técnicas, o nível de TQM e os resultados de TQM das empresas, e também que as empresas com níveis mais altos de TQM e melhores resultados são aquelas que mais aplicam ferramentas e técnicas de TQM (TARÍ; SABATER, 2004).

Já em relação às críticas ao TQM, os resultados de Powell (1995) apoiam a sua conclusão de que o TQM pode produzir valor econômico para a empresa, mas que o sucesso do TQM parece depender criticamente do compromisso executivo, organização aberta e empoderamento de funcionários e menos das técnicas tradicionais de TQM como *benchmarking*, treinamento, flexível fabricação, melhoria de processos e melhor medição; muito embora, as empresas possam encontrar essas ferramentas indispensáveis a um sistema totalmente integrado de gestão. As organizações devem direcionar os seus esforços em criar uma cultura dentro da qual esses procedimentos podem prosperar. Este perfil difere substancialmente daqueles encontrados nos estudos de TQM existente à época, que se concentraram quase inteiramente nas ferramentas e técnicas de TQM.

Samson e Terziovski (1999) pesquisaram o impacto dos elementos de TQM em empresas com mais de 20 funcionários da Austrália e Nova Zelândia. O achado central desse estudo é que o modelo TQM se constitui de um instrumento confiável e válido para prever o desempenho. Três dos elementos do TQM, os quais a liderança, gestão de pessoas e foco no cliente demonstraram ter um efeito significativamente positivo, mas as outras três categorias, como planejamento estratégico de qualidade, informação e análise e gerenciamento de processos, não resultaram em resultados relevantes.

Já para Pinheiro (2008), um dos principais críticos da TQM são os acadêmicos de administração que não se converteram à ao TQM por considerarem que a gestão da qualidade tem como objetivo somente um aumento de produtividade organizacional, e não a melhoria da qualidade de fato. Outros críticos argumentam que as organizações institucionalizam sistemas de qualidade apenas porque se tornou um requisito essencial de competitividade e

sobrevivência no mercado, e não porque estejam realmente interessadas na melhoria contínua de processos ou na motivação do pessoal.

O fenômeno do mimetismo (imitação) de modelos utilizados em grandes corporações de um ambiente organizacional pode ser explicado pela teoria neoinstitucionalista. A qual demonstra uma ruptura à lógica racionalista (foco nas técnicas e processos gerenciais e produtivos) ao mencionar que organizações não adotam os “modelos da moda” só por achar que são melhores, mas por serem fontes de legitimidade, reconhecimento e recursos, permitindo-as sobreviver no ambiente (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Os autores Mota e Vasconcelos (2011) citam o exemplo da ISO 9000. Em dado momento possuir essa certificação passou a ser praticamente uma obrigação em certos mercados, no sentido de manter clientes e obter recursos para a organização. Assim, diversas empresas passaram a montar “fachadas” para passarem pela auditoria da ISO 9000, porém não implantavam na prática as prescrições da norma.

As organizações precisam entender como introduzir a TQM para obter o máximo benefício. Adotar uma abordagem padrão para a gestão da qualidade pode não levar a resultados ótimos. Organizações diferentes podem precisar de abordagens diferentes para TQM (ZHANG; LINDERMAN; SCHROEDER, 2012). Em outras palavras, estudiosos descobriram que a personalização de práticas de gerenciamento de qualidade pode levar a um desempenho mais alto do que a implementação de abordagens padronizadas ou universais, evidenciando a importância de ajustes internos e externos, que fornecem informações úteis aos profissionais sobre como concretizar práticas de TQM

2.3.3 Qualidade na administração pública

Os benefícios da aplicação de programas de qualidade na Administração pública incluem a produção de melhores e em maiores escalas de bens e serviços, com a utilização de igual ou menos recursos; atendimento e superação das expectativas dos clientes; a motivação e capacitação dos funcionários e desenvolvimento da liderança. A adoção da TQM na rede pública é consistente com o movimento dos governos em prestar serviços públicos mais eficientes e orientados para o cidadão (LUTABINGWA, JAURIACOMBE, 2009).

A gestão da qualidade total tem raízes na iniciativa privada, contudo existe a possibilidade de adaptação ao setor público, desde que substancialmente modificada para convergir às suas características únicas (SWISS, 1992).

Nessa perspectiva, Fowler (2008) aborda que o próprio estado brasileiro quando iniciou o movimento de qualidade na administração pública, já previa a impossibilidade de transposição direta da TQM privada para a seara pública, à medida que possui certas particularidades provenientes da natureza de suas atividades, destacadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Diferenças entre o Setor Público e Privado.

| Características | Setor privado | Setor público |
|------------------------|--|--|
| Objetivo principal | Lucro e a sobrevivência. | Prestação de serviços à sociedade. |
| Satisfação do cliente | Baseada no interesse. | Alicerçada no dever. |
| Remuneração | O cliente remunera diretamente a organização. | O cliente remunera indiretamente via impostos. |
| Políticas da qualidade | Metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado. | Busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível. |
| Contingências | Maior autonomia. | Limites de autonomia previstos pela legislação. |

Fonte: Fowler (2008, p. 25).

Milakovich (1991) tratou sobre a maior dificuldade de se adaptar a TQM para o setor público, enunciando algumas barreiras para esse processo e os principais erros cometidos pelos administradores públicos. O primeiro ponto é a falta de metas de desempenho. Isso resulta de um fracasso em planejar a prestação de serviços futuros, fornecer liderança para mudança e garantir recompensas para gerentes públicos de carreira. A ênfase em pensamento de curto prazo e mobilidade da alta administração inibe a melhoria da qualidade em longo prazo. Nesse caso, mesmo a tomada de decisão política ocorrer em curto prazo, os servidores de carreira, dotados de estabilidade, devem se encorajar a assumir a liderança para um ambiente de serviço público orientado para a qualidade.

Falta de avaliação constante, para que nada seja aprendido apenas com a experiência. Assim, erros podem ser identificados e acertos replicados. Por fim, evitar o simples "gerenciamento pelos números", prática endêmica das organizações de serviços e particularmente governos. Ao invés de depender de números imediatos (planilhas semanais, extratos bancários ou auditorias), que fornecem apenas uma imagem superficial de uma organização, os gerentes devem estudar cuidadosamente os processos internos para descobrir as causas sistêmicas de perdas de má qualidade (MILAKOVICH, 1991).

A abordagem da qualidade no âmbito da administração pública não evoluiu da mesma forma que no setor particular, ao passo que até o início da década 90 ainda muito pouco material havia sido produzido; contudo, dado o desnivelamento da produtividade entre as organizações privadas e públicas, percebeu-se a necessidade de desenvolvimento de uma literatura aplicável às instituições estatais (ALBERTON, 1999).

Nos Estados Unidos, o governo federal iniciou oficialmente sua busca de qualidade em 27 de abril de 1988, como resultado da Ordem Executiva nº 12637, intitulada de Programa de Melhoria da Produtividade para o Governo Federal. Esta ordem executiva abrangeu todos os departamentos e agências, estabelecendo um programa para melhorar a eficiência, a pontualidade e a qualidade dos serviços públicos. Além disso, a maioria dos órgãos federais desenvolveram institutos internos para promover a qualidade contínua e programas de melhoria, que incluíam treinamento de qualidade para uso de cada organização (LEWIS, 1995). Nesse contexto, um relatório especial do *General Accounting Office* (GAO) de 1992, detectou que 68% das organizações federais e instalações norte-americanas pesquisadas tinham algum tipo de esforço TQM em andamento. A Universidade do Estado de Oregon foi a primeira entre instituições que se comprometeram a adotar os princípios da TQM em toda a organização (ROSS, 2017).

No Brasil iniciou com o lançamento do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBPQ), durante o governo Collor, em 1990, cujas ações se voltavam a melhoria da qualidade e produtividade de bens e serviços e aumento da competitividade da indústria nacional; todavia, o programa somente veio a ter maior repercussão na esfera estatal a partir do governo de FHC em 1995, com a criação do MARE e a Reforma do Estado. Reforma está pautada em três eixos: Institucional, cultural e de gestão. O eixo de gestão objetivava a propagação de ideias gerenciais à administração e a qualificar o serviço público, ancorado no movimento da Nova Administração Pública (SILVA, 2005).

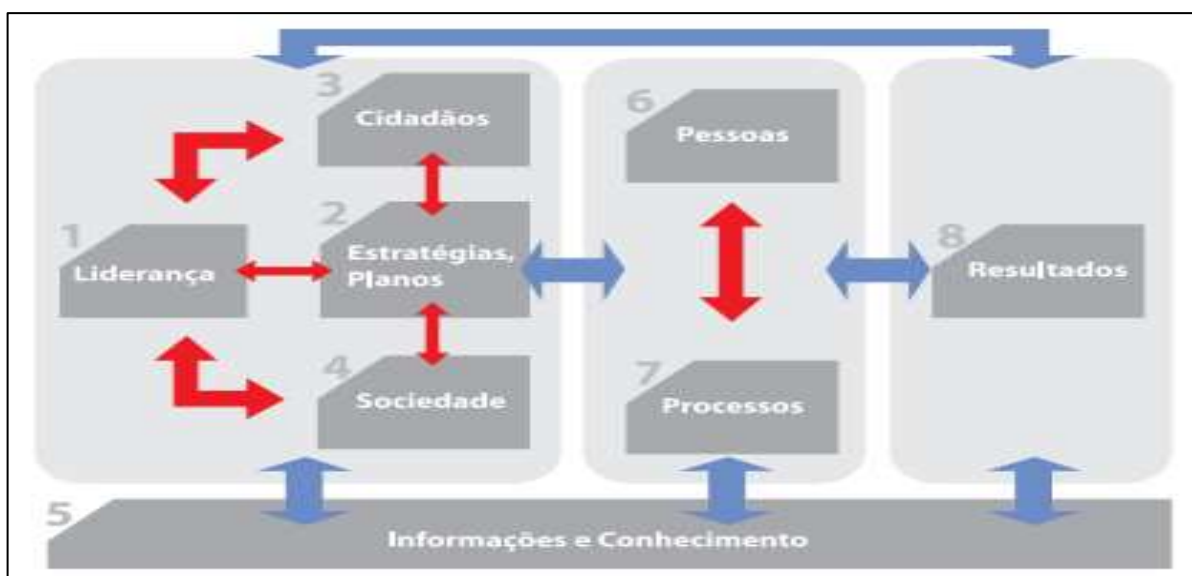
Diante das iniciativas do PBPQ, o governo federal trabalhou para inserir também programas de qualidade nos órgãos e entidades públicas no intuito de fomentar a gestão dos recursos públicos e atendimento das demandas sociais, assim nasceu o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública. Segundo Almeida (2002), esses programas se consolidaram no Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), cuja metodologia é focada em critérios de excelência, tais qual a liderança, estratégias, clientes, informação, pessoas, processos e resultados.

A metodologia utilizada pelo PQSP se desdobra na autoavaliação, com objetivo de diagnóstico da situação organizacional e acompanhamento das mudanças no *modus operandi*

da gestão, identifica fragilidades que devem ser aperfeiçoadas quando da elaboração de um plano de melhorias da Gestão. Outra vertente é o aprendizado organizacional e dos colaboradores. Esta ação é direcionada às deficiências de conhecimento institucional, administrativo ou técnico, e a valorização do capital humano da instituição. A falta de fundamentos necessários ao desenvolvimento de atividades e processos, bem como a falta de motivação e empoderamento, são cruciais ao sucesso e ao alcance dos objetivos propostos por uma gestão pela qualidade (ALMEIDA, 2002).

Em seguida, já no ano de 2005, surge da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e do Programa Nacional de Desburocratização, o GesPública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o aumento da competitividade do País. O modelo de excelência de gestão defendido pelo GesPública se divide em oito partes integradas formatadas em 4 blocos (Figura 7) (FOWLER, 2008).

Figura 7 - Representação do modelo de excelência de gestão do GesPública.



Fonte: Documento de Referência do GesPública (BRASIL, 2009).

Na figura acima, o primeiro bloco “Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade”, entende-se pela etapa de planejamento. Os serviços, produtos e processos são planejados de acordo com os recursos disponíveis e por meio da liderança forte da alta administração, focalizando as necessidades dos cidadãos-usuários (sociedade). No segundo bloco “Pessoas e Processos” há a execução do planejamento. A execução materializa as ações transformando objetivos e metas em resultados. Esse processo é conduzido pelas pessoas, desde que capacitadas e motivadas (FOWLER, 2008; BRASIL, 2009).

O terceiro bloco “Resultados” é o controle, onde se acompanha o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de suprimento e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais. O último e quarto bloco “Informações e Conhecimento” representa a inteligência organizacional, aqui são processados e avaliados os dados e os fatos internos e externos, capacitando a organização a corrigir ou melhorar suas práticas de gestão, o que reflete no seu resultado junto aos clientes (FORLER, 2008; BRASIL, 2009).

A orientação para o cliente faz parte de um dos principais construtos da “gestão da qualidade” dos serviços. No contexto da melhoria da qualidade no setor de serviços públicos, a insatisfação dos cidadãos com os serviços oferecidos pelas organizações estatais tem crescido nos últimos anos. As demandas dos cidadãos aumentaram, sendo menos propensos a aceitar qualidade abaixo do ideal. Essa situação pode ser acelerada pela lentidão burocrática e política, que pode estar relacionada à perda de credibilidade nos funcionários políticos e administrativos (KORUNKA *et al.*, 2007).

No processo de adaptação da TQM para setor público, volta-se então a satisfação das necessidades e expectativas dos clientes. A percepção dos cidadãos vistos como os clientes (*customers*) dos serviços públicos foi fundamental para a reforma gerencial do estado, pois as organizações estatais mudam seu comportamento quando se orientam para atender os clientes-cidadãos. Elas se buscam a eficiência nas suas ações e se preocupam com a qualidade dos serviços prestados à sociedade, levando em conta a obrigação de redução dos custos e a melhora permanente dos processos (COUTINHO, 2014).

Segundo Correia e Diniz (2004), Deming já defendia que os custos suportados por clientes pelo fornecimento de um "serviço ruim" pode ser tão prejudicial quanto comprar produtos de má qualidade, por isso, conhecimento sobre medição de custos e avaliação da má qualidade de serviços, especialmente nos serviços públicos, valer a pena o esforço, embora não seja sempre fácil de mensurar.

Melhorar a qualidade do serviço sem aumentar os custos é mais difícil no setor público do que no privado, porque os agentes eleitos devem constantemente tentar equilibrar as múltiplas e conflitantes metas dos diversos grupos de interesse. As batalhas orçamentárias anuais forçam os políticos a se concentrarem em recompensas de curto prazo, em vez de enfatizar valores profissionais de longo prazo, como aumento de produtividade, maior qualidade de serviço e uso mais eficiente de recursos públicos escassos; além disso, os gestores públicos normalmente operam em um ambiente não competitivo, com muito menos

controle do que seus pares do setor privado na definição e controle de mercados (MILAKOVICH, 1991).

Kohl e Oliveira (2012) exemplificam a implantação do modelo de qualidade na gestão pública, elaborando uma sequência de procedimentos a serem adotados com base no PBQP (GesPública). O modelo inicia com a definição do grupo interno de coordenação das ações de qualidade (ex.: comitê interno da qualidade); em seguida deve-se adotar a estratégia do Ciclo da Melhoria Contínua (Ciclo PDCA); avaliar a gestão; elaborar o Plano de Melhoria de Gestão com base nos resultados da avaliação; acompanhar e monitorar a execução do Plano de Melhoria; manter o grupo de coordenação informado do andamento das ações do programa interno da qualidade. Conjuntamente, incumbe-se a adoção de práticas de colaboração institucional e da troca de experiências (*benchmarking*) com outros órgãos e entidades públicas.

A transformação bem-sucedida na cultura de TQM no setor público requer uma visão de melhoria contínua de processos que enfatize o atendimento das necessidades internas e externas válidas aos clientes-cidadãos. O desempenho deve então ser avaliado em termos de satisfazer tais necessidades sociais, atendendo também os requisitos legais (MILAKOVICH, 1991).

3 METODOLOGIA

A realização de um trabalho científico exige a adoção de métodos claros, pois segundo Markoni e Lakatos (2011, p. 44): “Não há ciência sem o emprego de métodos científicos” e de acordo com Almeida (2011) o método atribui a confiabilidade do rigor científico.

Para Appolinário (2016, p.11), o método “[...] é um procedimento ou um conjunto organizado de passos que se deve realizar para atingir determinado objetivo e está presente em todos os âmbitos da experiência humana”. O método proporciona aos pesquisadores orientação geral para planejar uma pesquisa, formular hipóteses, coordenar investigações, realizar experiências e interpretar resultados (FACHIN, 2006).

A metodologia científica é uma preocupação instrumental. Dedicase aos procedimentos, ferramentas e dos caminhos para se fazer ciência (DEMO, 2013). Metodologia é o estudo dos conjuntos de métodos e tem por finalidade auxiliar o pesquisador na compreensão do processo de investigação científica (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos adotados para a execução da presente pesquisa, segregados em seis principais tópicos, sendo eles a classificação, delineamento, delimitação, identificação das técnicas de coleta de dados, técnica de análise de dados e limitações da pesquisa.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa adotou o método de raciocínio dedutivo, pois parte de uma premissa geral para se chegar a um caso concreto. Para Neto (2005, p. 26): “A dedução parte, portanto, de verdades preestabelecidas para chegar a conclusões a respeito de casos particulares” e corrobora Gil (2012, p. 9) ao mencionar que “[...] consiste numa construção lógica, que a partir de duas preposições chamadas premissas, retira uma terceira, nelas logicamente implicadas, denominada conclusão”

Partindo da premissa geral proposta por Almeida (2009, p. 53): “[...] a fiscalização contratual constitui-se em um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea, no Brasil. Verdadeiro ‘Calcanhar de Aquiles’ da execução dos contratos administrativos”, deduz-se que a Universidade Federal de Santa Catarina por ser uma entidade pública que realiza, administra e fiscaliza contratos administrativos, provavelmente, tem a gestão e fiscalização contratual como um dos seus calcanhares de Aquiles e; portanto, cabe uma investigação científica no sentido de aprimorá-la.

Quanto à natureza, trata-se de uma **pesquisa aplicada**, à medida que objetiva resultados aplicáveis à realidade local da UFSC. De acordo com Souza, Soares e Dias (2013, p. 64), a pesquisa aplicada “[...] objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” e tem como característica fundamental “[...] o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial.” (SOUZA, SOARES; DIAS, 2013, p. 64).

Adotou-se a **abordagem qualitativa** à pesquisa porque melhor permeou a proposta do estudo, ou seja, analisar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de uma Instituição Pública Federal, sob o guarda-chuva da teoria da Gestão da Qualidade Total (TQM), sendo que para tal, não houve uma medição estatística dos resultados.

As pesquisas qualitativas se caracterizam por ter o ambiente como fonte direta de dados; o pesquisador mantém um contato próximo ao ambiente e ao objeto de estudo, o que implica em um intenso trabalho de campo; não se utiliza de dados estatísticos como centro do processo de análise, não tendo por sua vez, a prioridade de numerar ou medir dados; os dados coletados, no entanto, são descritivos e refletem o maior número possível de elementos da realidade estudada e há uma maior preocupação com o processo ao invés do produto (PRODANOV; FREITAS, 2013).

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Quanto aos fins, a pesquisa possui **caráter descritivo**, pois descreve o estado da UFSC no campo da gestão e fiscalização de contratos. Nesse sentido, corrobora Rampazzo (2005, p. 60) que: “A pesquisa qualitativa é considerada, basicamente, descritiva”. De acordo com Fonseca (2009, p. 22): “A pesquisa descritiva, conforme diz o próprio nome, descreve uma realidade tal como se apresenta, conhecendo-a e interpretando-a por meio da observação, do registro e da análise de fatos ou fenômenos (variáveis).”.

Prodanov e Freitas (2013, p. 52) elencam os principais aspectos relacionados à pesquisa descritiva:

Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador. Procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos. Assim, para coletar tais dados, utiliza-se de técnicas específicas, dentre as quais se destacam a entrevista, o formulário, o questionário, o teste e a observação.

Nesse sentido, a presente pesquisa adotou a **estratégia de levantamento de campo** porque investiga um fenômeno local e contemporâneo, ou seja, a gestão/fiscalização dos contratos de serviços terceirizados na UFSC, vigentes na data de 06/12/2019, com coleta de dados em campo de múltiplas fontes: bibliográfica, documental e questionários.

De acordo com Gil (2008, p.50): “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e cita como principal vantagem “[...] a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”. Já na pesquisa documental, segundo Markoni e Lakatos (2006, p. 157) a característica principal é “[...] que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

A pesquisa documental consistiu do levantamento no âmbito local dos dados referentes à execução dos contratos terceirizados e dos atores envolvidos, em termos quantitativos e qualitativos. Na pesquisa bibliográfica, procurou-se consolidar uma base teórica refletiva às obrigações legais e às boas práticas descritas na literatura de gestão e fiscalização de contratos, além de importar alguns princípios e técnicas da Gestão da Qualidade Total, no sentido de subsidiar a elaboração do plano de ações de melhoria. Já a identificação dos fatores críticos de sucesso, utilizou-se de ambas as fontes (bibliográfica e documental).

O caminho metodológico empregado para a condução pesquisa seguiu a etapa *plan* (planejamento) do ciclo PDCA previsto no Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011), detalhado no Quadro 6, vinculado ao Programa Federal de qualidade GesPública.

Quadro 6 – Etapa P (*plan*) do Ciclo PDCA da GesPública.

| PDCA | FLUXO | ETAPA | OBJETIVO |
|----------------------|-------|---------------------------|--|
| P (<i>plan</i>) | 1 | Identificação do Problema | Definir claramente o problema/processo e reconhecer sua importância. |
| | 2 | Observação | Investigar as características específicas do problema/processo com uma visão ampla e sob vários pontos de vista. |
| | 3 | Análise | Descobrir a causa fundamental. |
| | 4 | Plano de ação | Conceber um plano para bloquear a causa fundamental. |

Fonte: Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011).

A partir do fluxo de planejamento previsto pelo GesPública, adaptou-se os objetivos de cada etapa para o contexto da presente pesquisa. O resultado foi a elaboração do Quadro 7, no qual são descritos os objetivos dos procedimentos metodológicos seguidos.

Quadro 7– Etapa P (*plan*) do Ciclo PDCA da pesquisa

| PDCA | FLUXO | ETAPA | OBJETIVO |
|----------------------|-------|---------------------------|--|
| P (<i>plan</i>) | 1 | Identificação do Problema | Identificar se há FCS na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na instituição selecionada e reconhecer que esses fatores podem impactá-la financeiramente e na qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente, à sociedade. |
| | 2 | Observação | Realizar a coleta de dados documentais e um questionário com os atores do processo, para observar as suas percepções sobre a gestão e fiscalização de contratos na instituição pesquisada. |
| | 3 | Análise | Analisar as causas dos problemas, a partir dos dados e informações obtidas. |
| | 4 | Plano de ação | Elaborar um plano de ação voltado à redução/eliminação de cada um dos FCS, com vistas à qualificação das atividades. |

Fonte: elaborado pelo autor

As etapas percorridas para a execução da pesquisa (Quadro 7) foram delimitadas de acordo com algumas limitações técnicas, tendo em vista o volume de contratos vigentes e o número de fiscais de contratos atuando na UFSC na data de corte estabelecida.

3.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A população estudada compreendeu os servidores ativos da UFSC designados como gestores/fiscais de contratos de serviços terceirizados firmados pela Universidade, vigentes em 06/12/2019, data esta que corresponde ao dia que foi obtida a planilha eletrônica de Controle de Contratos, disponibilizada pelo DPC.

Com base na planilha, obteve-se um número de **162 contratos de serviços terceirizados vigentes em 06/12/2019**, dos quais contavam com **414 fiscais/gestores** de contratos diferentes. O levantamento do número de fiscais/gestores foi realizado mediante consulta individual por contrato no sistema MATL/SARF (Sistema de Administração de Materiais, Cotas e Serviços), módulo contrato, aba fiscais, de modo que só foram consideradas as movimentações de nomeações/substituições/destituições de fiscais e gestores até a data de corte de 06/12/2019. Em seguida os dados foram transportados a uma planilha eletrônica, consolidados e contabilizados. Devido ao extenso número de fiscais/gestores de contratos, para a aplicação do questionário com esse grupo de servidores se optou por

selecionar apenas aqueles que atuam em contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, configurando-se uma amostra de 167 servidores.

A escolha por fiscais e gestores de contratos continuados com dedicação exclusiva, deve-se em razão desse tipo de contratação ser considerada como a mais complexa de se gerenciar e fiscalizar, uma vez que podem ser estender por até cinco anos, exigem um controle maior dos aspectos trabalhistas, previdenciários e fiscais e tem potencial de atrair a responsabilidade subsidiária para a Administração e por ação regressiva, aos agentes envolvidos (ALMEIDA, 2009; SALVINO; FERREIRA, 2009; BIAVASCHI; DROPPA, 2011; CRUZ, 2012; AGU, 2017).

A seleção da amostra abrangeu somente os servidores que atuam na operação, ou seja, na parte da execução da gestão e fiscalização de contratos. Os trabalhadores da linha de frente, segundo Ishikawa (1993), são base para o sucesso do controle de qualidade, pois além de assumirem a responsabilidade pelo processo, conhecem os fatos na “ponta da língua”. Portanto, as percepções dos fiscais e gestores de contratos sobre os fatores críticos da sua área de atuação são de suma importância, pois além de conhecerem o problema de perto, são também os principais agentes em um processo de empreender mudanças.

3.4 IDENTIFICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS

O instrumento de coleta de dados primários adotado pela pesquisa foi o questionário, pois possui alguns benefícios apontados por Gil (2012), como a possibilidade de atingir um grande número de pessoas, em uma área geográfica extensa, o que implica em menores gastos, garante o anonimato dos respondentes, permite que as pessoas o respondam no momento mais conveniente e o pesquisador não influencia nas respostas, o que poderia acontecer no caso de uma entrevista.

O questionário (Apêndice I) **foi dirigido aos 167 fiscais e gestores de contratos continuados de serviços com DE da UFSC**, vigentes em 06/12/2019, de todos os cinco campi da Universidade (Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Florianópolis e Joinville). Composto por **21 questões**, sendo 19 questões fechadas obrigatórias, do tipo múltiplas escolhas, caixa de seleção ou escala Likert e três abertas (discursivas) opcionais. O questionário foi dividido em uma etapa inicial de caracterização do respondente (duas questões); o centro foi segregado em dois eixos de análise: Gestão de Pessoas e Gestão de Processos; e por fim, foi elaborada uma questão final (aberta) para a conclusão e comentários gerais. Para referenciar as citações diretas oriundas das respostas discursivas, optou-se por

nomear os respondentes (R) de acordo com a ordem cronológica de retorno do questionário (1º ao 47º), por exemplo, o primeiro respondente foi identificado como R1.

A opção pelos eixos de análise de gestão de pessoas e processos se justifica pelo público alvo do questionário. Esses servidores são os agentes escolhidos pela Administração para executar o acompanhamento contratual, conforme prevê a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Segundo o modelo de qualidade de gestão do GesPública, “Pessoas e Processos” são os principais fatores de sucesso na fase de execução (Bloco 2) do planejamento de um programa de qualidade (Bloco 1), à medida que os processos são conduzidos pelas pessoas, transformando objetivos em resultados (FOWLER, 2008; BRASIL, 2009).

O questionário foi elaborado por intermédio da ferramenta *online* e gratuita *Google Form* (<https://www.google.com/forms/about/>). Foi realizado um **pré-teste** do questionário com **cinco servidores do DPC** antes do envio definitivo para os sujeitos da pesquisa, a fim de corrigir possíveis erros, haja vista que esse setor possui afinidade com o tema da pesquisa. Segundo Prodanov e Freitas (2013), o pré-teste é realizado em uma pequena amostra, com o objetivo de identificar e eliminar problemas potenciais.

Após realizados os ajustes indicados no pré-teste, o *link* do questionário foi enviado por *e-mail* aos sujeitos de pesquisa, com os seus endereços eletrônicos ocultados para a manutenção do anonimato, em uma **primeira rodada no dia 27/01/2020** e em **uma segunda rodada no dia 12/02/2020**. **O encerramento da coleta com questionário ocorreu em 27/02/2020**, obtendo **47 questionários respondidos**, o que corresponde a **28% (vinte e oito por cento) de taxa de retorno**. Salienta-se que devido ao caráter qualitativo da pesquisa, não foi fixada uma taxa estatística para atribuir o tamanho da amostra (PRODANOV; FREITAS, 2013). Dos 47 respondentes, 38 estavam lotados no Campus Florianópolis (80,9%), quatro no Campus Araranguá (8,5%), três no Campus Curitiba (6,4%) e dois no Campus Blumenau (4,3%). Não houve retorno de nenhum fiscal do Campus Joinville.

Os dados secundários foram logrados em documentos e fontes bibliográficas. As fontes documentais de consulta partiram de processos digitais de contratações de serviços (sistema SPA-SOLAR); o banco de dados desses contratos no sistema MATL/SARF, do qual foi possível obter informações sobre o objeto, dados financeiros, vigência e portarias de nomeações de fiscais e gestores; *sites* institucionais; organogramas; planilhas eletrônicas obtidas com o DPC e PROAD; e a relação de cursos de capacitação da CCP.

Quanto à coleta bibliográfica, buscou-se ainda nas normativas federais, com destaque a IN nº 05/2017 e a Lei nº 8.666/93, e em produções acadêmicas correlatas, às normas e procedimentos exitosos de gestão/fiscalização de contratos terceirizados, principalmente no

que tange aos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, além do apoio teórico dos princípios e técnicas de TQM, como o *benchmarking*, BPMN e 5w2h, para a construção de uma prática voltada à qualificação da gestão e fiscalização das contratações de serviços terceirizados na Universidade, por meio de um planejamento de ações para eliminação ou redução de fatores críticos.

Quadro 8 – Relação entre os objetivos específicos, técnicas de coletas e resultados.

| Objetivo específico | Técnica de coleta de dados | Resultado esperado |
|---|---|--|
| Levantar dados sobre as contratações de serviços terceirizados da UFSC e sobre os gestores/fiscais desses contratos. | Documental, por meio de planilhas eletrônicas e sistemas de dados. | Obter dados das contratações de serviços terceirizados da UFSC (ex.: tipos, quantidades de contratos e trabalhadores), bem como dos gestores e fiscais desses contratos, de forma a gerar informações úteis à análise. |
| Identificar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC. | Documental, por meio de <i>sites</i> institucionais, organogramas, normativas internas, documentos e processos digitais, sistemas de dados, além de consulta à bibliografia correlata. | Identificar os FCS da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC, com base na pesquisa documental. |
| | Questionário aplicado com os fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados da UFSC. | Identificar os FCS da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC, sob o ponto de vista dos atores do processo. |
| Propor um plano de ações de melhorias voltado à qualificação da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC. | Desenvolvido com base nas coletas anteriores e na combinação da bibliografia de gestão/fiscalização de contratos terceirizados e Gestão da Qualidade Total (TQM). Emprego do Método 5w2h. | Apresentar medidas factíveis e aplicáveis à qualificação da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC, mas com possibilidade de replicação em outras Instituições Públicas Federais. |

Fonte: elaborado pelo autor

O Quadro 8 apresenta uma síntese da proposta metodológica de coleta de dados para o cumprimento dos objetivos específicos traçados. Foi descrito ainda no mesmo quadro, os resultados esperados após a conclusão de cada um dos objetivos.

3.5 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Após a coleta dos dados documentais, bibliográficos e da apuração dos questionários, coube a análise de todo o material produzido. A técnica adotada foi a análise de conteúdo, pois compreende uma metodologia que descreve e interpreta o conteúdo de toda a classe de documentos e textos, fazendo parte de uma busca teórica e prática, com significado especial no campo das investigações sociais (MORAES, 1999).

As fases da análise de conteúdo são a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise se constituiu da fase de planejamento, onde se estabeleceu os esquemas de trabalho, com procedimentos definidos, embora com alguma flexibilidade. Na fase de exploração do material foi realizada a codificação, classificação e a categorização. Na etapa final, os dados brutos foram tratados a fim de torná-los significativos e válidos (CÂMARA, 2013). Para tal, elaboraram-se quadros representativos, gráficos e foram expostas as interpretações dos dados e resultados pelo pesquisador.

O estudo se propõe a analisar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados sob a perspectiva de quatro dimensões principais de Gestão da Qualidade Total:

1. Liderança;
2. Gestão de Processos;
3. Gestão de Pessoas, e;
4. Foco no cliente.

A escolha das quatro dimensões descritas acima se justifica pela consolidação dos três temas abordados na revisão bibliográfica: Terceirização, Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados e Gestão da Qualidade Total. Ou seja, primeiramente se verificou qual é a principal problemática relacionada à terceirização de serviços na Administração Pública, a resposta apontou para a gestão e fiscalização dessas contratações (ALMEIDA, 2009; EMMENDOERFER; SILVA, 2009; SALVINO; FERREIRA, 2009; HERMES, 2010; BIAVASCHI; DROPPA, 2011; COSTA, 2013; SANTOS, 2013; BARRAL, 2016).

Buscou-se em seguida levantar quais eram os principais pontos críticos apontados pela bibliografia existente na área gestão e fiscalização de contratos (ALVES, 2004; SOUZA JUNIOR, 2011; BEDNARSKI, 2012; SANTOS, 2013; BORBA FILHO, 2014; MEDEIROS, 2014; LAPA, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016; BURGOS, 2017; ROSA, 2017) e a possível correspondência nas dimensões abordadas pela TQM, no que tange aos programas de qualidade total. Identificou-se então que a qualificação da gestão de contratos perpassa pelos eixos de Liderança (alta gestão), Gestão de Pessoas e Gestão Processos; o último eixo “Foco no Cliente e nos Requisitos” corresponde ao constructo da filosofia TQM e, portanto, está implícito nos anteriores (CROSBY, 1986; ISHIKAWA, 1993; FEIGEBaum, 1994; POWELL, 1995; SAMSON; TERZIOVSKI, 1999; REED; LEMAK; MERO, 2000; HELLSTEN; KLEFSJÖ, 2000; KRUGER, 2001; HUARNG; CHEN, 2002; JURAN, 2003; DEMING, 2003; LUTABINGWA; AURIACOMBE, 2009).

E ainda, segundo Daher (2016), a ISO 9001:2015 está baseada em sete princípios de gestão da qualidade, sendo que os quatro primeiros princípios, 1) Foco no cliente, 2) Liderança, 3) Engajamento das pessoas e 4) Abordagem de processo, correspondem aos mesmos fatores de análise selecionados para a presente pesquisa. A ISO 9001:2015 objetiva a abordagem de processo direcionada ao desenvolvimento e melhoria de um sistema de gestão da qualidade voltada à satisfação do cliente, que acontece mediante ao atendimento aos seus requisitos (DAHER, 2016). O programa GesPública (Figura 7, p. 71) também corrobora ao indicar “Pessoas e Processos”, “Liderança” e “Cidadãos e Sociedade” como os requisitos de um modelo de qualidade de gestão pública (FOWLER, 2008; BRASIL, 2009).

Quadro 9 – Eixos de análise da qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

| Eixo de análise | Decomposição do eixo de análise | Autores |
|----------------------------------|---|---|
| Liderança | Assumir a liderança por mudanças; incentivar o orgulho pela qualidade do trabalho; trabalhar a motivação; planejamento estratégico; fornecer os meios necessários para atendimento dos requisitos; fornecer e incentivar a capacitação. | Crosby (1986), Ishikawa (1993), Feigebaum (1994); Samson; Terziovski (1999); Reed; Lemak; Mero (2000); Kruger, (2001); Huarng; Chen (2002); Juran (2003); Deming (2003); Lutabingwa; Auriacombe (2009). |
| Gestão de Pessoas | Trabalho em equipe; comprometimento; comunicação; empoderamento (envolvimento nos planos estratégicos e autonomia); recrutamento; capacitação e treinamento; desenvolvimento da técnica; procedimentos de disseminação da cultura organizacional. | Powell (1995), Samson; Terziovski (1999) Reed; Lemak; Mero (2000); Hellsten; Klefsjö (2000), Huarng; Chen (2002); Tari; Sabater (2004); Brasil (2009). |
| Gestão de Processos | Planejamento; gerenciamento de processos; controles internos; revisão contínua dos processos; melhoria de processos; ciclo PDCA; estrutura operacional de trabalho (registrada em documentos ou manuais técnicos e gerenciais). | Crosby (1986); Ishikawa (1993); Feigebaum (1994); Milakovich (1991); Deming (2003); Juran (2003), Tari; Sabater (2004), Edgeman e Hensler (2005); Brasil (2009). |
| Foco no cliente e nos requisitos | Levantamento de demanda; pesquisa de satisfação; zero defeitos (erros); qualidade como investimento; atendimento das necessidades e requisitos de clientes. | Crosby (1986), Ishikawa (1993), Feigebaum (1994), Ross (2017), Deming (2003); Juran (2003). |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 8 – Diagrama dos eixos de análise da qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados



Fonte: elaborado pelo autor

O Quadro 9 apresenta os eixos de análise dos FCS da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados propostos para essa pesquisa, sob a visão da TQM, identificando a decomposição (detalhamento) de cada um deles. Além disso, apresenta o embasamento teórico utilizado para delimitação e elaboração dos eixos. A Figura 8 se configura em uma representação gráfica da inter-relação entre os eixos, de forma que o constructo “Foco no Cliente e nos Requisitos” se apresenta na intersecção dos demais.

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Em termos do escopo físico, como a pesquisa foi realizada em grande parte pela coleta de dados digitais, seja por meio do questionário *online* e pelas pesquisas bibliográficas e documentais nos sistemas de gestão administrativa da Universidade, planilhas e *sites* institucionais, pode abranger as contratações de todos os Campi da UFSC (Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Florianópolis, Joinville), o que permitiu também a verificação dos processos nos cinco Campi da UFSC e, conseqüentemente, a realização de comparações entre os campi fora de sede e o Campus Florianópolis.

A limitação temporal foi estabelecida para as contratações de serviços terceirizadas com vigência na data de 06/12/2019, tendo em vista a obtenção nesse dia da planilha de controle de contratos disponibilizada pelo DPC. Ademais, como já mencionado, em via de regra os contratos administrativos de serviços podem se estender por até 60 meses, então as contratações que se iniciaram em 2013 já se encontravam findadas na data de corte.

Estabelecidos quais seriam os contratos selecionados, identificou-se os sujeitos nomeados para as funções de fiscal/gestor dessas contratações, com portarias ativas. Para a aplicação dos questionários com os atores do processo foi limitada a amostra aos fiscais e gestores de contrato com regime de mão de obra exclusiva (167), devido ao grande tamanho da população (414) e à maior complexidade de acompanhamento desse tipo de contratação. O questionário ficou disponível para preenchimento durante o período de um mês

Em relação à limitação teórica legal, a pesquisa analisou as atividades de gestão/fiscalização realizadas na UFSC sob os ditames da Lei nº 8.666/93 e das diretrizes dispostas na Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG, pois estes são as principais legislações de contratações de serviços terceirizados no Brasil. Sabendo-se que as leis e demais normatizações não contemplam todas as possibilidades da vida prática dos órgãos, buscaram-se nas literaturas disponíveis, as rotinas complementares a essas atividades, tais quais os manuais de fiscalização e outras boas práticas de universidades e órgãos federais.

A sustentação teórica para o estudo transcorreu sob a égide da teoria de Gestão da Qualidade Total (TQM), o que não impediu que outras correntes da administração fossem consultadas adicionalmente para agregarem valor teórico ao trabalho.

Quanto à limitação de aplicar apenas a etapa “P” (planejamento) do Ciclo PDCA previsto pelo modelo de excelência GesPública, justifica-se que não haveria tempo hábil para avançar às etapas de implementação das melhorias propostas pelo plano de ações e, conseqüentemente, das etapas de checagem e correção. Um dos principais motivos que atrasariam a conclusão do ciclo PDCA completo e da pesquisa, que em nível de mestrado se limita a dois anos, seria a necessidade de aplicação de algumas medidas mais complexas, como por exemplo, a alteração da normativa interna que trata da fiscalização de contratos terceirizados da Universidade e a criação de um departamento voltado às políticas nessa área.

4 RESULTADOS

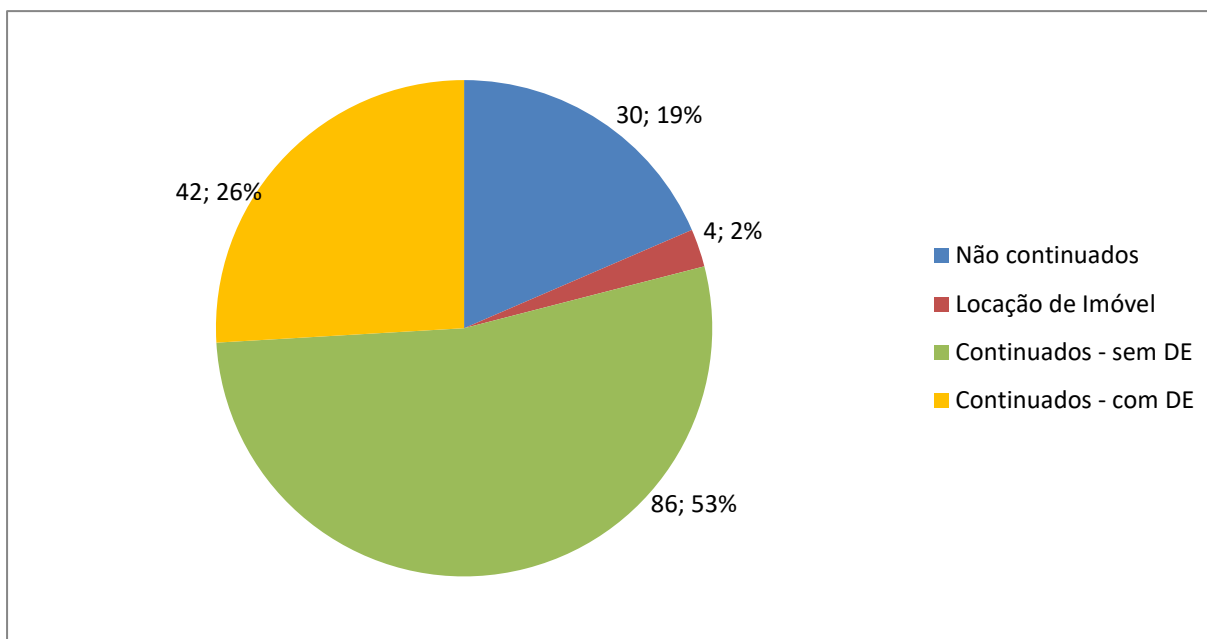
Os resultados da pesquisa são apresentados em dois tópicos principais. O primeiro (4.1) destaca o levantamento de dados das contratações de serviços terceirizados da Universidade e dos servidores que atuam na sua gestão e fiscalização. Para tal, baseou-se essencialmente nos dados obtidos no Sistema MATL/SARF e em planilhas de controles. No segundo (4.2), apresentam-se os fatores críticos de sucesso identificados na gestão e fiscalização desses contratos, mediante os resultados dos levantamentos ora citados e da pesquisa em múltiplas fontes, como páginas institucionais, processos administrativos e um questionário com os atores envolvidos. Em ambos os tópicos é realizada também a análise/discussão dos achados.

4.1 CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

A Universidade Federal de Santa Catarina possui campi em cinco municípios do Estado de Santa Catarina, sendo a sede localizada na capital Florianópolis, com fundação em 1960, além dos Campi de Joinville, Araranguá e Curitibanos, inaugurados em 2009, e o mais recente Campus Blumenau, com instalação em 2013 (UFSC, 2020). Essa desconcentração geográfica tem reflexos na gestão dos seus contratos de serviços terceirizados, pois cada uma dessas unidades possui contratos próprios de serviços, com poucas exceções, como é o caso do contrato de energia elétrica, que atende a todos os cinco campi da UFSC.

4.1.1 Dados dos contratos de serviços terceirizados

De acordo com os dados fornecidos pelo Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), mediante planilha eletrônica atualizada em 06/12/2019, denominada de “Controle de Contratos”, a UFSC possuía 30 contratos de serviços não continuados, quatro de locação de imóveis, 86 de serviços continuados sem dedicação exclusiva (DE) de mão de obra e 42 de serviços continuados com dedicação exclusiva, totalizando 162 contratos de serviços terceirizados vigentes (DPC, 2019), conforme apresentado no Gráfico 01. Salienta-se que os contratos de locação de imóvel poderiam ser considerados como continuados sem DE, contudo, como foram tratados de forma distinta pela planilha apresentada, também foram contabilizados separadamente para fins de representação. Para os contratos não continuados na havia distinção em relação à dedicação de mão de obra.

Gráfico 1 – Quantidade de contratos de serviços terceirizados da UFSC.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Observa-se que pela análise do Gráfico 1, que o maior volume de contratos de serviços terceirizados vigentes na UFSC em 06/12/2019 eram do tipo continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra exclusiva (DE), com 53% (cinquenta e três por cento) do total, ou seja, são aqueles que ultrapassam um exercício financeiro, mas que não contam com trabalhadores permanentemente dentro das instalações da Universidade. Um exemplo da contratação continuada sem DE mais representativa da UFSC é o próprio serviço de energia elétrica, com vulto anual estimado de R\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais). Por sua vez, os continuados com DE traduzem 26% (vinte e seis por cento) das contratações. Os serviços continuados com DE são aqueles cuja característica principal é a presença permanente dos trabalhadores nas dependências da tomadora. Os dois demais tipos somados atingiram 21% (vinte e um por cento) do total.

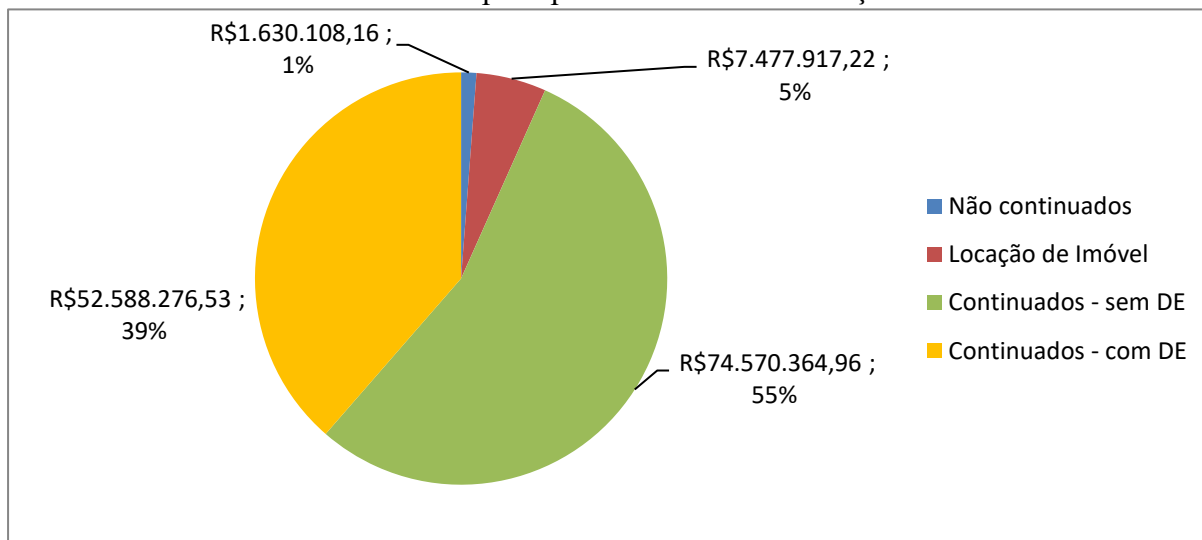
Em se tratando de valores dispendidos com serviços terceirizados, realizou-se um levantamento do gasto anualizado estimado para cada tipo de contratação (Quadro 10 e Gráfico 2), bem como a distribuição da quantidade de contratos e montante gasto por cada campus da UFSC (Quadro 11 e Gráfico 3), tomando apenas os contratos vigentes na data de 06/12/2019.

Quadro 10 – Gasto anualizado por tipo de contratos de serviços terceirizados.

| Tipo de contrato | Quantidade | Gasto anualizado estimado |
|----------------------|------------|---------------------------|
| Continuados - com DE | 42 | R\$ 52.588.276,53 |
| Continuados - sem DE | 86 | R\$ 74.570.364,96 |
| Locação de imóveis | 4 | R\$ 7.477.917,22 |
| Não continuados | 30 | R\$ 1.630.108,16 |
| Total | 162 | R\$ 136.266.666,87 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Quando se trata a despesa como anualizada, considera-se que o valor foi calculado com base em um ano de prestação de serviço. No caso dos serviços não continuados, o período de vigência do contrato pode ser inferior a um ano, então para fins de contabilização do valor, considerou-se o valor estimado para a conclusão do serviço. Além do mais, o valor estimado corresponde ao montante máximo previsto para cada contratação e, como várias contratações de serviços são remuneradas por demanda (ex.: energia elétrica, água, passagens aéreas), o gasto anualizado estimado se refere a um levantamento teórico de despesas.

Gráfico 2 - Gasto anualizado por tipo de contratos de serviços terceirizados.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Verifica-se diante dos dados apresentados pelo Quadro 10 e Gráfico 2, que a despesa anualizada estimada da UFSC com serviços terceirizados, vigentes em 2019, correspondia a R\$ 136.266.666,87 (cento e trinta e seis milhões, duzentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos). Desse montante, cerca de 55% (cinquenta e cinco por cento) ou R\$ 74.570.364,96 (setenta e quatro milhões, quinhentos e setenta mil, trezentos e sessenta e quatro reais e noventa e seis centavos) eram relativos aos contratos continuados sem DE. O segundo tipo de contratações de serviços terceirizados com maior

número de contratos vigentes e maior dispêndio anualizado estimado eram as continuadas com DE, atingindo R\$ 52.588.276,53 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, duzentos e setenta e seis reais e cinquenta e três centavos) ou 39% (trinta e nove por cento) do total (Gráfico 2).

Ficou evidente que o grande volume de contratações de serviços realizadas pela UFSC seja em quantidade e valores eram continuadas. A vantagem desse tipo de contratação é a eliminação dos custos com o processo licitatório, tendo em vista a possibilidade de renovação por até 60 meses, desde que mantida a vantajosidade para a Administração (BRASIL, 1993).

Outra ponderação a ser realizada está na representatividade dos serviços continuados “com” DE sob o ponto de vista orçamentário-financeiro, uma vez que apesar de constarem com menos da metade do quantitativo de contratos continuados “sem” DE, respectivamente 42 e 86 contratos, quando se comparam as despesas anualizadas estimadas, os números não seguem a mesma proporção, sendo respectivamente R\$ 52.588.276,53 e R\$ 74.570.364,96. Esses valores denotam que, comparativamente, a despesa estimada com DE girou em torno de 70% (setenta por cento) dos gastos com os demais serviços continuados.

Como já mencionado, a UFSC possui cinco campi, então se decidiu por levantar a distribuição por cada campus do total de 162 contratos, com gasto anualizado aproximado de R\$ 136 (cento e trinta e seis milhões de reais), salientando que para efeitos de apuração se considerou o campus responsável pela gestão/fiscalização do respectivo contrato, já que alguns contratos atendem a toda a Universidade.

Quadro 11 – Quantidade de contratos de serviços e gasto anualizado por Campi.

| Campi | Quantidade | Gasto anualizado estimado |
|---------------|-------------------|----------------------------------|
| Araranguá | 15 | R\$ 4.979.142,94 |
| Blumenau | 26 | R\$ 7.901.947,03 |
| Curitibanos | 12 | R\$ 5.435.240,51 |
| Florianópolis | 98 | R\$ 108.757.448,27 |
| Joinville | 11 | R\$ 9.192.888,12 |
| Total | 162 | R\$ 136.266.666,87 |

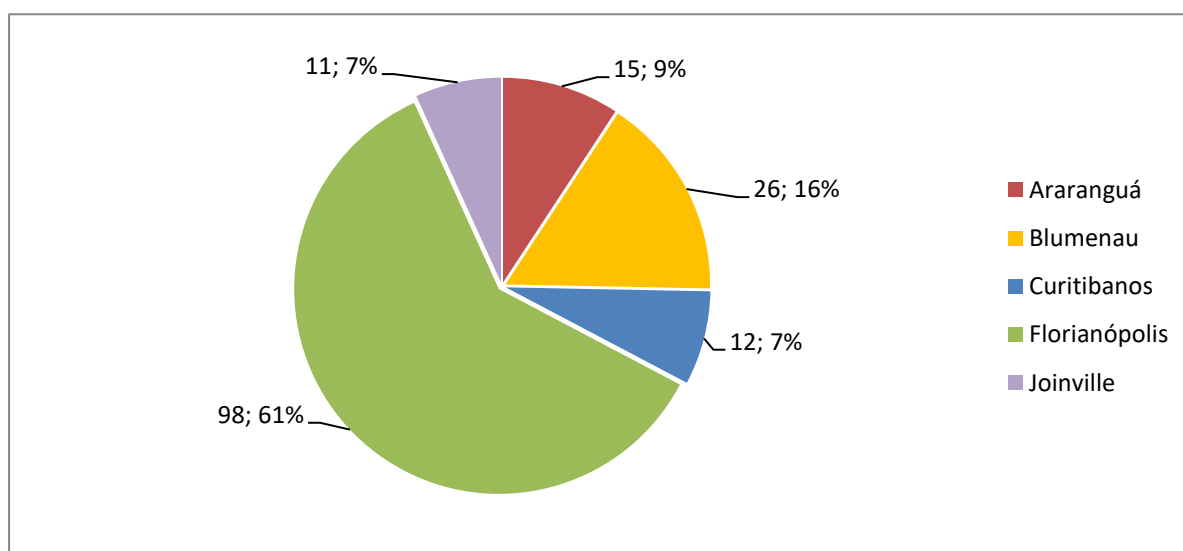
Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Pela análise do Quadro 11 é possível constatar que o Campus Florianópolis concentrou grande parte do número de contratos e, conseqüentemente, da despesa empenhada para esse fim. Dos 162 contratos de serviços terceirizados vigentes, 98 eram geridos/fiscalizados na sede em Florianópolis, com gasto anualizado estimado de R\$ 108.757.448,27 (cento e oito milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e vinte e sete centavos) ou cerca de 80% (oitenta por cento) do total de desembolsos, enquanto a soma de

todos os demais quatro campi resulta em 64 contratações com gasto anualizado de R\$ 27.509.218,60 (vinte e sete milhões, quinhentos e nove mil, duzentos e dezoito reais e sessenta centavos).

Em seguida foi elaborado o Gráfico 3 para melhor visualizar como eram distribuídos, em termos quantitativos, os contratos terceirizados de serviços da UFSC entre os seus cinco campi.

Gráfico 3 - Quantidade de contratos de serviços por campi.



Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

O gráfico 3 demonstra mais claramente a diferença da quantidade de contratos do Campus Florianópolis em relação aos demais, pois seus 98 contratos traduziam 61% (sessenta e um por cento) do total. Em seguida apareceu Blumenau com 26 contratos ou 16% (dezesseis por cento), Araranguá com 15 contratos (9%), Curitiba com 12 contratos (7%) e Joinville com 11 (aproximadamente 7%).

Quadro 12 – Quantidade de contratos por tipo e por campi.

| Campi | Cont. sem DE | Cont. com DE | Não cont. | Aluguel | Total |
|---------------|--------------|--------------|-----------|----------|------------|
| Araranguá | 8 | 6 | 1 | 0 | 15 |
| Blumenau | 7 | 5 | 11 | 3 | 26 |
| Curitibanos | 6 | 6 | 0 | 0 | 12 |
| Florianópolis | 60 | 20 | 18 | 0 | 98 |
| Joinville | 5 | 5 | 0 | 1 | 11 |
| Total | 86 | 42 | 30 | 4 | 162 |

Legenda: Cont. (continuado), DE (dedicação exclusiva). **Fonte:** elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Realizou-se também uma verificação da disposição dos contratos de serviços terceirizados da UFSC por tipo e por campi. Consta-se pelo Quadro 12, que o número de contratos continuados sem DE em Florianópolis foi bastante superior aos demais, haja vista que dos 86 contratos, 60 possuíam sua gestão/fiscalização na sede, ou seja, aproximadamente 70% (setenta por cento). No caso dos não continuados, que são os de escopo ou não prorrogáveis, visualizou-se que os Campi de Florianópolis e Blumenau “monopolizavam” esse tipo de contratação, sendo que dos 30 contratos, Florianópolis detinha 18 e Blumenau 11. No que tange aos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, observou-se que o Campus Sede contava com 20 dos 42 contratos ou cerca de 48% (quarenta e oito por cento) e os demais Campi mantiveram uma regularidade em termos de quantidade, uma vez que oscilaram entre 6 e 5 contratos com DE cada. No Quadro 13 apresentado em seguida é demonstrado a quantidade de trabalhadores por campi, bem como o valor anualizado estimado para as contratações de serviços com DE.

Quadro 13 - Quantidade de trabalhadores terceirizados e valor anualizado estimado por campi com contratos continuados com DE.

| Campi | Contratos | Trabalhadores Terceirizados | Valor anualizado estimado |
|---------------|------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Araranguá | 6 | 37 | R\$ 1.730.018,76 |
| Blumenau | 5 | 25 | R\$ 1.338.108,12 |
| Curitibanos | 6 | 45 | R\$ 3.227.062,47 |
| Florianópolis | 20 | 823 | R\$ 44.631.488,21 |
| Joinville | 5 | 33 | R\$ 1.661.598,97 |
| Total | 42 | 963 | R\$ 52.588.276,53 |

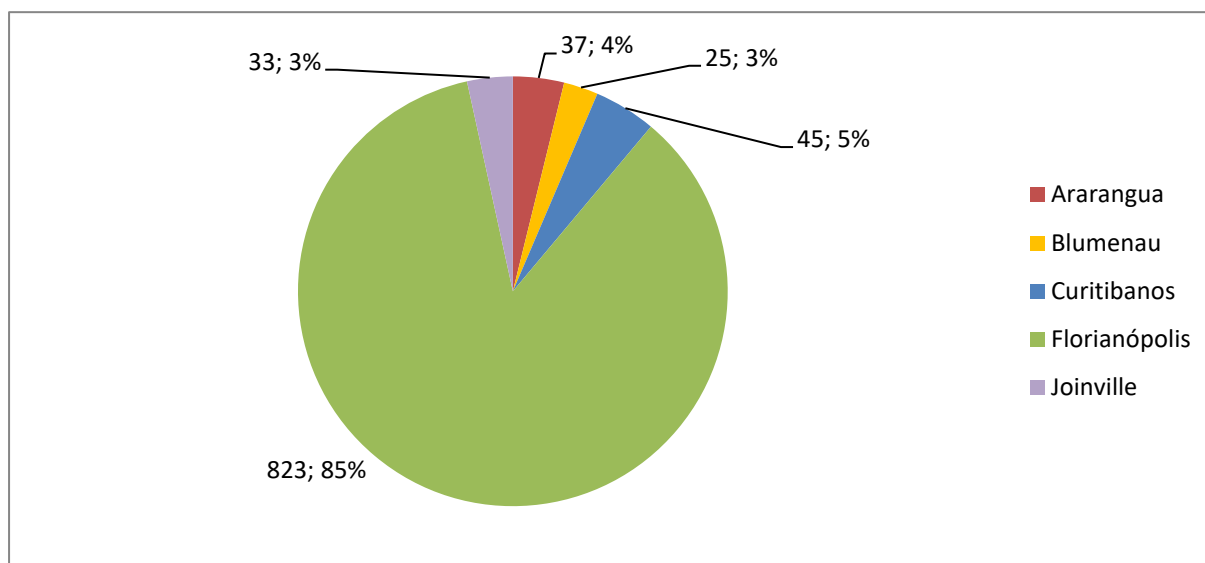
Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

O Quadro 13 revela que os 42 contratos de serviços com DE vigentes na data da coleta empregavam 963 trabalhadores, o que correspondia uma média de 22 trabalhadores por contrato. Contudo, no caso em análise, a média não exprimiu com acurácia a divisão dos trabalhadores por contrato e campi. Nesse sentido, constatou-se que apesar do Campus Florianópolis possuir 48% (quarenta e oito por cento) dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra da UFSC, quando se observa o número de trabalhadores em relação aos demais campi, percebe-se que não foi mantida a mesma proporção, o que pode ser mais bem visualizada por meio do Gráfico 4, disposto em seguida.

Outro aspecto importante a se destacar, com posse do número de trabalhadores terceirizados com dedicação exclusiva em atividade na UFSC, é a comparação com a quantidade de servidores TAEs da Universidade. Considerando, que atualmente a UFSC conta

com aproximadamente 3.200 TAEs (UFSC, 2019a), verificou-se que o volume de trabalhadores terceirizados representava 30% (trinta por cento) do montante de servidores técnico-administrativos e, quando somados, os terceirizados e os TAEs (4.163 trabalhadores), observa-se que os terceirizados eram cerca de 23% (vinte e três por cento) do corpo administrativo da Universidade.

Gráfico 4 – Quantidade de trabalhadores terceirizados por campi (DE).



Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Verifica-se pelo Quadro 13 e Gráfico 4 que aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento) ou 823 trabalhadores se concentraram apenas no Campus Florianópolis, os demais campi somados possuíam uma média de 35 trabalhadores. De acordo com a planilha de controle de contratos, cinco serviços de Florianópolis acumulavam aproximadamente 81% (oitenta e um por cento) dos seus 823 trabalhadores, são eles: Limpeza (274 trabalhadores), vigilância (175 trabalhadores), portaria (98 trabalhadores), preparo de refeições do Restaurante Universitário (92 trabalhadores) e jardinagem (34 trabalhadores).

O custo médio mensal e anual de cada trabalhador terceirizado correspondia respectivamente a R\$ 4.550,73 (quatro mil quinhentos e cinquenta reais e setenta e três centavos) e R\$ 54.608,80 (cinquenta e quatro mil seiscentos e oito reais e oitenta centavos). Para se obter a média unitária anual, realizou-se a divisão do montante total anualizado (R\$ 52.588.276,53) pelo número total de trabalhadores (963) e em seguida, o resultado foi dividido por 12 (meses) para o cálculo mensal.

Quanto aos objetos dos contratos com DE ou em outras palavras, a descrição do serviço contratado, vislumbra-se que das 42 contratações vigentes na data de 06/12/2019, a UFSC detinha 21 contratos com objetos diferentes, conforme Quadro 14.

Quadro 14 – Distribuição dos objetos dos contratos continuados com DE.

| Objeto Contratado | Quantidade de Contratos |
|--------------------------|--------------------------------|
| Limpeza | 5 |
| Vigilância | 6 |
| Recepção | 5 |
| Motoristas | 4 |
| Portaria | 2 |
| Carga/Descarga | 2 |
| Auxiliares Rurais | 2 |
| Jardinagem | 2 |
| Serviços Gerais | 2 |
| Demais | 12 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Planilha de Controle de Contratos do DPC (DPC, 2019).

Identifica-se pela análise do Quadro 14 que os serviços mais comuns, ou seja, cujos objetos possuem maior número de contratos eram em ordem decrescente: vigilância (6), limpeza (5), recepção (5) e motoristas (4). Constatou-se que cada campus possuía um contrato de limpeza, vigilância e recepção e todos os 4 campi fora de sede contavam com os serviços de motoristas, pois precisam se deslocar com frequência para Florianópolis. No caso da vigilância há um contrato que atende apenas a Fazenda Experimental Yakult, localizada no município de Barra do Sul, por essa razão, a quantidade de contratos superou a de campi.

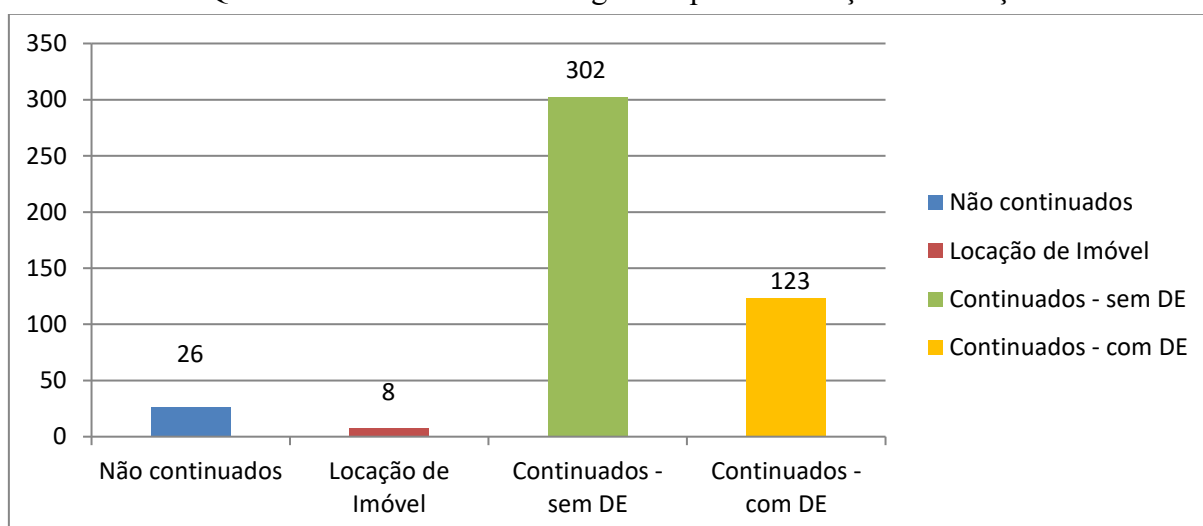
Após a realização do levantamento dos contratos de serviços terceirizados da UFSC, procedeu-se com a pesquisa dos dados relativos aos fiscais e gestores desses contratos. Em seguida são apresentados os resultados dessa coleta.

4.1.2 Dados dos fiscais e gestores de contratos terceirizados

Para a obtenção dos dados de fiscais e gestores de contratos terceirizados foi necessário o acesso ao sistema MATL/SARF, pois a planilha de controle de contratos disponibilizada pelo DPC não contemplava essa informação. O MATL/SARF é um sistema interno utilizado pela UFSC para a sua gestão administrativa, orçamentária e financeira, onde há um submódulo relativo às informações dos contratos. Para os servidores acessarem a esse sistema é necessária uma solicitação (chamado) no portal de atendimentos da SETIC (Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação).

A consulta ao sistema MATL/SARF se deu individualmente por contrato, de acordo com os contratos vigentes em 06/12/2019, listados na Planilha de Controle de Contratos (DPC, 2019). Em seguida, a relação de fiscais/gestores com portarias ativas foi transposta para uma planilha eletrônica no *software excel*, para categorização, consolidação e tratamento dos dados. O levantamento demonstrou que existiam 382 servidores diferentes atuando como fiscal ou gestor dos contratos terceirizados de serviços vigentes na UFSC em 06/12/2019. Destaca-se que esses resultados, bem como os apresentados adiante são inéditos na UFSC; logo, desconhecia-se até então o contingente de pessoal envolvido diretamente no processo. Em seguida, verificou-se a quantidade de servidores designados para cada tipo de serviço, apresentada conforme o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Quantidade de servidores designados por contratação de serviços terceirizados.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do sistema MATL/SARF (2019).

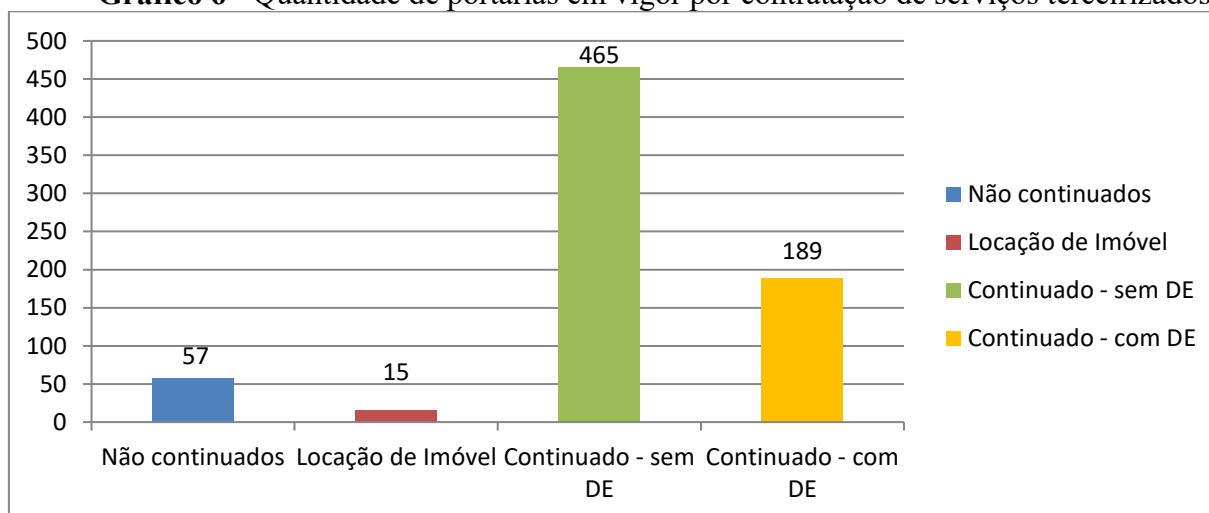
Salienta-se inicialmente, que a soma de servidores nos quatro tipos de contratações ultrapassou o montante de 382, isso ocorre porque um servidor pode atuar na função de fiscal/gestor em mais de um contrato. Apurou-se então, que 302 servidores atuavam nos contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, 123 nos com dedicação exclusiva, 26 nos não continuados e 8 nos de locação de imóvel. Levando em conta que são 86 contratos continuados sem DE, havia uma média de aproximadamente quatro fiscais para cada contrato desse tipo (302/86), aproximadamente três servidores nos contratos com DE (123/42), dois servidores para acompanhar os contratos de alugueis (8/4) e um para os não continuados (26/20).

Diagnosticou-se que nenhum servidor que atuava na gestão/fiscalização de quatro tipos de contratos concomitantemente, todavia, seis servidores atuavam em três tipos de contrato ao mesmo tempo, 66 em dois tipos de contratação e 310 e apenas um tipo. Quanto

aos fiscais designados para três diferentes tipos de contratos, todos eram lotados em campus fora da sede, em especial em Blumenau e Joinville, o que pode significar que houve uma centralização intencional das atividades de fiscalização, gerando *expertise* na função ou uma falta de efetivo e, conseqüentemente, acúmulo de tarefas.

Outra análise realizada em relação aos atores do processo foi em relação ao número de portarias em vigor de fiscal ou gestor de contrato, de acordo com os contratos em execução em 06/12/2019. Considerou-se nesse estudo que cada portaria corresponde a uma nomeação/designação. Como já mencionado anteriormente, um servidor pode atuar em mais de um contrato como fiscal ou gestor, portanto, o número de portarias válidas é superior ao de servidores. Esclarecido esse ponto, constatou-se 726 portarias em vigor constante no banco de dados do sistema MATL/SARF, apenas dos contratos vigentes na data de análise. A quantidade de portarias por tipo de contrato é apresentada por meio do Gráfico 6.

Gráfico 6 - Quantidade de portarias em vigor por contratação de serviços terceirizados.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do sistema MATL/SARF.

Diante do Gráfico 6 foi possível inferir, como já era esperado, que o número de portarias em vigor era maior para os contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra (465 portarias), visto que estes se apresentavam em maior volume de contratos e fiscais. Outra análise realizada foi a média de portarias por tipo de contrato. Em ordem decrescente, as contratações continuadas sem DE obtiveram média de cinco portarias/contrato, com DE e locação de imóveis quatro portarias/contrato e não continuados com média de uma nomeação por contrato.

A contratação com o maior número de portarias ativas de fiscalização foi a prestação de “Serviços gráficos para a Secretaria de Cultura e Arte da UFSC”, com 68 fiscais nomeados, seguida pela “Contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos

regulares domésticos e internacionais” com 66 portarias e “Serviços de manejo de Resíduos de Serviços da Saúde (RSS) da UFSC” com 34 portarias ativas.

Em posse dos dados relativos às portarias de gestão/fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC foi possível identificar também os tipos de nomeações (portarias) vigentes na data pesquisada. Segundo a IN nº 05/2017, os fiscais podem ser divididos em técnicos, administrativos e setoriais, além dos gestores de contratos (BRASIL, 2017a). Os resultados são expostos mediante Quadro 15.

Quadro 15 – Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

| Tipo de portarias | Número de portarias | Percentual |
|--------------------------|----------------------------|-------------------|
| Fiscal | 522 | 72% |
| Fiscal Administrativo | 33 | 5% |
| Fiscal Técnico | 93 | 13% |
| Fiscal Setorial | 72 | 10% |
| Gestor | 6 | 1% |
| Total | 726 | 100% |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do sistema MATL/SARF (2019).

Constatou-se que das 726 portarias em vigor de gestão/fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC, a grande maioria era do tipo “fiscal”, com 522 ou 72% (setenta e dois por cento) do total. Essa designação é mais generalista que as demais, ao passo que não defini uma função específica para o fiscal. As nomeações de fiscais técnicos e setoriais vêm em seguida com 13% (treze por cento) e 10% (dez por cento). Em menor número, inferior a 10% (dez por cento) do volume de portarias, encontram-se as designações de fiscais administrativos (5%) e gestores de contratos (1%).

Considerando ainda, que a literatura converge no sentido de eleger os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, como as contratações de serviços mais complexas para a gestão e fiscalização e, portanto, as que exigem maior especialização das tarefas (ALMEIDA, 2009; EMMENDOERFER; SILVA, 2009; SALVINO; FERREIRA, 2009; HERMES, 2010; BIAVASCHI; DROPPA, 2011; COSTA, 2013; SANTOS, 2013; BARRAL, 2016), optou-se por levantar como estavam segregadas as nomeações dos atores envolvidos (Quadro 16) na data de 06/12/2019.

Quadro 16 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços continuados com DE.

| Tipo de portarias | Número de portarias | Percentual |
|--------------------------|----------------------------|-------------------|
| Fiscal | 168 | 89% |
| Fiscal Administrativo | 8 | 4% |
| Fiscal Técnico | 10 | 5% |
| Gestor | 3 | 2% |
| Total | 189 | 100% |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do sistema MATL/SARF (2019).

De acordo com o Quadro 16 eram 189 portarias em vigor de gestão/fiscalização apenas para os contratos de serviços continuados com DE, o que resulta em 26% (vinte e seis por cento) do total de portarias. Lembrando que o número de portarias ativas é superior ao número de servidores fiscais em contratos com DE, porque um servidor pode atuar em mais de um contrato. Observa-se também no Gráfico 16 um índice elevado de portarias genéricas de fiscalização do tipo “fiscal”, com percentual (89%) ainda superior ao levantado para todos os tipos de contratos somados (72%). As demais designações de funções não corresponderam a 10% (dez por cento) da integralidade das nomeações para contratos com DE.

Outra constatação importante foi a inexistência de nomeações para fiscais setoriais, com base na consulta de fiscais no sistema MATL/SARF. Todavia, apurou-se que ao menos dois contratos com DE, limpeza e portaria do Campus Florianópolis, possuíam fiscais setoriais nomeados por um fluxo distinto, ou seja, não constavam no sistema de gestão de contratos, mas apenas no Boletim Oficial da UFSC. Para buscar esses dados, primeiramente obteve-se com a Pró-Reitoria de Administração uma planilha eletrônica com a relação dos fiscais setoriais (PROAD, 2019a). Em seguida, localizaram-se as portarias de nomeação no Boletim, o que permitiu elaborar o Quadro 17 com a inclusão das portarias de fiscais setoriais alheias ao sistema de gestão MATL/SARF, atualizando o levantamento anterior de nomeações de gestão/fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva.

Quadro 17 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços com DE.

| Tipo de portarias | Número de portarias | Percentual |
|--------------------------|----------------------------|-------------------|
| Fiscal | 168 | 68% |
| Fiscal Administrativo | 10 | 4% |
| Fiscal Técnico | 8 | 3% |
| Fiscal Setorial | 57 | 23% |
| Gestor | 3 | 1% |
| Total | 246 | 100% |

Fonte: elaborado pelo autor a partir do MATL/SARF (2019) e da planilha de fiscais setoriais (PROAD, 2019a).

Constatou-se que as nomeações de fiscais setoriais para os contratos de limpeza e portaria do Campus Florianópolis (57 nomeações) representavam um volume importante de 23% (vinte e três por cento) do agora total de 246 portarias de fiscais/gestores de contratos com dedicação exclusiva. Essas duas contratações são as mais expressivas em termos de serviços com DE da UFSC, tanto em termos financeiros (R\$ 23.191.647,26 anuais), quanto de trabalhadores (449 trabalhadores), somados os dois contratos.

A obtenção da planilha de fiscalização setorial desses dois serviços também resultou na atualização do número total de servidores fiscais/gestores de contratos, que passou dos 382 levantados anteriormente, para **414** gestores/fiscais diferentes, para todos os tipos de serviços, e de 123 para **167** servidores distintos para os contratos de mão de obra com DE.

Uma análise adicional que inicialmente foi planejada era apurar a segregação de fiscais e gestores de todos os tipos de serviços terceirizados por campi da UFSC, entretanto, como o sistema MATL/SARF não apresenta a informação da unidade/setor de cada servidor nomeado, bem como não havia até o momento nenhum levantamento por parte da UFSC nesse sentido; priorizou-se em restringir essa coleta apenas para as nomeações com dedicação exclusiva de mão de obra, onde a segregação de função é apontada como fundamental para a qualificação das atividades (SILVA, 2014; MEDEIROS, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016; UFTPR, 2017).

Quadro 18 - Tipos de nomeações (portarias) de gestão/fiscalização dos contratos de serviços com DE por Campi.

| Campi | Fiscal | Técnico | Administrativo | Setorial | Gestor | Total |
|---------------|---------------|----------------|-----------------------|-----------------|---------------|--------------|
| Araranguá | 13 | 0 | 6 | 0 | 0 | 19 |
| Blumenau | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 |
| Curitibanos | 20 | 6 | 4 | 0 | 2 | 32 |
| Florianópolis | 98 | 2 | 0 | 57 | 1 | 158 |
| Joinville | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Total | 168 | 8 | 10 | 57 | 3 | 246 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do sistema MATL/SARF (2019) e da planilha de fiscais setoriais (PROAD, 2019a).

Diante dos resultados apresentados pelo Quadro 18, verificou-se que o Campus Florianópolis possuía 64% (sessenta e quatro por cento) ou 158 nomeações em vigor de fiscais/gestores de contratos terceirizados com DE, sendo a grande maioria do tipo “fiscal” (98 portarias) e “fiscal setorial” (57 portarias). Por sua vez, os demais campi fora da sede não apresentavam nenhum fiscal setorial, o que pode ser explicado pela recente fundação de todos e o tamanho reduzido dessas unidades (não havendo a desconcentração).

Outra avaliação é que somente a nomeação do tipo “fiscal” era comum a todos os campi (168 somadas), as demais eram concomitantes a apenas dois campi por cada tipo, por exemplo, somente Curitiba e Florianópolis possuíam nomeações ativas para fiscal técnico (8 somadas), para administrativo somente Araranguá e Curitiba (10 somadas) e gestor somente Curitiba e Florianópolis (3 somadas).

Encerrada a etapa de levantamento de dados de serviços terceirizados e fiscais e gestores de contratos da UFSC, cujo objetivo era a caracterização da instituição nesse aspecto, mas também subsidiar a próxima fase, seguiu-se com a identificação dos fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados de serviços.

4.2 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

No intuito de identificar os fatores críticos da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC foi realizada uma pesquisa direcionada em quatro eixos principais de análise: Gestão de Processos, Gestão de Pessoas, Liderança e Foco no Cliente. Para tal, procedeu-se um levantamento das estruturas, recursos, processos e ferramentas empregadas pela Universidade para essa área, além da percepção dos atores do processo, fiscais e gestores de contratos, sobre esses elementos e sobre os aspectos comportamentais da função, como motivação, sensação de capacitação e sobrecarga de trabalho.

Diante disso, verificou-se que o DPC, vinculado à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), deveria ser o ponto de partida para as análises devido a sua atuação dentro da temática estudada. A PROAD é uma estrutura estratégica na área da gestão administrativa da UFSC, á medida que possui sob seu comando, além do DPC, outros importantes departamentos como o de Compras (DCOM), de Licitações (DPL) e de Gestão Patrimonial (DGP). Além de ser responsável por coordenar e acompanhar as ações relativas à política de administração da Universidade, advindas do Conselho Universitário; zelar pelo cumprimento das normas legais; bem como propor e acompanhar a execução da gestão da Universidade, no que compete aos departamentos e coordenadorias vinculadas à Pró-Reitoria (PROAD, 2020).

O DPC é um departamento localizado na cidade de Florianópolis, bairro Trindade, no prédio da Reitoria II e com o endereço eletrônico <http://dpc.proad.ufsc.br>. Seu organograma conta com a direção e três coordenadorias: Coordenadoria de Contratos Terceirizados e Concessões (CCT), Coordenadoria de Contratos Fundacionais (CCF) e Coordenadoria de Projetos e Convênios (COPROJ) (DPC, 2020).

A CCT/DPC é a coordenadoria que trabalha diretamente nas contratações de terceiros para a prestação de serviços à UFSC, em todos os campi, o que faz essa coordenadoria estar mais alinhada ao escopo do estudo e, portanto, seu funcionamento foi alvo de análise. Possui atuação em quatro áreas principais: análise e acompanhamento processual para contratações, realização dos procedimentos de formalização contratual, instrução de concessões de espaços públicos e nos empenhos e pagamentos de contratos de serviços terceirizados (DPC, 2020).

As atividades da análise e acompanhamento processual para contratações envolvem principalmente o suporte na elaboração de termos de referência de processos licitatórios, de dispensa de licitação e inexigibilidade, de serviços terceirizados ou concessão de espaço público. Os contratos de concessão de espaço público têm por objeto a locação de imóveis e espaços da Universidade, como os pontos de reprografia, lanchonetes, restaurantes, bancos, máquinas de café. Além de realizar a cobrança desses aluguéis, o que se configura em receita própria, na CCT/DPC são emitidos empenhos e pagamentos de cerca de 45 contratos terceirizados com e sem dedicação exclusiva de mão de obra (DPC, 2020).

Na área de formalização de contratual, a CCT/DPC é responsável por elaborar os Termos de Contrato, Termos Aditivos e de Apostilamento aos contratos de serviços terceirizados (exceto contratos de obras), encaminhar os processos referentes a serviços terceirizados aos setores competentes para análise de reajuste, prorrogação e supressão/acréscimo, controlar a documentação exigida em contrato e acompanhar a vigência dos contratos terceirizados, proceder aos trâmites de assinatura, prorrogação, rescisão e encerramento contratual, controlar as garantias contratuais (DPC, 2020).

Em termos de transparência dos contratos de serviços terceirizados, a CCT/DPC possui uma área em seu *site*, no menu “Transparência CCT/DPC – Contratos e ARP’s”, onde divulga todos os termos de contratos de serviços e seus aditamentos, em suas versões originais digitalizadas, assinados a partir de 2011 (segregados por ano), bem como as Atas de Registros de Preços de serviços (segregadas em “acervo de ARP’s” e de 2016 em diante, por ano de assinatura). Além de divulgar os documentos originais de cada contratação, a CCT/DPC apresenta um resumo das suas principais informações, como o objeto da prestação de serviço, a razão social e o CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) do contratado, a vigência do acordo, a modalidade de licitação empregada, o valor atualizado, o número do processo interno e a data da publicação no DOU.

Concluída uma breve descrição do funcionamento do DPC e da CCT, a partir deste momento serão abordados os fatores críticos de sucesso identificados por este estudo,

mediante análise documental e pelo resultado dos questionários aplicados com os fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados da UFSC.

4.2.1 Transparência dos fiscais e gestores de contratos

Verificou-se que incumbe ao DPC a emissão das portarias de fiscais/gestores de contratos (exceto de obras), ou seja, fica a cargo da direção do departamento a nomeação dos servidores que atuam na função, mediante solicitação dos setores requerentes pela prestação de serviços. Contudo, a listagem desses servidores não é disponibilizada no seu *site*. Esses agentes são responsáveis pelo fiel cumprimento do contrato, mediante o uso eficiente dos recursos públicos e visando a obtenção de serviços de qualidade (SALVINO; FERREIRA, 2009; OLIVEIRA-JUNIOR; COSTA, 2013; BARRAL, 2016; SANTOS, 2016), que segundo a teoria TQM, são aqueles que satisfazem os interesses e necessidades dos usuários (CROSBY, 1986; ISHIKAWA, 1993; FEIGENBAUM, 1994; ROSS, 2017; DEMING, 2003; JURAN, 2003).

A fiscalização do público usuário, prevista na IN nº 05/2017 requer a avaliação de satisfação dos usuários dos serviços (BRASIL, 2017a); logo, a ausência de publicização dos fiscais/gestores de contratos terceirizados dificulta que as avaliações e, principalmente, as reclamações dos usuários sobre os serviços prestados cheguem aos servidores responsáveis pelo acompanhamento das contratações, podendo resultar em perda de qualidade dos serviços terceirizados prestados, ao passo que os fiscais não conseguem estar em tempo integral acompanhando a execução dos serviços.

Identificou-se que a forma utilizada para dar transparência a essas nomeações é a publicação no Boletim Oficial (BO) da UFSC (<http://notes.ufsc.br/aplic/boletim.nsf>). O boletim é um informativo *online* destinado a publicações dos atos oficiais da UFSC, aos moldes do Diário Oficial da União (DOU), com edições diárias, podendo ser acessado por qualquer usuário, interno ou externo à UFSC e sob a responsabilidade do Gabinete da Reitoria (UFSC, 2019b). As consultas ao BO são realizadas por palavras-chave ou pela data da edição. Assim, é possível pesquisar, por exemplo, o extrato da portaria de um fiscal de contrato por meio do seu nome, pelo número do contrato ou data de publicação. Constate-se, porém, que apesar da iniciativa de dar transparência às nomeações/destituições dos fiscais de contratos, a ferramenta não é intuitiva e conta com uma série de pontos negativos.

Primeiramente, destaque-se que não há menção no *site* do DPC de um *link* que redirecione para o endereço do BO, assim é possível que muitos usuários desconheçam a possibilidade de consulta das portarias nessa plataforma de publicação. Ademais, o

mecanismo de busca por palavra-chave, no que tange à facilidade de acesso às nomeações/destituições da função de fiscal/gestor, não é eficiente.

Exemplificando, uma vez que se realize uma pesquisa pelo nome do fiscal ou número do contrato, todas as publicações de atos oficiais da Universidade que remetam a esses verbetes serão retomadas e ainda, os resultados da busca serão dispostos apenas por data e número da edição do boletim, o que fará com que o usuário necessite acessar cada publicação para localizar a portaria de interesse. Para demonstrar essa dificuldade de acesso à informação foi realizado um teste com o contrato nº 02/2015 no BO. A busca pelo termo “02/2015” retomou 153 edições do Boletim e quando inserido o nome de um dos fiscais do mesmo contrato, o mecanismo de busca localizou 34 resultados.

A dificuldade de acesso à informação dos fiscais e gestores de contratos frustra a perspectiva da TQM na administração pública, que tangenciada pelo foco no cliente-cidadão, tem a transparência, o controle social e a eficiência como palavras de ordem (SALES, 2013). Todavia, a transparência não se limita à publicidade, mas a compreensibilidade e acessibilidade da informação são requisitos igualmente fundamentais (PLATT NETO *et al.*, 2009). Nesse caso, o gestor público deve facilitar o acesso à informação, ou seja, que não haja obstáculos para os interessados a obterem (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

4.2.2 Departamento central e política de gestão e fiscalização de contratos

Identificou-se pela consulta ao *site* do DPC que não há menção no rol de suas atribuições ou da CCT, alusão à tarefa de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. Da mesma forma, não foi localizada outra estrutura organizacional que centralize essa responsabilidade na UFSC, com base em pesquisa nos *sites* institucionais e nos setores cadastrados no sistema de SPA (tramitação de processos administrativos), o que indica que essa atividade realizada de forma descentralizada.

A descentralização de atividades complexas, como é o caso da gestão e fiscalização de contratos terceirizados de serviços, somada a constatação de que em geral as organizações públicas não possuem pessoal capacitado e em número adequado para atuarem na área pode resultar em uma série de problemas, como a falta de política institucional e normatização interna, de padronização de processos, de um manual próprio para orientar os fiscais e gestores, capacitação continuada, segregação de função, dentre outros; fatores estes que podem impactar nos aspectos comportamentais dos atores do processo, como desmotivação e percepção de sobrecarga de trabalho (MEDEIROS, 2014; LAPA, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016; BURGOS, 2017; ROSA, 2017).

De tal forma, que dada a proporção que a terceirização está ocupando junto ao cotidiano da Administração pública, como se percebe no caso da UFSC, que os trabalhadores terceirizados já são 23% (trinta por cento) do corpo administrativo da instituição (excluídos os docentes), com um custo anual de 136 milhões de reais, vislumbra-se que a ausência de Departamento Central voltado a trabalhar com as políticas de gestão da terceirização de serviços na Universidade é um fator crítico dessa área. Segundo Alves (2004), a implantação desse tipo de unidade gera a profissionalização e cria especialistas na área, pois se alocam pessoas para pensar e trabalhar exclusivamente nessa tarefa.

A inexistência de uma política institucional de gestão e fiscalização de contratos e a descentralização de atividades complexas também foram apontadas por alguns fiscais/gestores no questionário, por exemplo, na pergunta 2.1.1 (aberta), quando questionado sobre outros motivos para não se sentir capacitado para atuar na função, um sujeito apontou: “Falta de política na UFSC sobre a questão. Descentralização exacerbada.” (R18).

Em outro trecho do questionário, quando indagados sobre quais são os principais problemas devem ser trabalhados para melhoria da gestão e fiscalização de contratos na Universidade, pergunta final de conclusão (aberta), a institucionalização de uma unidade central especializada, sobretudo nos aspectos administrativos dos contratos com mão de obra exclusiva, voltou a ser destacada: “Deve ser criado um setor especificamente para a fiscalização administrativa que exige bastante conhecimento sobre questões trabalhistas, tributárias e previdenciárias.” (R19). Outro sujeito também pontuou essa necessidade, porém afirmou que na impossibilidade de criação de um departamento, que ao menos seja formulada uma coordenadoria para centralizar a fiscalização administrativa dos contratos de serviços e apoiar os fiscais técnicos e setoriais em suas funções:

Na impossibilidade de criação de um departamento para tratar de todo processo de gestão e fiscalização, que seja criada uma coordenadoria de fiscalização que fique responsável pela fiscalização administrativa dos contratos, centralizando a conferência da documentação, melhorando e centralizando os cálculos os resultados dos instrumentos de avaliação e cuidando para que todos os fiscais técnicos e/ou setoriais sejam preparados para um bom desempenho (R42).

Na mesma linha de raciocínio, um respondente mencionou que os fiscais deveriam tratar apenas da parte técnica da fiscalização, a parte administrativa deveria ser realizada em um setor específico, responsável por encaminhar um relatório final à empresa contratada para emissão da nota fiscal, bem como tratar dos descontos e do atesto da nota:

O fiscal deveria apenas avaliar a parte técnica, elaborando relatório, informando as faltas diárias dos colaboradores, se está sendo cumprindo as cláusulas do contrato e encaminhar para um setor específico que irá encaminhar para empresa o relatório final para emissão da NF. Desconto e atesto deveria fazer parte deste setor (R15).

Em outro momento do questionário, pergunta nº 11 do eixo Gestão de Processos, indagou-se o que poderia ser feito para padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC, dado os indícios de despadronização processual detectados pela pesquisa documental realizada para essa dissertação. O resultado demonstrou que 29 dos 47 respondentes (61,7%) acreditam que a criação de um departamento central para planejar, elaborar e implementar a institucionalização da gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC é uma medida necessária para padronizar os processos dessa área.

Contudo, apesar de não haver um departamento central direcionado à política de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na UFSC, identificou-se que os campi fora da sede possuem alguma estrutura local que se dedica à execução da gestão de contratos. O Campus Blumenau possui um setor denominado Gestão e Fiscalização de Contratos e o Campus Araranguá o setor de Compras e Serviços, porém não há nenhuma informação nos *sites* desses campi sobre as atribuições e atividades realizadas por essas unidades. Já o Campus Joinville, que também possui um setor denominado de Compras e Serviços, disponibiliza algumas informações em seu site, como o seu objetivo e missão, a listagem de contratos e fiscais sob sua gerência, um campo para dúvidas, sugestões e reclamações dos usuários, além de algumas orientações sobre fluxos de processos. Por sua vez, o Campus Curitibanos conta com o setor de “Contratos” que disponibiliza em seu *site* uma planilha com informações sobre os seus contratos, como vigência, valores, números de processo e licitação, entretanto, também não explicita quais as suas atribuições e atividades.

Concluiu-se em relação às estruturas institucionais voltadas à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na UFSC, que não há uma unidade central dedicada a propor e executar uma política de gestão nessa temática, de forma que cada Campus e, até variando de contrato para contrato, possuem maneiras distintas de administrar as contratações sob sua responsabilidade. Além do mais, uma queixa recorrente observada no questionário é a necessidade de centralização da fiscalização administrativas dos contratos de serviços com DE. Salienta-se novamente que a negligência, imprudência ou imperícia na fiscalização administrativa pode resultar em contingências judiciais e danos materiais para o erário e para os servidores envolvidos (BIAVASCHI; DROPPA, 2011; COSTA, 2013).

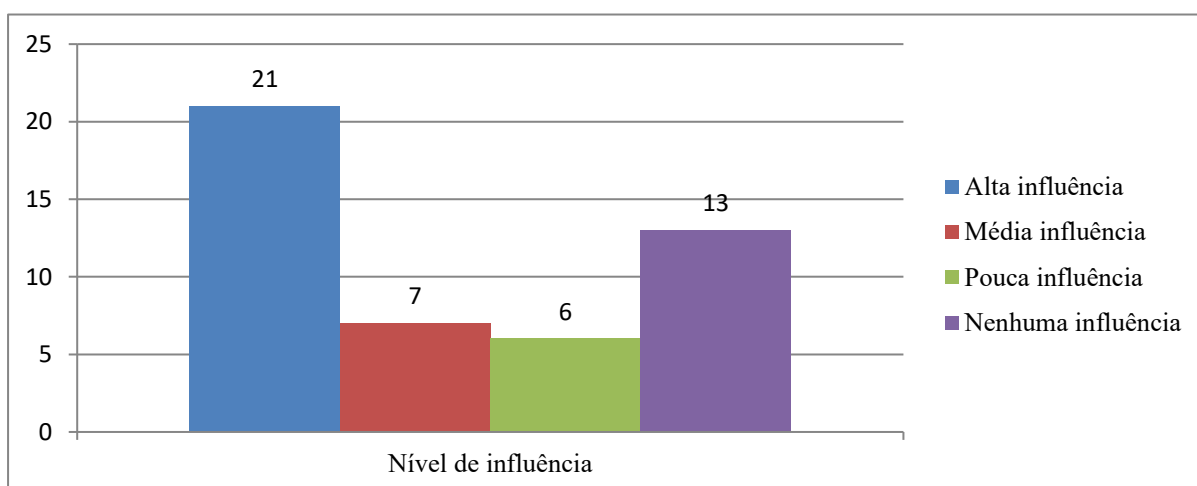
4.2.3 Apoio da Alta Administração (liderança)

A questão da inexistência de uma política de gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC, desenvolvida por um departamento especializado, tem potencial

correlação com a percepção de falta/incipiência de apoio da Alta Administração da Universidade com essa temática, conforme observado com a conclusão do questionário aplicado com fiscais e gestores de contratos.

Na questão nº 5.1, quando demandada as possíveis causas para a percepção de desmotivação dos fiscais/gestores de contratos no exercício da sua função, de acordo com o nível de influência, 21 respondentes classificaram como alta influência na sua desmotivação o fator “falta de interesse/apoio da Alta Administração da Universidade sobre o tema da gestão/fiscalização de contratos” e sete classificaram como média influência (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Influência da “falta de interesse/apoio da Alta Administração da Universidade sobre o tema da gestão/fiscalização de contratos” na desmotivação.



Fonte: elaborado pelo autor

Conforme se constata pela análise do Gráfico 7, mais da metade dos respondentes afirmaram que a falta de apoio da Alta Administração em relação ao tema possui de média a alta influência no seu sentimento de desmotivação na função. Para alta influência foram ao menos 45% (quarenta e cinco por cento) dos fiscais/gestores de contratos, o que significou o maior índice de alta influência entre as opções de fatores de desmotivação apresentadas na questão nº 5.1; outros 15% (quinze por cento) dos respondentes apontaram para influência média, ou seja, quando somados resultam em 60% (sessenta por cento) do total de respostas.

Nas perguntas abertas também se percebeu relatos nesse sentido, como o de um respondente que se identificou como fiscal técnico de Florianópolis: “falta apoio da administração de contratos” (R33). Nos campi fora da sede também se observou um entendimento de que a Alta Administração não presta o apoio adequado quando se trata da área de gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Na questão final de conclusão (aberta), um sujeito de pesquisa do Campus Blumenau relata que apesar daquele campus ter

implantado um setor de gestão e fiscalização próprio “[...] tais medidas foram tomadas de forma setorial, não tendo intervenção da Alta Administração a não ser a liberação da FG solicitada (após longas discussões, diga-se de passagem).” (R21).

A explanação do respondente de Blumenau ainda pontua a falta de apoio da Alta Administração no financiamento de cursos de capacitação: “Quanto à realização dos cursos (que foram feitos inicialmente pela ENAP em Brasília), todos os gastos na época foram assumidos pela administração do campus.” (R21). Diante dessas ponderações, concluiu-se que faltam incentivos e diretrizes institucionais na UFSC, por parte da gestão superior da Universidade, no intuito de não exigir ações setoriais para tentar resolver os problemas gerais, como os de gestão e fiscalização de contratos, mesmo sendo atividades que envolvem grande valor financeiro e risco elevado para a instituição e para os envolvidos:

Faltam diretrizes e incentivos para gestão e fiscalização de contratos na Universidade. Todos os procedimentos de gestão e fiscalização, inclusive a elaboração de planilhas automatizadas, foram desenvolvidos setorialmente. Embora o esforço setorial, há problemas de fluxo na fiscalização que ainda não foram resolvidos. Gestão contratual é uma atividade que envolve grande valor financeiro e risco elevado, que necessita de incentivo, capacitação e apoio institucional. É de suma importância que atividades complexas como essa sejam amparadas pela instituição, de forma a preservar o erário, garantir uma melhor prestação do serviço e inclusive proteger o próprio gestor (R21).

A carência de apoio institucional é um fator prejudicial à qualidade das atividades de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, pois segundo a teoria de Qualidade Total (TQM), o papel da alta gestão é assumir a liderança por mudanças; incentivar o orgulho pela qualidade do trabalho; trabalhar a motivação; o planejamento estratégico; disponibilizar os meios necessários para atendimento dos requisitos; fornecer e incentivar a capacitação (CROSBY, 1986; ISHIKAWA, 1993; FEIGENBAUM, 1994; SAMSON; TERZIOVSKI, 1999; REED; LEMAK; MERO, 2000; JURAN, 2003; DEMING, 2003).

Nesse sentido, Milakovich (1991) entende que os gestores públicos de escalões superiores devem empregar a liderança para mudança e garantir recompensas para os servidores da ponta, de forma a buscar um serviço público orientado para a qualidade. O modelo de gestão pública de qualidade GesPública (BRASIL, 2009), igualmente pontua o papel fundamental da alta gestão quando coloca que é por meio da liderança forte da alta administração, que os serviços, produtos e processos são planejados focalizando as necessidades dos cidadãos-usuários.

4.2.4 Normatização interna de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados desatualizada

Identificou-se que a Universidade possui uma normativa interna de fiscalização de contratos de 2012, Portaria Normativa nº 37/GR/2012, que “estabelece as normas para fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina” (UFSC, 2012). A portaria conta com dois artigos, sendo que primeiro estabelece as normas para a “correta fiscalização” que devem ser seguidas por todo o servidor designado para a função de fiscal de contrato, distribuídas em 26 incisos e, o segundo artigo acrescenta que a Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação no Boletim Oficial da Universidade, que ocorreu em 24 de abril de 2012, edição nº 17/2012.

Primeiramente, destaca-se que essa portaria é voltada para a fiscalização de todo o tipo de contrato, seja de compras ou serviços. Em relação às normas de fiscalização de serviços, a Portaria Normativa nº 37/GR/2012 provavelmente foi elaborada seguindo as diretrizes da IN nº 02/2008 do MPOG, que dispunha sobre a parametrização da fiscalização de contratos de serviços terceirizados, uma vez que não prevê as figuras de gestor, fiscal administrativo, técnico e setorial, não aborda a fiscalização pelo público usuário e a aplicação de instrumentos de medição como o IMR, por exemplo. O problema é que a IN nº 02/2008 se encontra obsoleta, à medida que já havia sido atualizada pela IN nº 06/2013, de dezembro de 2013, que acrescentou algumas inovações como a segregação das funções de fiscal e gestor e a conta vinculada; e depois foi revogada pela IN nº 05/2017, de maio de 2017.

A IN nº 05/2017 abordou uma série de aprimoramentos à gestão/fiscalização de contratos de serviços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, como a criação do fiscal setorial e a fiscalização pelo público usuário, além do pagamento pelo fato gerador. A nova Instrução Normativa agregou novos atores e conceitos para o processo, incrementando regras garantidoras da legislação trabalhista e redutoras da inadimplência por parte das empresas prestadoras de serviços; essa mudança sugere adequação dos órgãos e suas equipes de gestão/fiscalização de contratos e dos atos de designação dos servidores para função (SERAFIM, 2018).

A Portaria Normativa nº 37/GR/2012 pelo que se pode observar não passou por uma atualização, baseando-se ainda em uma instrução normativa com mais de 10 anos e sem efeitos legais (revogada). A auditoria realizada pela CGU junto à UFSC em 2015, já havia constatado esse problema quando recomendou: “Efetuar normatização interna contemplando etapa de gestão, acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos, disciplinando

as responsabilidades e exigências a serem observadas pelos gestores e fiscais de contratos no âmbito da UFSC [...]” (CGU, 2015, p. 86).

O problema da desatualização da normativa interna que regulamenta a gestão e fiscalização de contratos de serviços foi retratado por alguns sujeitos de pesquisa, por meio do questionário. Na questão final de conclusão (aberta), quando questionados quais os principais problemas dessa área, um respondente demonstrou sua preocupação com a falta de normatização interna: “É urgente a definição de responsabilidades que devem ser adequadas ao cargo do fiscal. ” (R39). O questionário também evidenciou que 30 de 47 respondentes (63,8%) indicaram que elaborar uma nova normativa interna com a definição dos fluxos e expedientes obrigatórios a serem seguidos pelos fiscais e gestores de contratos poderia padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC.

A edição de normatizações internas relativas à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados é competência da alta gestão das instituições, ou seja, é uma ação de liderança, com amparo do corpo técnico e com impactos positivos na área de gestão processos e gestão de pessoas. Concluiu-se que a ausência ou desatualização de normativos pode ocasionar problemas, como a falta de padronização de processos, de definição das atribuições dos agentes envolvidos, de formalização de gestores de contratos, da segregação de funções entre outros.

4.2.5 Formalização de gestores de contratos

Os resultados do levantamento de dados de fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados da UFSC revelaram que existiam apenas seis portarias de nomeação de gestores para os 162 contratos vigentes em 06/12/2019, o que corresponde a apenas 1% (um por cento) do total das 726 portarias de fiscal/gestor de contratos em vigor naquela data. Verificou-se então que apenas seis contratos de serviços detinham um gestor designado para a função, representando 4% (quatro por cento) da totalidade de contratos. Identificou-se ainda a relação de gestores e contratos com DE. Nesse sentido, levantou-se que apenas três contratos com DE possuíam gestor designados e que desses, de acordo com o Quadro 18, dois contratos eram dirigidos ao Campus Curitiba e um ao Campus Florianópolis.

Vale ressaltar a relevância do gestor em contratos terceirizados. Possui responsabilidade por traçar e desenvolver planos estratégicos e operacionais no que tange a uma contratação terceirizada, tomar decisões sobre possíveis alterações das condições pactuadas, celebrar aditamentos, autorizar reajustes, aplicar sanções e designar e coordenar os

fiscais que lhe assistirão nessa tarefa (MAGALHÃES *et al.*, 2009; PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2011; BRASIL, 2017a).

Como se observa, a escassez de servidores formalmente designados como gestores de contratos pode ser prejudicial à qualidade da fiscalização dos contratos e, conseqüentemente, do serviço prestado à sociedade. Identificou-se que contratos de grande vulto e quantidade de trabalhadores, como de limpeza e portaria do Campus Florianópolis, não possuem gestor designado. Esse fator possivelmente influenciou a falta de avaliação setorial da contratação, conforme será discutido no título 4.2.8, o que vem prejudicando um diagnóstico fidedigno da qualidade dos serviços prestados por essas empresas.

Em contratações com mais de um fiscal, a gestão tem um importante papel de coordenar a equipe. Quando não há essa figura, a rotina de fiscalização fica fragilizada, com perdas de sistematização das tarefas e integração dos trabalhos, já que em muitos casos um fiscal depende das informações de outro para dar continuidade no processo. Tal situação acaba por impactar também na percepção de capacitação dos envolvidos. Na questão 2.1 (aberta) do questionário, quando indagado sobre outros motivos para não se sentir capacitado na função, um respondente abordou: “Sou fiscal com mais 3 pessoas em um contrato que não possui gestor e que corresponde a dois locais diferentes, onde só posso responder por um, mas dependendo do outro diretamente” (R39).

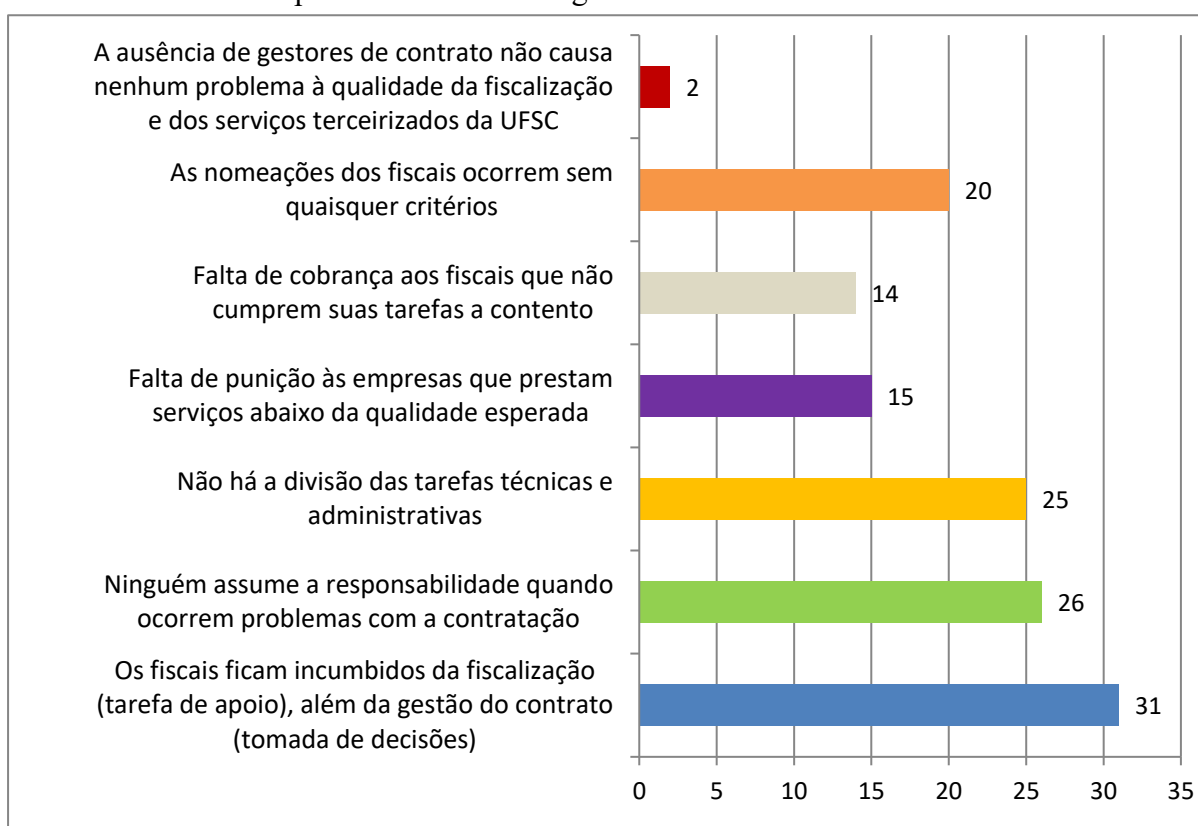
Na questão nº 9 (obrigatória) foi indagado: “Qual ou quais as áreas críticas do processo de gestão e fiscalização do (s) contrato (s) que você atua”. O resultado do questionário demonstrou que para 20 de 47 respondentes (42,6%), a gestão contratual é uma das principais áreas críticas do processo de gestão e fiscalização de contratos na UFSC.

Diante da pequena quantidade de serviços terceirizados com gestores formalmente designados na Universidade foi elaborada uma questão do tipo caixa de seleção (nº 10) para avaliar quais são os reflexos da ausência de gestores de contratos. Verificou-se que na percepção dos atores envolvidos, de fato a incipiência ou inexistência de gestores de contratos afeta a qualidade das atividades de gestão e fiscalização de contratos e, conseqüentemente dos serviços prestados, pois apenas 2 respondentes (4,3%) marcaram a opção: “A ausência de gestores de contrato não causa nenhum problema à qualidade da fiscalização e dos serviços terceirizados da UFSC”.

É possível visualizar no Gráfico 8, que outros problemas ocasionados pela ausência de gestor de contrato foram destacados pelos fiscais, sendo o item “Falta de cobrança aos fiscais que não cumprem suas tarefas a contento” relatado por 14 fiscais (29,8%). A inexistência de gestor nos contratos de limpeza e portaria de Florianópolis, por exemplo, pode estar ligada

aos números elevados de fiscais setoriais que não realizam a avaliação local dos serviços, haja vista que não foram localizados registros de punições aos fiscais que recorrentemente não cumprem as suas obrigações. Outros fatores elencados na questão nº 10 como a “Falta de punição às empresas que prestam serviços abaixo da qualidade esperada” foram destacados por 15 fiscais (31,9%) e “As nomeações dos fiscais ocorrem sem quaisquer critérios” (seleção) por 20 fiscais (42,6%).

Gráfico 8 - Impacto da ausência de gestores de contratos formalizados



Fonte: elaborado pelo autor.

Entretanto, três problemas relacionados foram apontados por mais de 50% (cinquenta por cento) dos respondentes. Em ordem crescente, 25 respondentes (53,2%) pontuaram que: “Não há a divisão das tarefas técnicas e administrativas” (segregação de funções), 26 respondentes (55,33%): “Ninguém assume a responsabilidade quando ocorrem problemas com a contratação” (reponsabilidade pela tomada de decisões) e o principal problema relatado por 31 respondentes (66%): “Os fiscais ficam incumbidos da fiscalização (tarefa de apoio), além da gestão do contrato (tomada de decisões).” (indefinição de atribuições).

Nota-se que os dois principais impactos da ausência de gestores de contratos apontados na pesquisa são ligados à transferência de responsabilidades decisórias aos fiscais

de contrato, embora a IN nº 05/2017 preveja que o fiscal de contrato tenha apenas a incumbência de auxiliar o gestor “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 [...]” (BRASIL, 2017a).

Identificou-se que apenas 6 de 162 contratos terceirizados da UFSC possuem gestor formalizados; logo, na maioria dos casos os fiscais acabam assumindo atribuições de gestão, pois constantemente decisões precisam ser tomadas para o andamento da execução contratual. Na questão de conclusão (aberta) um fiscal de Florianópolis, que declarou que “não sabe informar” qual tipo de fiscalização exerce, destacou a problemática como um dos principais gargalos da gestão e fiscalização de contratos na UFSC: “Sou Gestor de vários contratos, mas não tenho portaria de nenhum dos contratos como gestor” (R36).

Concluiu-se que a ausência de gestores de contrato, aliada a desatualização da Portaria Normativa nº 37/GR/2012, pode estar igualmente afetando a segregação de funções na área de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC, como pode ser observado pelo alto número de portarias de nomeações genéricas do tipo “fiscal”. Esse dado é um indicativo de que há um acúmulo de funções e responsabilidades sob encargo dos servidores indicados como fiscais, principalmente, de contratos com DE, provocando perda da especialização da fiscalização, sobrecarga de trabalho e desmotivação.

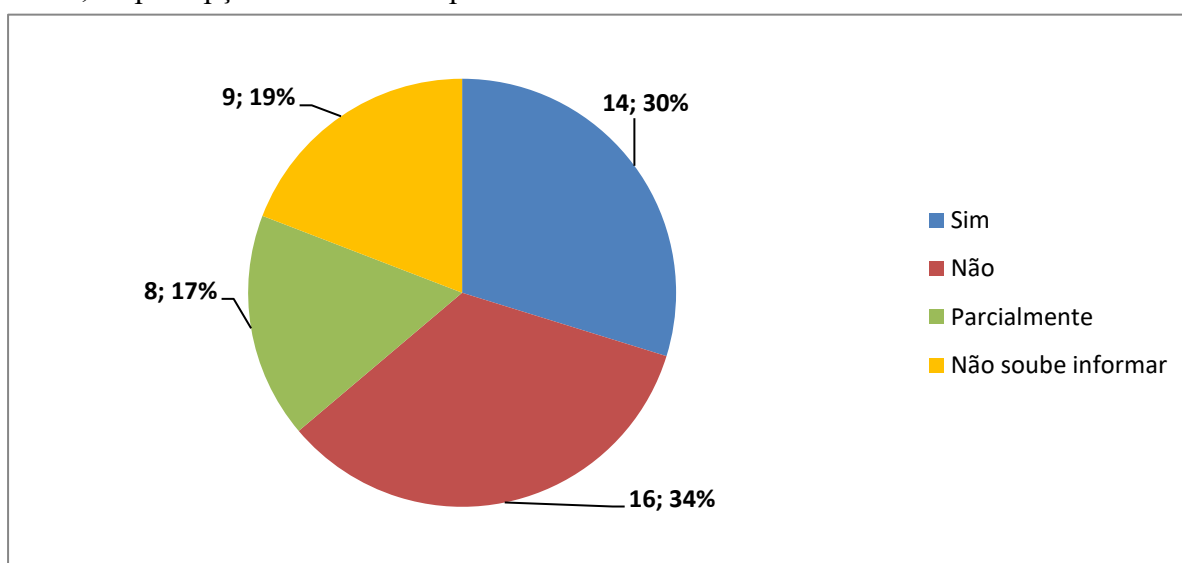
4.2.6 Segregação de funções de fiscalização e gestão dos contratos

A ausência/reduzida segregação de função de fiscais (técnicos, administrativos, setoriais) e a indefinição da figura de gestor de contrato na Universidade foram constatadas pelo levantamento dos dados de fiscais e gestores dos contratos de serviços da UFSC, utilizando-se a base de dados do sistema MATL/SARF.

A pesquisa revelou que as nomeações do tipo “fiscal” (genérica) correspondiam a 72% (setenta e dois por cento) ou 522 portarias do total de 726 nomeações para fiscal/gestor de todos os tipos de contratos de serviços terceirizados da UFSC e para fiscal administrativo eram apenas 33 nomeações (5%), conforme Quadro 15. Em relação aos contratos com DE se esperava que a segregação fosse mais acentuada devido a maior complexidade das atividades, em especial, em relação à fiscalização administrativa, que é direcionada a esse tipo de contratação (BRASIL, 2017a). Todavia, os resultados demonstraram que nas contratações com DE o percentual de portarias genéricas de fiscais era ainda maior, representando 89% (oitenta e nove por cento) do total e as de fiscais administrativos menor, com 4% (quatro por cento), conforme Quadro 16.

Para verificar se na prática há uma maior segregação de funções na gestão e fiscalização das contratações da UFSC foi perguntado na questão nº 8 (múltipla escolha) se: “[..] o processo de gestão e fiscalização do (s) contrato (s) que você atua possui funções bem definidas (fiscalização técnica, administrativa e gestão), além da fiscalização setorial (quando houver vários locais de prestação)”. O resultado é demonstrado por meio do Gráfico 9.

Gráfico 9 – Segregação de funções na gestão/fiscalização de contratos terceirizados da UFSC, na percepção dos atores do processo.



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se pela análise do Gráfico 9, que sob o ponto de vista dos atores do processo, a ausência de segregação de funções na área de gestão e fiscalização dos serviços com DE não é tão acentuada, como apresenta os dados oficiais obtidos no sistema MATL/SARF. Para 16 respondentes (34%) não há segregação no(s) contrato(s) que atuam, porém para 14 respondentes (30%) ocorre segregação e 8 (17%) ocorre parcialmente, ou seja, nem todas as funções estão bem definidas. Esses achados podem revelar que na prática as equipes de fiscalização e gestão têm melhor se organizado e dividido tarefas, apesar da ausência ou parcial segregação ainda ser apontada como majoritária, de acordo com a percepção das 24 respostas (16 + 8) ou 51% (cinquenta e um por cento).

Contudo, destaca-se a expressiva quantidade de sujeitos que não souberam responder essa questão, 9 respondentes (19%), ou seja, muitos fiscais e gestores de contrato não possuem a clareza da diferenciação das responsabilidades e atribuições de cada uma dessas funções no processo (técnica, administrativa, setorial, público usuário e gestão). Fato que pode explicar em parte a divergência entre os dados de segregação de funções oficiais e os dados obtidos com os atores envolvidos.

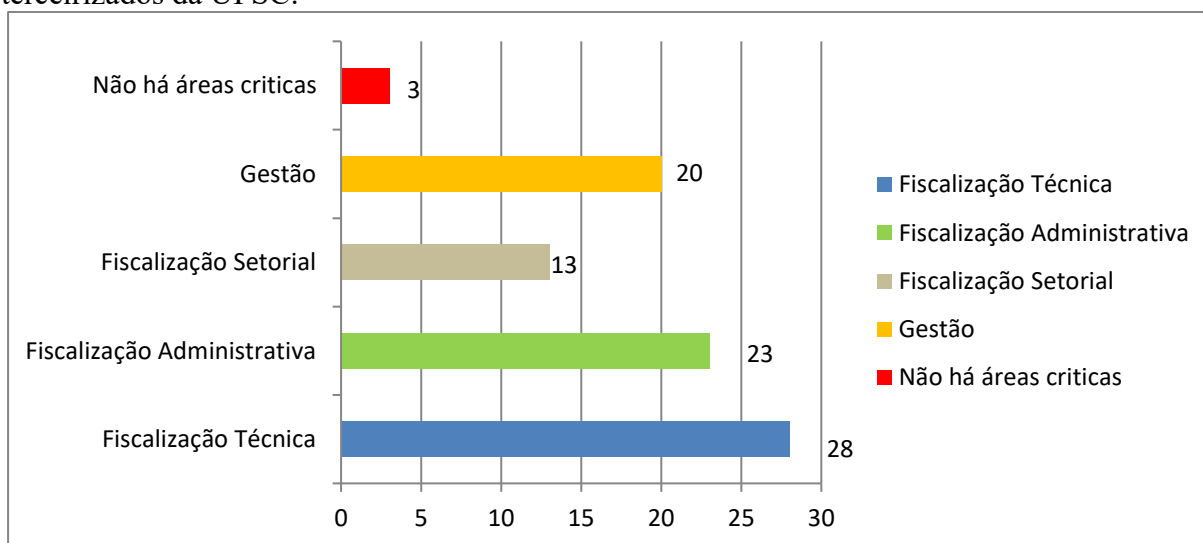
O acúmulo de funções técnicas, administrativas e até mesmo de gestão prejudicam a especialização da mão de obra empregada no acompanhamento das contratações, em conformidade com o que sugerem os resultados da auditoria interna realizada na Universidade Federal do Paraná (UFTPR, 2017). Em oposição, a divisão de tarefas conduz à especialização com ganhos sensíveis de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas, mediante agregação de *expertise* e capacitação voltada para uma determinada área (SILVA, 2013).

A correlação entre segregação de função e especialização foi apontada na questão 2.1.1 (aberta) do questionário como um motivo para o respondente não se sentir capacitado para atuar como fiscal/gestor de contrato, impactando na qualidade do objeto contratado:

Considero extremamente necessária a implantação da segregação de funções por especialidade conforme atribuição técnica da cadeira de civil, da elétrica, da mecânica e informática considerando os vários segmentos e atribuições das entidades de classes (CREA) de acordo com as atribuições de cada profissional. Ex.: Como um engenheiro eletricista poderá fiscalizar uma obra de rede de gás subterrâneo que é atribuição de engenheiro mecânico. Em outras palavras, faz-se necessária a segregação das atribuições de cada fiscal para garantir o recebimento de um produto (objeto) de qualidade normatizada (R26).

Verificou-se mediante questão nº 9 (caixa de seleção) do questionário, qual ou quais era(m) a(s) área(s) crítica(s) da gestão/fiscalização contratual, na percepção dos envolvidos, as opções eram: fiscalização técnica, administrativa, setorial, gestão ou “não há áreas críticas”. Os resultados podem ser vislumbrados por intermédio do Gráfico 10.

Gráfico 10 – Áreas críticas da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor

Restou evidente que todas as áreas específicas das funções de gestão e fiscalização de contratos de serviços da UFSC têm problemas, uma vez que apenas três respondentes

(6,4%) alegaram que “não há áreas críticas”. Em ordem crescente: 13 respondentes (27,7%) assinalaram que a fiscalização setorial é uma área crítica, 20 assinalaram a gestão (42,6%), 23 a fiscalização administrativa (48,9%) e 28 a fiscalização técnica (59,6%). Acredita-se que a incipiente segregação de funções tenha refletido na percepção de gargalos em todas as áreas do processo, como pode ser observado no Gráfico 10.

O excesso de nomeações generalistas do tipo “fiscal” na UFSC também ocasiona o descumprimento da IN nº 05/2017, visto que tem se confundido esse “super” fiscal como o gestor do contrato, autorizando prorrogações, alterações contratuais e pagamentos. No que tange o recebimento definitivo ou ateste do serviço, ato este que autoriza a liquidação da despesa e, por conseguinte o pagamento à prestadora de serviços (BRASIL, 2017a), a IN nº 05/2017, art. 49, inciso I-A, determina que caberá à fiscalização do contrato:

[...] elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo [...] (BRASIL, 2017a).

Com base nos relatórios elaborados pelos fiscais do contrato é função do gestor proceder com a análise das informações e, no caso de um parecer favorável, proceder com o ateste dos serviços, conforme prevê o inciso II do art. 49 da IN nº 05/2017:

- a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;
- b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados [...] (BRASIL, 2017a).

O Superior Tribunal Militar compartilha do mesmo entendimento de que é o gestor de contratos o responsável pelo ateste de notas fiscais ou faturas. O Ato Normativo nº 238 definiu como uma das competências gerais do gestor de contratos da Justiça Militar da União “[...] aprovar os relatórios da execução do objeto elaborados pelos fiscais de contrato, para fins de ateste, liquidação e pagamento da nota fiscal ou fatura” (BRASIL, 2017d). A Instrução Normativa nº 127/2011 do STF já previa em seu art. 2º-I que o atesto é a “[...] confirmação do gestor, na forma definida no contrato quanto a sua execução, aposta no verso da primeira via do documento fiscal ou de outro documento comprobatório [...]”. O Manual de Fiscalização da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), Módulo IV, igualmente entende o atesto como uma atribuição do gestor de contrato: “Verificar a composição da nota fiscal. Informar demanda de correção da nota fiscal. Atestar a execução dos serviços.” (ANAC, 2015, p. 42).

Ficou evidente que a UFSC possuía somente seis gestores designados para os 162 contratos vigentes, em 06/12/2019, logo, no mínimo em 158 contratos, os fiscais têm sido responsáveis pelo ateste das notas fiscais ou faturas de cobranças, o que parece ser um fardo demasiado para uma função que teoricamente deveria ser de apoio ao gestor de contrato. Concluiu-se dessa forma que os problemas com segregação de funções na Universidade afetam a especialização dos atores envolvidos, gerando sentimento de incapacidade para a realização das tarefas e perda da qualidade da fiscalização, além de sobrecarga de trabalho e atribuições, ao ponto do descumprimento da IN nº 05/2017.

4.2.7 Fiscalização administrativa

Diante do levantamento de dados de fiscais e gestores contratos de serviços terceirizados da UFSC, realizado nessa pesquisa mediante consulta ao sistema MATL/SARF, foi possível constatar também uma pequena quantidade de fiscais administrativos formalmente designados. Eram 33 portarias de nomeação no total de todas as contratações, sendo que apenas 10 portarias (30%) eram destinadas a contratações de serviços com DE de mão de obra, divididas em seis nomeações para contratos do Campus Araranguá e quatro para o Campus Curitibanos. O destaque negativo para a ausência ou baixa frequência de fiscais administrativos em relação às contratações do tipo com DE é dado em virtude da própria definição dada pela IN nº 05/2017 para esse tipo de fiscalização:

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 (BRASIL, 2017, art. 40, grifo nosso).

Percebe-se pela leitura da Instrução Normativa, ora citada, que a fiscalização administrativa é destinada aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, de tal forma que era esperado que esses contratos concentrassem o maior volume de nomeações para a área administrativa, o que de fato não aconteceu. Outra análise a ser feita é que o Campus Sede detinha 20 dos 42 contratos (47,61%) com DE da UFSC (Quadro 13, p. 84), os quais contavam com 823 trabalhadores terceirizados (85% do total) a um custo anualizado de R\$ 44.631.488,21 (85% do total); todavia, foi detectado que não havia nenhum fiscal administrativo designado por portaria para os contratos do Campus Florianópolis.

Como já mencionado, os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra são considerados mais complexos, pois além das questões técnicas, compete ainda à fiscalização, nesse caso a administrativa, o acompanhamento das questões trabalhistas relacionadas à

terceirização, como por exemplo, conferir os custos do contrato previstos na planilha de custos, da regularidade fiscal, da documentação e das condições de habilitação da prestadora de serviços, da ocorrência de faltas ou horas trabalhadas sem reposição; deverá calcular e propor glosas ou substituição da nota fiscal ou fatura ao gestor do contrato; aferir o pagamento de salários e demais verbas/auxílios (transporte, alimentação, FGTS, previdência) entre outras obrigações de acordo com a CLT e Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria (BRASIL, 2017a; ENAP, 2018).

Para realizar essas atividades são exigidos conhecimentos previdenciários, fiscais e trabalhistas, que por sua vez, têm maior afinidade às formações nas áreas de administração, contabilidade, economia e direito; entretanto, devido à escassez de servidores nos quadros da administração pública, o problema da segregação de funções na gestão e fiscalização de contratos terceirizados, a fiscalização administrativa acaba gerando maiores dificuldades para os fiscais que não possuem essas formações (SANTOS, 2013).

Esses motivos acarretam que alguns fiscais/gestores de contratos de serviços terceirizados da UFSC não se sintam capacitados para atuarem na função, principalmente aqueles que são formados em áreas distintas daquelas mencionadas anteriormente, por exemplo, nutrição, como se constata nas respostas discursivas da questão 2.1.1 (outro(s) motivo(s) para não se sentir capacitado para atuar como fiscal/gestor de contrato): “Sou nutricionista, não tenho nenhuma habilidade com questões burocráticas” (R32), “Não tenho formação em contabilidade ou nada parecido, nem minhas colegas fiscais.” (R39) e “Existem questões trabalhistas e contábeis que devem ser verificadas na fiscalização, por exemplo, a questão de pagamento de horas extras e diárias, descontos das contribuições legais.” (R13).

Na questão final do questionário, a servidora investida no cargo de nutricionista, volta a destacar a fiscalização administrativa como um dos principais pontos fracos da gestão e fiscalização de contratos terceirizados da UFSC: “Como ponto forte reconheço que sou a pessoa tecnicamente mais adequada para ser fiscal, porém não me sinto apta pela inabilidade de lidar com burocracias [...]” (R32).

Visto a gama de obrigações atribuídas à fiscalização administrativa, a ausência ou precariedade dessa atividade provoca situações como as identificadas por Martins e Marques (2018) em um hospital federal, onde a conferência das notas fiscais era realizada de maneira superficial, com raros descontos/glosas, além de incipientes aplicações de sanções, resultou em superfaturamento, pagamentos sem cobertura contratual e descumprimento de cláusulas estabelecidas em contrato.

Salienta-se, contudo, que não é possível inferir que a inexistência de fiscais administrativos nomeados nos Campi Blumenau, Florianópolis e Joinville signifique que a fiscalização dos aspectos previdenciários, fiscais e trabalhistas não é realizada, porém é um indício de problemas na fiscalização dos contratos de serviços terceirizados, principalmente naqueles que envolvem mão de obra com dedicação exclusiva. Existe a possibilidade que os fiscais, ou alguns deles, sem designação específica, estejam cumprindo tarefas das áreas técnicas e administrativas na UFSC. Situação que até é permitida pela IN nº 05/2017, porém mesmo nesse caso, a Instrução determina a diferenciação das atividades de fiscalização “[...] podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades [...]” (BRASIL, 2017a, art. 40, § 3º).

Concluiu-se que embora permitido o acúmulo de tarefas técnicas e administrativas por um único servidor, essa prática atenta contra a qualidade da fiscalização contratual da UFSC em pelo menos dois aspectos: sobrecarga de trabalho e especialização/capacitação, com potencial elevação dos riscos de superfaturamento, pagamento por serviços não prestados e atração da responsabilidade subsidiária para a instituição e servidores envolvidos. Essas dificuldades ficaram claramente evidenciadas no relato de uma fiscal nutricionista que vem atuando no acompanhamento administrativo de um contrato de mão de obra com DE.

4.2.8 Padronização no processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados

A coleta de dados documentais e os resultados apontados no questionário revelaram algumas disfunções em termos de padronização de processos que carecem de correção, a fim de qualificar a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da Universidade.

Padronizar é reduzir objetos do mesmo gênero a um único tipo, agrupando-os e simplificando-os de acordo com um modelo preestabelecido (BEZERRA; LIMA, 2011). Padronização é uma das bases da qualidade, o estabelecimento de procedimentos padrões de operação promove a simplificação de atividades; a prevenção da ocorrência de problema; a comparabilidade, que facilita a detecção de falhas; melhorias de eficiência, com a utilização mínima de materiais e recursos e reduzindo os custos; além do cumprimento de prazos e a confiabilidade das atividades (CAMPOS, 1999). É um instrumento estruturado de acúmulo e transferência de conhecimentos que suportam as atividades internas, proporcionando melhorias da produtividade e qualidade das tarefas (BEZERRA; LIMA, 2011).

Verificou-se que não há registro de um ou mais fluxos de processos mapeados para a gestão e fiscalização de contratos na UFSC. Um respondente do questionário apontou esse problema como um dos principais fatores críticos de sucesso da Universidade nessa área: “há problemas de fluxo na fiscalização que ainda não foram resolvidos.” (R21). As coletas também apontaram para uma despadroneização na questão da nomeação de fiscais setoriais em ao menos duas contratações do Campus Florianópolis, os serviços de limpeza e portaria. No caso desses dois contratos se identificou que os fiscais setoriais não estão cadastrados no sistema MATL/SARF, logo, não foram nomeados pela direção do DPC. De acordo com Portaria nº 295/PROAD/2017, de 2 de agosto de 2017, por delegação, a direção do DPC é a responsável na UFSC por designar por meio de portarias, os fiscais de contratos de concessão, termo de permissão e autorização de uso e contratos administrativos (UFSC, 2017).

Constatou-se que esses fiscais foram nomeados por um fluxo distinto, por intervenção de portarias emitidas pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD), cuja oficialização ocorreu apenas pela publicação no Boletim Oficial da UFSC. No tocante à contratação de limpeza, observou-se que a PROAD ao descrever as atribuições dos fiscais setoriais do contrato de limpeza nº 505/2018 (vigente), mediante Memorando Circular nº 2/PROAD/2019, de 20 de fevereiro de 2019, justifica que os servidores dos centros/unidades têm mais facilidade de identificar as fragilidades dos serviços prestados (proximidade física, conhecimento dos fluxos locais) e assim, passar informações para a “fiscalização do contrato”. Também nesse memorando denominou esses fiscais como “colaboradores” e ressaltou que os colaboradores não teriam as mesmas atribuições dos fiscais do contrato:

f) Ressaltamos que o papel do **colaborador** designado é **apenas** no sentido de **colaborar** com o processo de fiscalização, acompanhamento e aprimoramento dos serviços prestados pela empresa contratada, já que o servidor em seu centro/unidade tem mais facilidade de identificar os pontos fragilizados dos serviços que estão sendo prestados e passar informações importantes para que o setor de fiscalização tenha condições de tratar e buscar sanar com a empresa, seguindo os preceitos contratuais. Ressaltamos ainda que os **colaboradores não têm as mesmas atribuições/responsabilidades de fiscal de contrato** (PROAD, 2019b, p. 2, grifo nosso).

Deduziu-se pela ruptura do padrão estabelecido na condução do processo de gestão desse contrato, na questão da nomeação dos fiscais setoriais, por adotar método alheio ao previsto pela Portaria nº 295/PROAD/2017, o que foi agravado por uma definição das atribuições e responsabilidades desses fiscais distinta da IN nº 05/2017, à medida que foi concedida uma aparente “suavização” de deveres sob o encargo do fiscal setorial, tratando-os como colaboradores da equipe de fiscalização que foi montada pela PROAD para acompanhar exclusivamente o serviço de limpeza. Então, essa equipe denominada como serviço de

Fiscalização do Contrato de Limpeza (FCL/PROAD), formada por três profissionais de contabilidade, seria a “fiscalização do contrato” e os servidores lotados nos centros/unidades que dispõem dos serviços de limpeza seriam os “colaboradores”.

A inexistência de registro no sistema MATL/SARF provoca uma ingerência da UFSC sobre esses fiscais, visto que conforme já abordado, o BO/UFSC é uma importante ferramenta de oficialização dos atos da Universidade, porém deixa a desejar quando se fala em facilidade e acessibilidade da informação. A ingerência sob os fiscais setoriais tem potencial de interferir na tomada de decisões gerenciais, por exemplo, ao deixar de considerá-los em um planejamento de capacitação para os fiscais de contratos. Para obter uma listagem atualizada dos fiscais setoriais do contrato limpeza foi necessário solicitar a informação à PROAD. Com base na planilha disponibilizada por *email* em 10/12/2019, constatou-se que naquela data eram 34 portarias setoriais (titulares) para o contrato de limpeza, com um suplente cada, ou seja, seriam 68 servidores que poderiam ser desconsiderados em uma tomada de decisão.

As falhas em relação às nomeações dos fiscais setoriais, agregada à suavização das atribuições e responsabilidades desses atores, provoca um relevante impacto negativo no acompanhamento da execução do contrato de limpeza do Campus Florianópolis, em conformidade com o que foi observado em três relatórios mensais de fiscalização produzidos pelo FCL (out./nov./dez./2019). É descrito nos relatórios que os fiscais setoriais seriam responsáveis por responder e encaminhar mensalmente o formulário "Avaliação dos Serviços de Limpeza" (ANS/IMR) de cada centro; entretanto, dos 34 fiscais setoriais nomeados pela PROAD, em média, apenas 21 respondem mensalmente essa avaliação, conforme é reportado pela FCL. Para os locais em que os fiscais não entregam suas avaliações, o serviço é considerado “bom”, ou seja, 36% (trinta e seis por cento) centros/unidades da UFSC não foram avaliados e mesmo assim os serviços foram considerados como “bons”.

O problema supracitado pode levar o IMR a não demonstrar fielmente a realidade e os usuários podem ter sido prejudicados por serviços prestados abaixo da qualidade, com falta de materiais de higiene básicos e com custo desproporcional (pagamentos indevidos), por exemplo, para o Indicador nº 02 do IMR, denominado “Disponibilização de Materiais de Higiene” (papel higiênico, papel toalha e sabonete líquido), a FCL reconhece que houve falta de disponibilização desses materiais imprescindíveis nos banheiros da Universidade, porém, como a avaliação (pontuação) ficou acima da faixa de ajuste de pagamento, a contratada não foi descontada.

Verificou-se que a questão dos fiscais setoriais não é um problema exclusivo do contrato de limpeza. Outras contratações desconcentradas do Campus Florianópolis, como

vigilância e portaria, também não possuem fiscais setoriais nomeados, conforme consulta no sistema MATL/SARF. No caso do serviço de portaria, detectou-se também a nomeação de fiscais setoriais diretamente pela PROAD, por isso não constam no sistema.

Observou-se nos relatórios de fiscalização desse contrato, nas competências de outubro/novembro/dezembro de 2019, que das 23 portarias setoriais emitidas, em 14 delas (61%) os fiscais também não encaminharam a sua avaliação. Portanto, aqui se vê o mesmo problema do contrato de limpeza, acentuado ainda devido ao número de avaliações não respondidas serem superior a 50% (cinquenta por cento), ou seja, mais da metade dos centros/unidades que possuem porteiros não estão avaliando os serviços prestados.

Resta demonstrado que os fiscais setoriais são muito importantes em contratações de serviços desconcentradas (vários locais), como de limpeza, portaria e vigilância do Campus Sede, que somadas contavam com cerca de 547 trabalhadores terceirizados (DPC, 2019a), pois ficou evidente que a equipe da FCL, com três servidores, por exemplo, não poderia avaliar *in loco* os serviços de limpeza em todas as unidades de Florianópolis, que possui uma área de aproximadamente 412 mil m² (UFSC, 2020b).

A precariedade de registros dos fiscais setoriais no sistema de gestão de contratos padrão da Universidade também afeta a transparência, uma vez que a divulgação desses servidores ao público em geral, usuários do serviço nos centros/unidades de Florianópolis, torna-se ainda mais dificultada e inviabiliza que os usuários recorram aos fiscais setoriais (locais) para avaliar ou prestar reclamações sobre o serviço prestado.

Os relatórios de fiscalização dos contratos de limpeza e portaria permitiram detectar esse problema. O relatório de fiscalização é um instrumento de suma importância para registrar as ocorrências que porventura surgem com a execução contratual e, por isso, o art. 46 da IN nº 05/2017 prevê que: “As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços [...]” (BRASIL, 2017^a, art. 46) e que o relatório de fiscalização é um expediente obrigatório a ser realizado pelos fiscais de contrato para subsidiar o recebimento definitivo (atestado) do serviço, conforme art. 50: “Elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato” (BRASIL, 2017a, art. 50-I).

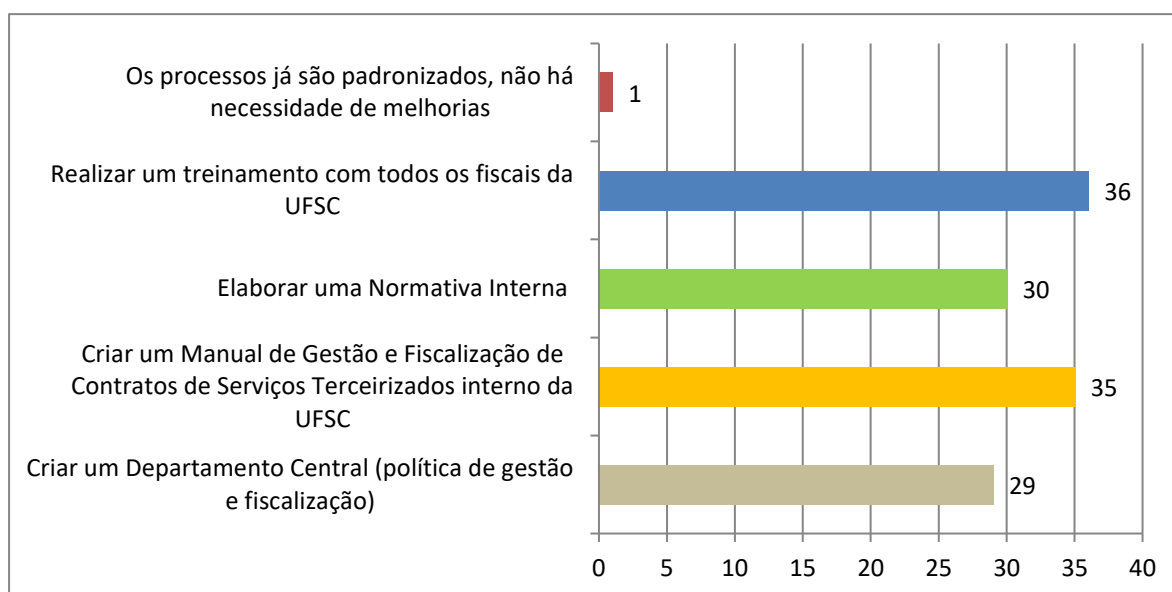
Por se tratar de um item obrigatório para o recebimento definitivo dos serviços e, conseqüente, para a liberação do pagamento às empresas terceirizadas, optou-se por analisar os processos de pagamentos no sistema SPA-SOLAR autuados em dezembro de 2019, dos 42 contratos com dedicação exclusiva de mão de obra da UFSC, vigentes em 06/12/2019, no

intuito de identificar a presença e a padronização dos relatórios. Salienda-se que todos os pagamentos realizados na UFSC tramitam digitalmente e fisicamente ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), que é o setor responsável pela emissão das Ordens Bancárias (fase final de pagamento da despesa pública).

O resultado demonstrou que apenas em 31 dos 42 contratos (74%) os processos de pagamentos possuem toda a documentação disponível na sua via digital; portanto, não foi possível localizar os relatórios de 11 contratos. Destes, identificou-se que cinco são de responsabilidade de Campus Blumenau, ou seja, todos os seus contratos com DE e seis do Campus Florianópolis. Dos 31 contratos que possuem os documentos digitalizados, em somente 19 (61%) havia um relatório de fiscalização, divididos entre os Campi Florianópolis e Joinville, o que significa que os Campi Araranguá e Curitibanos não produzem o relatório. Detectou-se também que há uma despadronização dos relatórios de fiscalização analisados, com pelo menos quatro modelos diferentes, seja em termos de *layout*, extensão e informações apresentadas, situação que dificulta a comparabilidade do acompanhamento realizado nessas contratações.

Nesse sentido, a necessidade de padronização de processos na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados igualmente foi apontada pelos atores envolvidos, na questão nº 11 do questionário (Gráfico 11).

Gráfico 11- Como melhorar a padronização da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor

Na questão nº 11 (caixa de seleção) foi indagado “o que poderia ser feito para padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC”, somente um entre 47 respondentes (2,1%) afirmou que os processos já são padronizados e não é preciso melhorias nesse aspecto. Soluções para dois fatores críticos já abordados: criar um departamento central para tratar a política institucional e elaborar uma nova normativa interna da área foram apontadas por um expressivo número de respondentes, 29 (62%) e 30 (64%) respectivamente. O aprimoramento de outros dois FCS que serão abordados em seguida foram os pontos de melhorias mais assinalados em relação à padronização de processos: criar um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados interno da UFSC, para 35 (74,5%) dos respondentes e realizar um treinamento (capacitação) com todos os fiscais da UFSC, para 36 (77%) dos respondentes.

Concluiu-se pela existência de falhas no quesito padronização de processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados da UFSC, relativas ao mapeamento de fluxo de processos; às nomeações de fiscais setoriais para os serviços de limpeza, portaria e vigilância; à autuação de processos administrativos de pagamentos e aos relatórios de fiscalização. As consequências estão ligadas aumento da complexidade das atividades; maior incidência de problemas; dificuldade de comparabilidade e detecção de erros; perdas de eficiência e confiabilidade das tarefas.

4.2.9 Capacitação e treinamento

Capacitação e treinamento são apontados pela bibliografia como os principais gargalos enfrentados pela gestão e fiscalização de serviços terceirizados na Administração Pública no Brasil (SILVA, 2014; MEDEIROS, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016). Diante desse cenário, buscou-se investigar como a Universidade trabalha a questão.

Primeiramente, identificou-se que a UFSC possui uma Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP) e que essa coordenadoria oferta cursos na área; logo, são esses cursos a principal fonte de capacitação em gestão e fiscalização de contratos terceirizados. A partir daí foi solicitado à CCP os dados relativos aos cursos de gestão/fiscalização de contratos já ministrados na instituição. De acordo com a relação encaminhada por *email*, constatou-se que desde 2010 a Universidade tem disponibilizado cursos internos de gestão e fiscalização de contratos. Em 2010 foram três turmas totalizando 70 servidores participantes. A oferta do curso retornou apenas em 2014, nesse ano houve três turmas também com um total de 94 participantes. Em 2015 se manteve o número de três turmas, mas totalizando 90 participantes, e 2016 foram cinco turmas com 83 participantes (CCP, 2019).

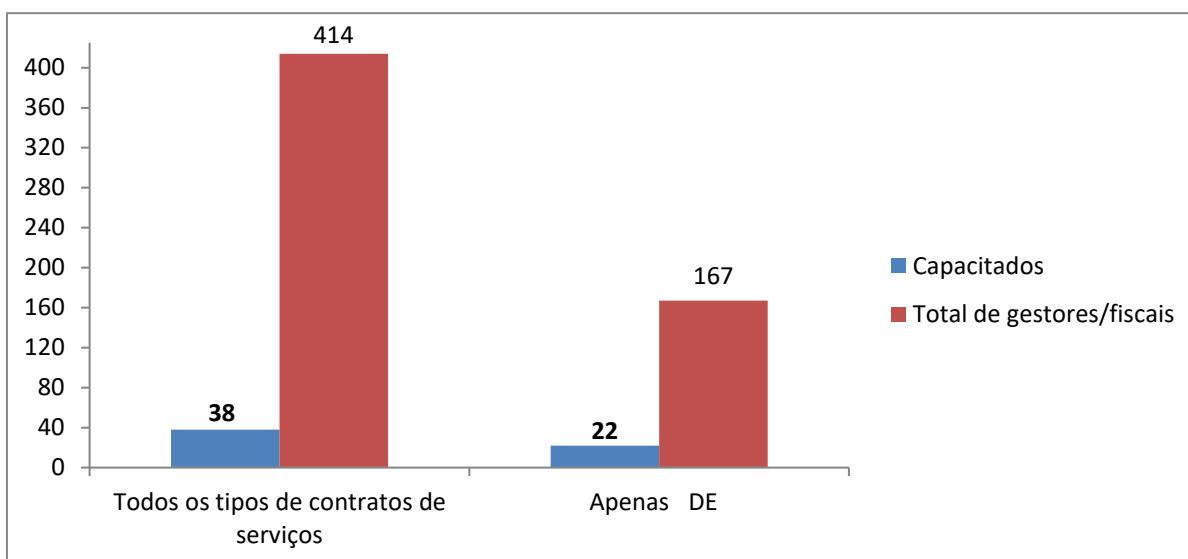
Em 2017 houve uma grande mudança na área de gestão e fiscalização de contratos terceirizados de serviços na Administração Pública Federal, com a edição da IN nº 05/2017, em 25 de maio, com vigor a partir de 25 de setembro do mesmo ano. Ao entrar em vigor, a nova Instrução Normativa revogou a antiga IN nº 02/2008. O efeito prático é que em termos de capacitação, os cursos até então ministrado na UFSC estavam desatualizados e, portanto, deveriam passar uma reformulação. Coincidentemente ou não, em 2017 não houve a abertura de turmas para o curso.

Em 2018 os números de participantes foram bem inferiores aos anos anteriores, obtendo um total de 48 concluintes divididos em duas turmas (CCP, 2019). Desse total, detectou-se que um participante era servidor do Estado de Santa Catarina e seis participantes eram de origem do Hospital Universitário da UFSC (HU/UFSC). O HU/UFSC atualmente não está sob a gerência da Universidade e, conseqüentemente, os seus contratos terceirizados, pois desde março de 2016 o Hospital faz parte da Rede EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) (EBSEH, 2020). Observa-se então que apenas 41 servidores da UFSC foram capacitados em 2018.

Em 2019 a quantidade de participantes continuou em baixa, atingindo 31 participantes. Verificou-se que uma turma de 2019 contemplou apenas servidores do Campus Araranguá, local da realização, com presença de 19 servidores e da segunda turma com 12 concluintes, sete servidores eram lotados no Hospital Universitário, ou seja, apenas cinco participantes eram servidores da UFSC de fato, o que significa que apenas 24 servidores da UFSC foram capacitados em 2019. Em 2020 não há previsão de oferta do curso na Universidade, conforme consulta das ações de capacitação disponíveis no *site* da CCP (CCP, 2020).

Diante desses dados, comparou-se os participantes das capacitações já reformuladas com as diretrizes da nova IN, com os fiscais e gestores de contratos da UFSC com portarias em vigor, levantados pelo presente estudo. Essa análise tinha o objetivo de mensurar quantos servidores da Universidade efetivamente designados para acompanharem os contratos participaram dos novos cursos, uma vez que essas capacitações são abertas a quaisquer servidores da UFSC e até para instituições parceiras, independentemente de serem fiscais ou gestores de contratos. Os resultados foram apresentados por meio do Gráfico 12.

Para a construção do Gráfico 12 foi realizada a comparação entre o número total de servidores diferentes designados como gestores ou fiscais de contratos da UFSC, utilizando os dados do sistema MATL/SARF e das planilhas de fiscais setoriais dos contratos de limpeza e portaria do Campus Florianópolis, fornecidas pela PROAD.

Gráfico 12 – Comparação entre participantes dos cursos e fiscais/gestores de contratos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados demonstraram que dos 65 participantes (41 em 2018 e 24 em 2019), somente 38 (58%) eram fiscais ou gestores de algum tipo de contratação de serviço da UFSC e se comparado com o número total de servidores designados para uma dessas funções (414), obtém-se uma discrepância ainda maior de 9% (nove por cento). Identificou-se também que dos 38 capacitados, 22 (58%) eram fiscais/gestores de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra e os comparando com o número total de fiscais/gestores desse tipo de serviço (167) se chegou a um percentual de 13% (treze por cento).

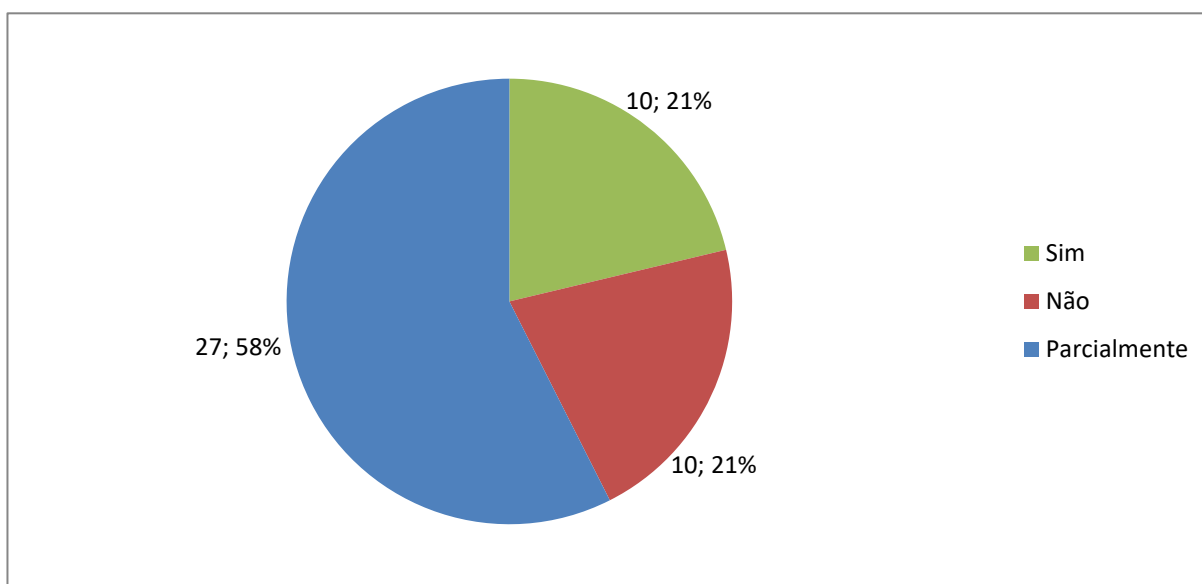
Com base no diagnóstico de capacitados versus número total de atores envolvidos no acompanhamento de serviços com DE, percebe-se que menos de 15% (quinze por cento) do contingente de fiscais e gestores da UFSC se capacitaram depois do lançamento da nova IN. Os reflexos dessa baixa taxa de capacitação e treinamento também foram constatados pelos resultados observados com o questionário.

Primeiramente foi perguntado: “Na sua percepção, qual é o grau de complexidade das atividades de gestão/fiscalização de contratos de serviços” (questão nº 1, múltipla escolha). Essa questão utilizou uma escala Likert de 1 a 5, onde 1 era pouco complexa e 5 muito complexa. O resultado demonstrou que apenas um respondente (2%) classificou como nível 1 (pouco complexa) e 3 (6,4%) como nível 2. Passando para o nível 3 (média complexidade) já foram 13 respondentes (28%), nível 4 (19% ou 9 respostas) e a grande maioria classificou como muito complexa (nível 5), com 21 resposta (45%). Então, para 41 sujeitos de pesquisa (91,5%) as atividades de gestão e fiscalização de contratos são entre média e alta complexidade. Os achados reforçam o que a teoria já previa, ou seja, que essas atividades são

complexas e por isso, exigem investimentos em capacitação e treinamento dos envolvidos para se obter qualidade em suas rotinas (JURAN, 1993; DEMING, 2003; BRASILM, 2009; HERMES, 2010; BORBA FILHO, 2014; LAPA, 2015; ALBARELLO, 2016).

Em seguida foi indagado aos pesquisados sobre a sua percepção de capacitação para o exercício da função de gestor/fiscal de contrato, questão nº 2 (múltipla escolha). Os resultados podem ser averiguados pelo Gráfico 13.

Gráfico 13 – Percepção de capacitação dos fiscais/gestores de contratos terceirizados.



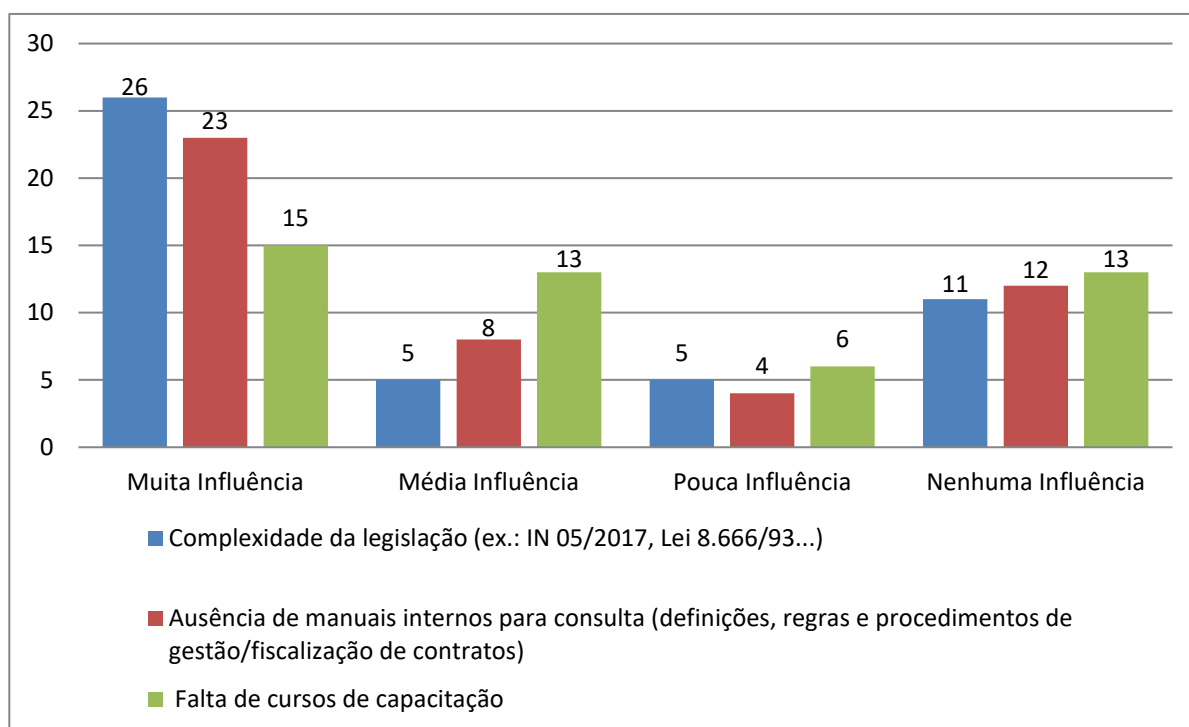
Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme Gráfico 13 é possível inferir que houve uma dicotomia entre aqueles que não se sentem capacitados e os que se acham capacitados para a função, com 10 respostas (21%) cada. O grande percentual de respondentes (58%) se julgou como parcialmente capacitados, totalizando 27 respostas. Conclui-se que o volume de atores que confiam estar plenamente aptos para o encargo é de apenas 21% (vinte e um por cento), o que diante da responsabilidade e dos recursos públicos envolvidos, aliados à necessidade de alcance de serviços de qualidade prestados à sociedade, ainda é uma taxa que precisa ser melhorada.

Para aqueles que alegaram não se sentirem capacitados ou parcialmente capacitados, elaborou-se uma lista de seis possíveis motivos que influenciaram nessa percepção, com base na literatura (MEDEIROS, 2014; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016), questão 2.1 (grade de múltipla escolha). Para cada possível motivo foi estabelecido uma escala de influência em quatro níveis, em ordem decrescente: muita, média, pouca e nenhuma influência. Para aqueles que marcaram “sim” (sentem capacitados) na questão nº 2 foi orientado marcar “nenhuma influência”.

Dos seis possíveis motivos pré-estabelecidos, em três deles a resposta majoritária foi “nenhuma influência”, isto é, não influenciaram na percepção de capacitação: cursos oferecidos de baixa qualidade, cargo efetivo incompatível com a função de fiscal/gestor de contrato e formação acadêmica incompatível com a função. A não influência na capacitação de cargo ou formação acadêmica incompatível com a função contrariam em partes os achados encontrados relativos à fiscalização administrativa, porém acredita-se que é justificável pelo entendimento de aptidão dos fiscais técnicos em relação ao acompanhamento técnico dos serviços. Em contrapartida, outras três motivações tiveram a resposta majoritária “muita influência” na capacitação, apresentadas por meio do Gráfico 14.

Gráfico 14 - Motivos para percepção de falta de capacitação de fiscais/gestores de contratos.

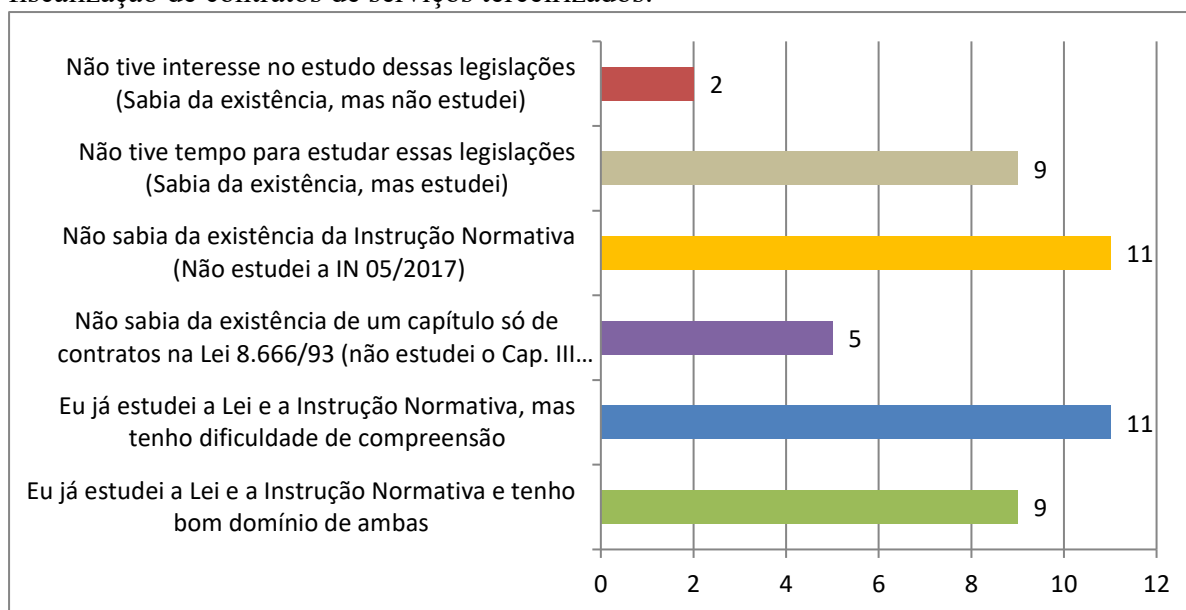


Fonte: elaborado pelo autor

A motivação com maior frequência da resposta “muita influência”, ou seja, que mais influência na percepção de falta de capacitação é a complexidade da legislação (ex.: IN nº 05/2017, Lei nº 8.666/93), colunas azuis do gráfico, segundo 26 dos 47 respondentes (55%), que somados às respostas de “média influência” para esse mesmo motivo alcançaram um total de 31 respostas (66%). Esse resultado já era previsto, já que Medeiros (2014) identificou que apenas 10% dos fiscais da UFRN consultados afirmaram conhecer bem as leis e instruções específicas que tratam da área de gestão e fiscalização de contratos.

Nesse cenário, incluiu-se quando da elaboração do questionário, uma pergunta para identificar se os fiscais/gestores de contratos de serviços terceirizados da UFSC já tiveram contato e se possuem domínio das principais legislações da área, tais qual a Lei nº 8.666/93, Capítulo III – “Dos Contratos” e a Instrução Normativa MPDG n. 05/2017, questão nº 7 (múltipla escolha). Os resultados são apresentados pelo Gráfico 15.

Gráfico 15 – Contato/domínio das principais legislações da área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.



Fonte: elaborado pelo autor.

Visualiza-se pela análise do Gráfico 15, que apenas 9 de 47 sujeitos de pesquisa afirmam ter estudado e apresentam bom domínio em relação ao Cap. III da Lei nº 8.666/93 e da IN nº 05/2017, linha verde, representando um percentual de 19% (dezenove por cento). Os demais resultados indicam algum tipo de fragilidade no que tange ao conhecimento legal para exercício da função. Dois respondentes (4,3%) afirmaram que não tiveram interesse no estudo dessas legislações, cinco (11%) afirmaram não saberem até então da existência de um capítulo sobre contratos na Lei nº 8666/93, nove não tiveram tempo para estudar as duas legislações citadas (19%) e 11 (23,4%) não sabiam da existência da IN nº 05/2017.

Esses quatro itens eram considerados os mais críticos no que se refere à ausência de conhecimentos legais para exercício da função, pois significam que os agentes nem tiveram contato com as regras legais envolvidas no processo e, mesmo assim, acumularam aproximadamente 58% (cinquenta e oito por cento) do total de respondentes. Outros 11 (23,4%) respondentes acenaram para o contato com os instrumentos legais, mas possuem dificuldade de compreensão.

Viu-se que na questão do domínio da legislação correlata ao tema da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados que existe ainda uma demanda grande na UFSC por capacitações e treinamento. Porém, quando se fala em familiaridade dos servidores envolvidos com o(s) termo(s) de contrato(s) no qual atuam, identificou-se que 77% (setenta e sete por cento) dos sujeitos de pesquisa já leram o(s) contrato(s) e apenas um respondente afirmou não ter lido o(s) contrato(s), conforme questão nº 6 (múltipla escolha).

Voltando ao Gráfico 14, o segundo motivo que mais recebeu a avaliação de “muita influência” na percepção de falta de capacitação foi a ausência de manuais internos para consulta, com definições, regras e procedimentos de gestão/fiscalização de contratos, colunas vermelhas, para 23 dos 47 respondentes (49%). A análise desse fator recebeu um tópico específico nessa dissertação (4.2.10), pois é recorrentemente citado na bibliografia e também foi negativamente destacado pelos atores do processo na UFSC. O motivo “falta de cursos de capacitação”, colunas verdes, também recebeu majoritariamente avaliações de “muita influência” na ausência de capacitação dos envolvidos, com 32% (trinta e dois por cento) das respostas e para outros 28% (vinte e oito por cento) teve “média influência”. Esse resultado revela que para 60% (sessenta por cento) há necessidade de se realizar mais cursos na área, apesar da UFSC ter ofertado essas capacitações e a adesão não ter significativa a partir de 2017. Assim, concluiu-se que pode ter havido problemas na divulgação desses cursos ou uma desmotivação dos fiscais/gestores em participar.

Elaborou-se também uma pergunta discursiva (opcional), nº 2.1.1, para que os fiscais/gestores de contratos citassem algum outro fator para a sua percepção de falta de capacitação, que não tivesse sido abrangido na questão anterior nº 2.1. Ao total, 13 sujeitos de pesquisa responderam o questionamento, sendo que quatro relatos foram relacionados à dificuldade com a fiscalização administrativa e os conhecimentos contábeis exigidos nas contratações com DE (ex.: legislação trabalhista e fiscal), como se observa em algumas falas: “Não tenho formação em contabilidade ou nada parecido, nem minhas colegas fiscais.” (R39) e “Para a fiscalização de contratos com mão de obra exclusiva, por exemplo, são necessárias noções de contabilidade, legislação de impostos, legislação trabalhista etc. Parece-me que a função é muito especializada [...]” (R41).

Além disso, outros fatores distintos foram indicados, com a sobrecarga de trabalho e falta de tempo para se dedicar a função, o que dificulta a busca por capacitação na área: “Sobrecarregamento de responsabilidades.” (R45), “[...] tenho pouca disponibilidade de tempo para a atividade de fiscal.” (R12), “Legislação muito ampla, muitos detalhes a serem verificados. Necessita-se constante envolvimento com o assunto.” (R19). A inexistência de

uma política interna da UFSC na área pode ter impactos no planejamento das capacitações oferecidas, segundo as seguintes argumentações: “Falta de política na UFSC sobre a questão.” (R18); “Falta de cursos de capacitação para a gestão e fiscalização de contratos, principalmente voltado para as áreas administrativas e técnicas. Percebe-se que falta noção de alguns fiscais quanto à responsabilidade na execução desses serviços.” (R13) e “[...] não dispomos de cursos suficientes para capacitar servidores especialmente para a fiscalização de contratos mais complexos.” (R41).

Por fim, um instrumento de consulta, como um guia ou manual de gestão e fiscalização também foi sugerido para melhorar a capacitação dos envolvidos: “[...] seria interessante ter um "guia rápido" para consulta de determinadas questões.” (R10). Concluiu-se que há um gargalo na questão da capacitação de fiscais e gestores de contratos na UFSC, seja pela descontinuidade do curso em 2020 e a sua baixa adesão a partir de 2018; tempo de dedicação dos servidores às atividades, complexidade da legislação e ausência de manual próprio; gerando desconhecimento das normas e tarefas a serem executadas e culminando em uma percepção majoritária de despreparo entre os atores do processo.

4.2.10 Manual interno de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados

A pesquisa documental identificou que a UFSC não possui um manual interno de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. Esse problema já era tratado no mínimo desde a dissertação Lapa (2015), quando se constatou que não havia um manual de fiscalização e em decorrência, a ausência de padronização de processos. Naquele momento um fiscal reclamou: “A Universidade tem que nos dá ferramenta e nos orientar no procedimento, pegar o que é norma dentro da Universidade, [...] porque a gente faz de acordo com informações verbais, nada documentado” (LAPA, 2015, p. 139).

Essa é uma realidade comum na Administração, sendo que a escassez de manuais específicos para cada órgão reduz a atividade de gestores/fiscais de contratos terceirizados ao mero “atesto” da prestação de serviços no documento fiscal apresentado pela empresa terceirizada (SOUZA JUNIOR, 2011).

Diante da constatação de Souza Junior (2011), realizou-se uma busca em sites institucionais de organizações estatais, principalmente em universidades e institutos federais brasileiros, para identificar a existência de manuais internos de gestão e fiscalizações. A coleta identificou que ao menos 14 universidades federais possuem algum tipo de manual ou guia na área (UFPR, UFF, UNIFESP, UFC, UFJF, UFFS, UFGD, UFERSA, UFRR, UFBA, UFTM, UFPE, UFS, UFOPA) e 15 institutos federais (IFSP, IFRS, IFC, IFBA, IFS, IFNMG,

IFAM, IFFARROUPILHA, IFMT, IFTO, IF-SUDESTE-MG, IFRO IFPE, IFSC, IFPI). Além de IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), o levantamento identificou outras organizações públicas que também possuem manual próprio, como a EBSEH, STJ (Superior Tribunal de Justiça), TRF3 (Tribunal Regional Federal da 3ª região), conselhos regionais de classes, governos estaduais, prefeituras...

Destaca-se ainda que a procura por manuais de gestão e fiscalização de contratos terceirizados em IFES revelou que dentro do Estado de Santa Catarina, todas as demais já possuem manuais próprios. A UFFS (Universidade Federal Fronteira Sul), por exemplo, foi criada em 2009 tendo a UFSC como tutora designada pelo MEC (UFFS, 2020) e, mesmo assim, já está mais avançada que a sua tutora em relação ao manual de gestão/fiscalização de contratos. As outras IFES detectadas são o Instituto Federal Catarinense (IFC) e o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC).

O questionário aplicado para a presente pesquisa demonstrou que a elaboração de um manual próprio é uma demanda dos atores envolvidos na UFSC imprescindível para qualificação da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados e um dos principais fatores críticos de sucesso desse processo. Os problemas derivados na inexistência do manual, segundo os resultados do questionário, estão basicamente relacionados com capacitação/treinamento, motivação e padronização processual.

Para 31 de 47 respondentes (66%) a ausência de manual tem alta ou média influência na sua percepção de carência de capacitação para atuar na função (questão nº 2.1), além disso, na questão 2.1.1 foi apontado a inexistência de “manuais internos com informações claras e diretas” (R32) como um fator impactante na capacitação. Para 35 respondentes (74,5%) a criação do manual é necessária para padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos (questão nº 11). Na questão nº 5.1 foi indagado alguns possíveis motivos para a percepção de desmotivação dos atores envolvidos, no exercício de suas funções. O item “Estrutura de suporte inadequada (falta de um departamento central de fiscalização de contratos, sistema informatizado, **manuais**, normatização interna)” foi indicado como muita influência na desmotivação por 21 pesquisados (45%) e média influência por 12 (25,5%); logo, a ausência de um manual de gestão e fiscalização se configura com um determinante da inadequação das estruturas de suporte da área, com alto a médio impacto na desmotivação de 70,5% (setenta, cinco por cento) dos respondentes.

Na questão final de conclusão (discursiva e opcional) foi indagado quais são os principais problemas que devem ser trabalhados, quais os pontos fracos/fortes da gestão/fiscalização de contratos na UFSC. Ao final se obteve um total de 12 respostas e

dessas, ao menos duas claramente apontaram a necessidade de elaboração de um manual interno para orientar os atores envolvidos, como uma das medidas essenciais para melhoria do processo, conforme observa pelas falas: “Acredito que necessita de manual e treinamento [...]” (R14) e “[...] falta de orientação/informação clara dentro da UFSC.” (R32).

Concluiu-se que o atendimento da reivindicação de elaboração de um manual de gestão e fiscalização de serviços terceirizados na UFSC, por parte dos sujeitos de pesquisa, com padronização de fluxos e modelos de expedientes, orientações legais, informações claras e objetivas, pode representar um ganho de eficiência e, conseqüentemente, colaborar com a solução de outro ponto crítico identificado no presente estudo, que é a percepção dos fiscais e gestores de contratos de falta de tempo e sobrecarga de trabalho.

4.2.11 Tempo e sobrecarga de trabalho

A sobrecarga de trabalho prejudica a qualidade da fiscalização de contratos devido a uma série de motivos. Um deles é a restrição de tempo para a realização das atividades, que por sua vez, exigem um considerável empenho de horas de trabalho, por exemplo, na fiscalização técnica é preciso que o fiscal acompanhe a execução física do objeto, de modo a avaliar se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho (BRASIL, 2017a). Já a fiscalização administrativa não exige a presença *in loco* do fiscal durante a prestação, todavia, exige minuciosa conferência de um extenso volume de documentos apresentados pela empresa contratada, nos contratos com MOE (BRASIL, 2017a; ENAP, 2018). Segundo Costa (2013) é comum a nomeação de fiscais de contratos sem considerar que será necessário dedicar parte de seu tempo ao ofício.

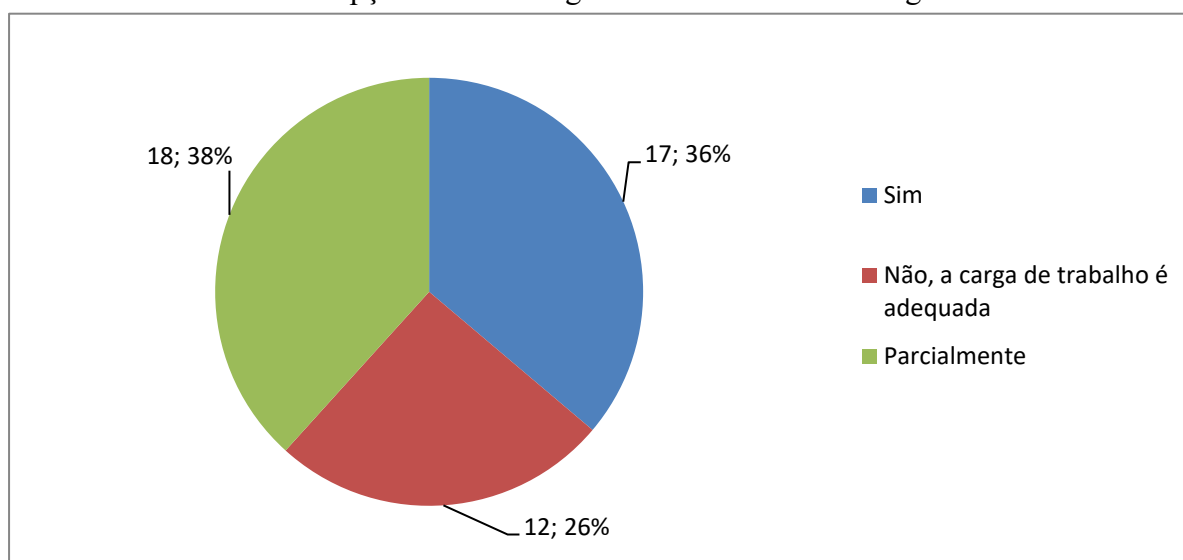
Nesse sentido, apurou-se que são raras as contratações que possuem uma equipe com dedicação exclusiva para a sua fiscalização, como visto no caso do contrato de limpeza do Campus Florianópolis da UFSC, para as demais, os fiscais/gestores acumulam às atividades inerentes ao acompanhamento contratual e àquelas pertinentes ao seu cargo de origem (ex.: assistente administrativo, nutricionista, engenheiro). Conforme observou Hahn (2011), não se deve esquecer que o fiscal é um servidor público, então ao ser nomeado para essa função, ele mantém as suas atividades anteriores pertinentes ao cargo de origem e começa a suportar mais uma. Hahn (2011) conclui que essa sobrecarga de atribuições muitas vezes impede que o fiscal exerça com eficiência o encargo.

E o volume de trabalho dos fiscais da UFSC pode ser ainda maior, pois das 726 portarias (nomeações) ativas levantadas no sistema MATL/SARF, com base nos contratos em

vigor no dia 06/12/2019, não se sabe ao certo a quantidade de nomeações de fiscais titulares e de substitutos (suplentes), uma vez que as portarias de designação geradas no sistema não fazem essa distinção. A IN nº 05/2017 prevê em seu artigo 42, § 1º, que o fiscal substituto “[...] atuará como fiscal do contrato nas ausências e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular.”. Desta feita, há a possibilidade que uma parte dessas designações seja para suplentes e, em vista disso, os fiscais não atuem na prática constantemente, sendo acionados apenas em situações esporádicas, como afastamentos do “titular”, o que eleva ainda mais a quantidade de tarefas dos fiscais titulares.

A sobrecarga de trabalho foi apontada pelos sujeitos de pesquisa na questão nº 4 do questionário (múltipla escolha). Somente para 12 dos 47 respondentes (26%), a carga de trabalho do fiscal e gestor de contratos da UFSC é adequada, Gráfico 16.

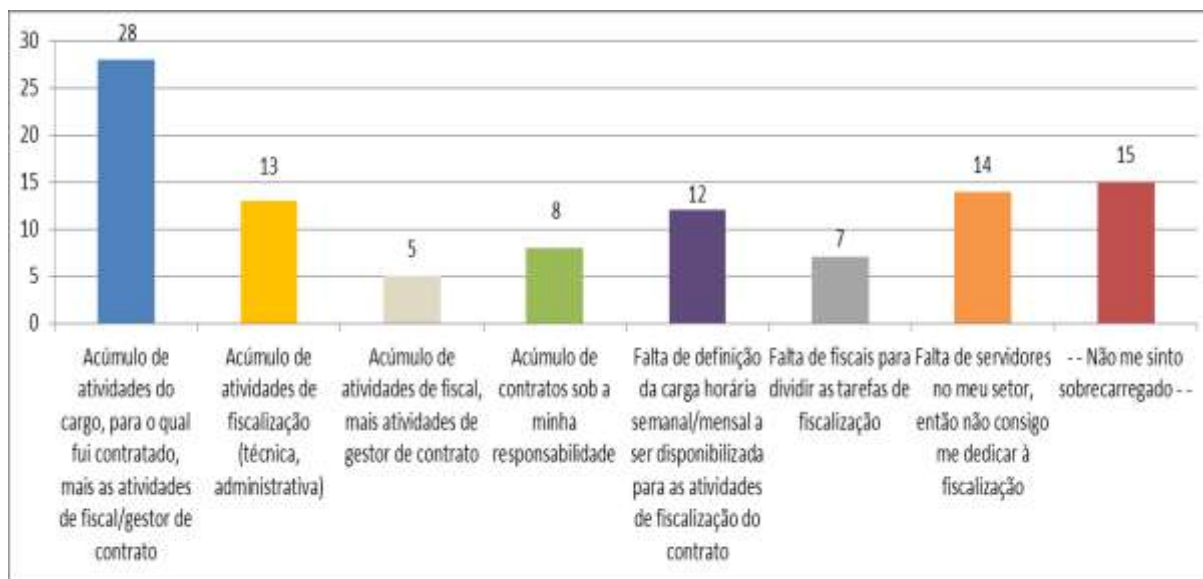
Gráfico 16 – Percepção de sobrecarga de trabalho de fiscais e gestores de contratos.



Fonte: elaborado pelo autor.

O Gráfico 16 demonstra, porém, que a maioria dos respondentes (74%) se declarou entre sobrecarregada (36%) ou parcialmente sobrecarregada (38%). Esse resultado já era esperado, tendo em vista que Lapa (2015) detectou a mesma problemática na UFSC quando realizou sua pesquisa. Albarello (2016) explicou que a ausência de segregação de funções na gestão e fiscalização de contratos e o acúmulo de trabalho dos atores do processo é uma realidade do serviço público, devido às limitações de pessoal. Com base na expectativa do resultado da questão nº 4 já havia sido previamente elaborada uma pergunta para identificar as possíveis causas para a percepção de sobrecarga de fiscais e gestores de contratos da UFSC, questão 4.1 (caixa de seleção). Os resultados são apresentados no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Motivos para a percepção de sobrecarga de trabalho de fiscais/gestores de contratos.



Fonte: elaborado pelo autor.

A análise do Gráfico 17 evidencia que apenas 15 dos 47 respondentes (32%) alegaram não se sentirem sobrecarregados, percentual que difere em poucos pontos percentuais dos 26% (vinte e seis por cento) que relataram satisfação quanto a sua carga de trabalho na função (questão nº 4). Por outro lado, observou-se uma concentração de respostas em quatro dos sete possíveis motivos dados como opções aos respondentes, em ordem crescente: “falta de definição da carga horária semanal/mensal a ser disponibilizada para as atividades de fiscalização do contrato” com 12 respostas (25,5%), “Acúmulo de atividades de fiscalização (técnica, administrativa)” com 13 respostas (28%), “Falta de servidores no meu setor, então não consigo me dedicar à fiscalização” (30%) e o principal motivo para o sentimento de sobrecarga dos fiscais/gestores de contratos terceirizados de serviço na UFSC é o “Acúmulo de atividades do cargo, para o qual fui contratado, mais as atividades de fiscal/gestor de contrato”, coluna azul, segundo 60% (sessenta por cento) dos pesquisados.

Por meio das questões abertas (opcionais) do questionário também foi possível captar a insatisfação de alguns sujeitos envolvidos na gestão e fiscalização de contratos terceirizados, com seu volume de trabalho e responsabilidades, com efeitos diretos na percepção de ausência de capacitação: “Sobrecarregamento de responsabilidades” (R45) e “[...] não me sinto apta pela inabilidade de lidar com burocracias, pelo excesso de trabalho” (R32). Na pergunta final, cuja proposta era a conclusão com os principais problemas a serem trabalhados nessa área pela UFSC, a falta de tempo para exercício da função de fiscal foi relatada: “São muitos colaboradores a serem fiscalizados em locais bastante distantes fisicamente, tornando

inviável uma fiscalização de rotina. Também tenho pouca disponibilidade de tempo para a atividade de fiscal.” (R12), além de uma crítica à distribuição de tarefas de fiscalização no Campus Araranguá:

Ninguém quer fiscalizar. Sobra mais serviço para quem faz bem o trabalho, sem nenhuma contrapartida, resultando, consequencialmente, em sobrecarga. Não sei por qual razão somente servidores da Infraestrutura (como se já não fosse o setor mais sobrecarregado de Araranguá) recebem o ônus da fiscalização. Pontos fracos: má distribuição, injustiça; fiscais sobrecarregados; aumento/sobrecarga de responsabilidades sem contrapartida (R23).

Concluiu-se pela presença de sobrecarga de trabalho e insuficiente disponibilidade de tempo para o exercício das atividades de gestão e fiscalização de contratos na UFSC, segundo os sujeitos de pesquisa, principalmente ocasionados pelo acúmulo de tarefas do cargo de origem e da função de fiscal. Aspectos como má distribuição de atribuições e tarefas, injustiça, falta de incentivos e contrapartidas, relatados na crítica do respondente R23 abrem a discussão para outro importante fator crítico da gestão e fiscalização de serviços terceirizados na Administração Pública, a motivação dos envolvidos.

4.2.12 Motivação

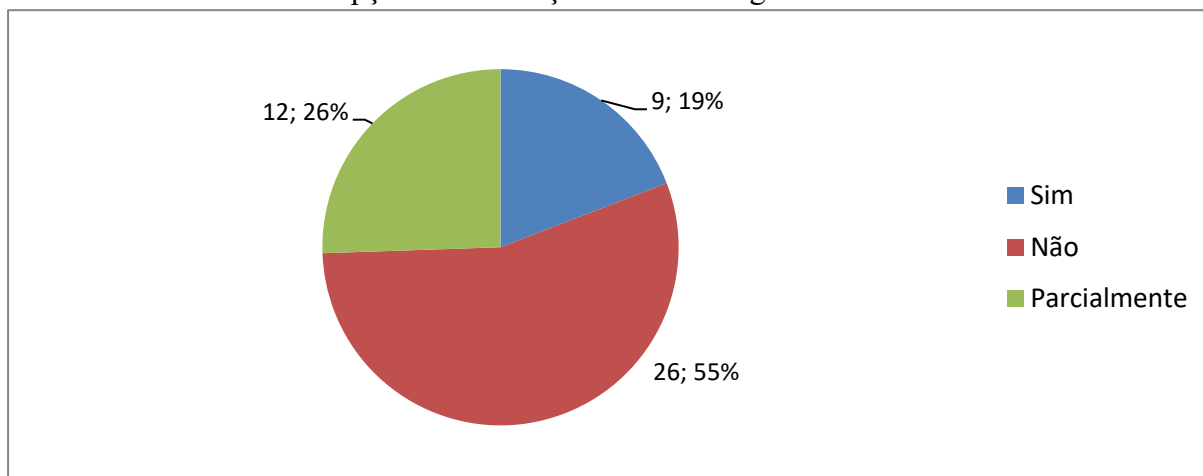
A motivação induz novos comportamentos, dá intensidade e persistência no exercício da função. O servidor motivado impulsiona um serviço público prestado com qualidade (VITORINO, 2020). Segundo Feigenbaum (1994), um sistema de qualidade total depende de forte conscientização, motivação e treinamentos, comunicação e comprometimento em toda a organização, o que ocorre mediante a estímulos financeiros (ex.: remuneração, gratificações), realização pessoal e profissional e reconhecimento positivo. Motivação e empoderamento são cruciais para o sucesso e o alcance dos objetivos propostos por uma gestão pela qualidade (ALMEIDA, 2002).

Diante da responsabilidade que permeia à gestão e fiscalização de contratos terceirizados fica evidente a indispensabilidade da qualidade com que essas atividades devem ser realizadas. Para tentar avaliar o estado de motivação dos servidores envolvidos no acompanhamento das contratações da UFSC, utilizou o questionário como principal instrumento de coleta de dados.

Na questão nº 5 (múltipla escolha) foi perguntado aos fiscais/gestores de contratos de serviços terceirizados: “Você se sente motivado ao atuar como fiscal/gestor de contrato? ”. Os resultados evidenciaram que apenas 19% (dezenove por cento) dos respondentes, 9 de 47 respostas, declararam-se completamente motivados na função. Já “parcialmente motivado” foi assinalado por 12 respondentes (26%) e desmotivado foi declarado por 55% (cinquenta e

cinco por cento) dos sujeitos de pesquisa. Considerando os servidores que alegaram estar parcialmente motivados ou desmotivados, obtém-se um expressivo percentual de 81% (oitenta por cento), conforme evidencia o Gráfico 18.

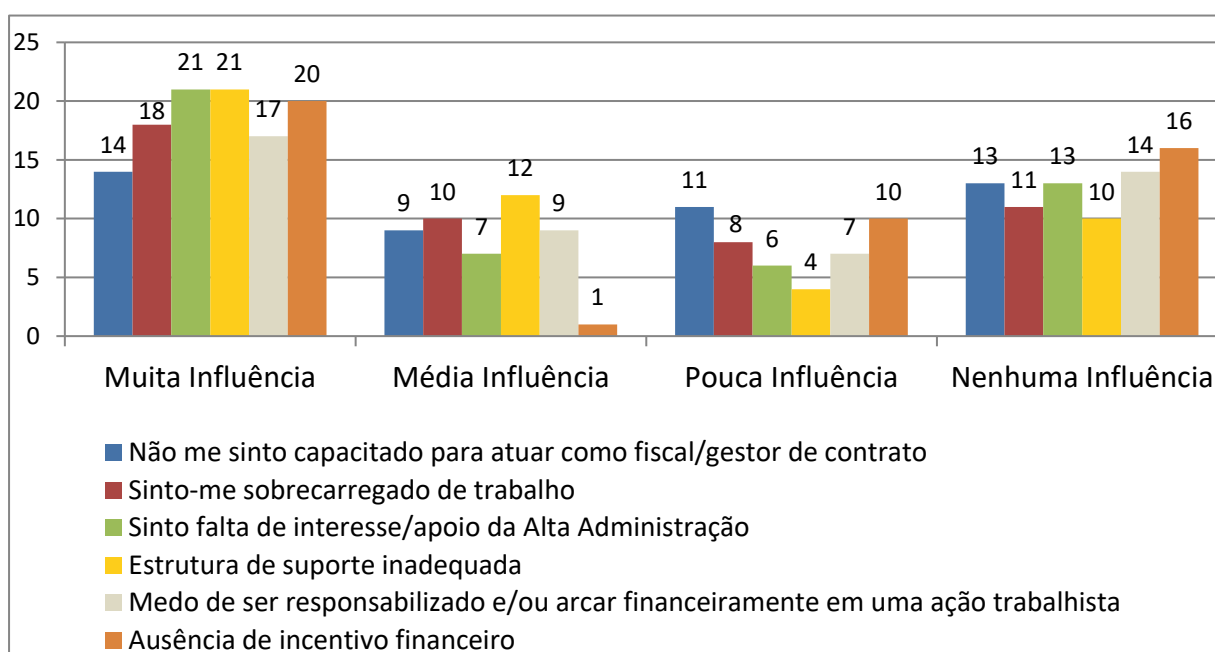
Gráfico 18 – Percepção de motivação de fiscais e gestores de contratos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Como o alto grau de desmotivação levantado já era previsto, em consonância com os achados de Borba Filho (2014) e Medeiros (2014), quando do planejamento do questionário foi elaborada uma pergunta para identificar os principais fatores causadores de uma possível desmotivação de fiscais e gestores de contratos com DE da UFSC, questão nº 5.1 (grade múltipla escolha), de acordo com seu nível de influência (muita, média, pouca ou nenhuma). O Gráfico 19 apresenta os fatores majoritários de “muita influência” na desmotivação.

Gráfico 19 – Fatores de desmotivação de fiscais/gestores de contratos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Verificou-se que dos sete possíveis fatores de desmotivação pré-estabelecidos na questão 5.1, apenas o fator “Fui indicado para a função de fiscal/gestor de contrato sem meu consentimento” obteve majoritariamente a resposta “nenhuma influência”, de acordo com 20 pesquisados (45,5%), o que implica que a maioria dos servidores foi nomeada para a função de fiscal ou gestor de contrato com consentimento ou mesmo que indicada a contragosto, esse motivo não influenciou na questão da motivação. Em contrapartida, os demais seis fatores foram predominantemente apontados com “muita influência” na percepção de desmotivação dos pesquisados, sendo cada fator indicado por uma cor de coluna no Gráfico 19.

Evidenciou-se que a falta de capacitação (coluna azul) teve muita influência na desmotivação de 14 fiscais/gestores (30%) e nenhuma influência na motivação de 13 fiscais/gestores (28%). Esperava-se um resultado mais acentuado na correlação entre falta de capacitação e desmotivação, pois o desenvolvimento em cursos de treinamentos e atualizações confere maior segurança para a tomada de decisão e para o exercício das atividades, aumentando os níveis de motivação (JURAN, 1993; FOWLER, 2008; BRASIL, 2009; BORBA FILHO, 2014). Em ordem crescente, o segundo fator com maior quantidade de respostas “muita influência” foi “Medo de ser responsabilizado e/ou arcar financeiramente em uma ação trabalhista movida por um trabalhador terceirizado” (coluna bege), segundo 17 pesquisados (36%) e “nenhuma influência” para 30% (trinta por cento).

Como os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra são sujeitos à responsabilidade subsidiária e o questionário foi dirigido aos fiscais e gestores desse tipo de contratação, esperava-se uma influência maior do medo de responsabilização. Contudo, há de se ponderar que a falta de capacitação reflete na desinformação, então é possível que uma parcela dos envolvidos não conheça totalmente os riscos inerentes em contratações com DE, conforme identificou Serafim (2018, p. 23) em sua pesquisa com fiscais de contratos do IFSC, Campus Florianópolis: “Um outro ponto a evidenciar é que a maioria dos entrevistados não têm entendimento claro sobre a questão da responsabilidade subsidiária.”.

A sobrecarga de trabalho dos atores do processo (coluna vermelha) apareceu em terceiro lugar entre os fatores que mais influenciam na desmotivação desses servidores, com 18 respostas “muita influência” (38%) e 11 “nenhuma influência” (23%), todavia se considerarmos também as respostas de “média influência”, o percentual de interferência na motivação sobe para cerca de 60% (sessenta por cento). Nesse sentido, a desproporcionalidade do volume de trabalho entre os servidores fiscais e os demais servidores causa insatisfação e sentimento de injustiça, como se percebe na fala de um fiscal: “má distribuição, injustiça; fiscais sobrecarregados; aumento/sobrecarga de responsabilidades [...]”

(R23). Serafim (2018) igualmente identificou uma forte correlação entre a sobrecarga de trabalho, falta de tempo para se atualizar em relação à legislação e a desmotivação dos fiscais de contratos do IFSC.

As demais razões para a desmotivação de fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados ultrapassaram a marca de 40% (quarenta por cento) de respostas “muita influência”; logo, podem ser apontadas como os fatores mais sensíveis à motivação dos envolvidos. Para 20 (42%) respondentes, a ausência de incentivos financeiros tem muita influência na sua falta de motivação. O aspecto financeiro também foi abordado na questão final de conclusão (discursiva), por um respondente do Campus Curitibanos, como um dos principais problemas da gestão e fiscalização de contratos terceirizados da UFSC, pois além da motivação, reflete na rotatividade dos servidores que atuam na função e, conseqüentemente, na gestão de conhecimentos: “Em Curitibanos, nosso maior problema é a falta de incentivos financeiros (FG-s) para os servidores do setor de contratos, o que causa grande rotatividade.” (R5). Em Florianópolis, outro pesquisado alegou na questão final a necessidade de “[...] de incentivo financeiro para exercer a função de fiscal.” (R14).

Borba Filho (2014) e Medeiros (2014) perceberam que a possibilidade de responsabilização solidária e a falta de incentivos financeiros também leva a percepção de uma situação desfavorável em relação aos demais companheiros de serviço, não nomeados fiscais, já que é um trabalho complexo, sujeito à responsabilização/penalidades em casos de cometimento de erros e sem vantagens salariais.

Todavia, os dois pontos críticos que mais influenciam negativamente na motivação dos sujeitos da presente pesquisa (“muita influência”) são: “Sinto falta de interesse/apoio da Alta Administração da Universidade sobre o tema da gestão/fiscalização de contratos” (colunas verdes) e “Estrutura de suporte inadequada (falta de um departamento central de fiscalização de contratos, sistema informatizado, manuais, normatização interna)” (colunas amarelas), ambos com 21 respondentes (45%). Porém, ao analisar o acréscimo de respostas “média influência”, constatou-se que a falta de apoio da Alta Administração foi relatada como de alta a média influência na desmotivação de 60% dos respondentes e a estrutura de suporte inadequada atingiu a marca de 70% (setenta por cento) de impacto negativo.

Esses resultados confirmam que os atores do processo precisam sentir o engajamento dos escalões superiores da instituição em buscar a qualidade das atividades de gestão e fiscalização de contratos, bem como dos serviços terceirizados prestados, fornecendo os meios necessários para que os servidores possam exercer plenamente suas atividades. Os meios compreendem desde recursos humanos e materiais, mas também capacitação,

treinamento, incentivos, manuais e uma política institucional para a área. A aplicação de programas de qualidade na Administração pública depende do desenvolvimento da liderança, com melhorias que incluem a produção de melhores de bens e serviços, com igual ou menos recursos, o atendimento e superação das expectativas dos clientes, a capacitação e a motivação funcionários (LUTABINGWA, JAURIACOMBE, 2009).

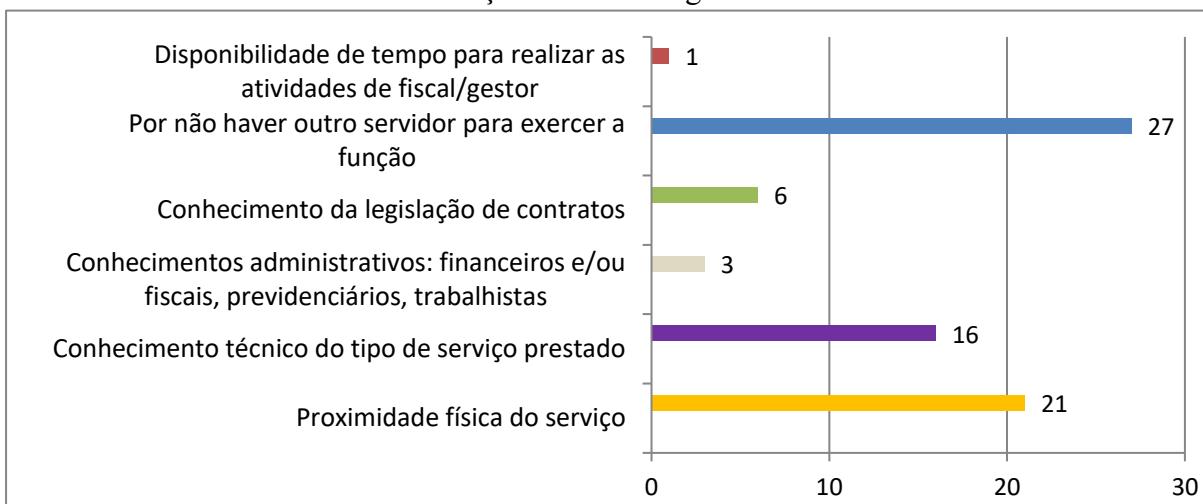
4.2.13 Seleção e indicação de fiscais e gestores de contrato terceirizados

O art. 41, parágrafo 2º da IN nº 05/2017 estabelece que “[...] na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades” (BRASIL, 2017a).

Todavia, na prática se percebe outra realidade. Na UFRN, Lima (2017) detectou a inexistência de um processo de seleção formal, transparente e baseado em competências necessárias ao desempenho das atividades. Mota (2017) observou a falta de critérios para a seleção de fiscais/gestores de contratos em um Instituto Federal de Minas Gerais, sendo os que 42% (quarenta e dois por cento) dos questionados em sua pesquisa alegaram dificuldades para assumir a função, como incompatibilidade entre o cargo e o objeto contratado, o desconhecimento da legislação, a inexperiência, a falta de conhecimento técnico, ausência de comunicação prévia à designação e acúmulo de contratos (MOTA, 2017).

Na pergunta nº 3 (caixa de seleção) do questionário elaborado para o presente estudo, indagou-se aos próprios atores, quais foram os critérios de seleção utilizados na sua indicação para a função de fiscal e/ou gestor de contrato de serviços terceirizados na UFSC. Os resultados são apresentados no Gráfico 20.

Gráfico 20 - Critérios de seleção de fiscais e gestores de contratos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Para a elaboração da questão nº 3, decidiu-se pela opção de múltiplas respostas, pois poderiam ter sido adotados mais de um critério para a indicação do servidor. Assim, a análise do Gráfico 20 demonstra que as nomeações de fiscais e gestores de contratos não levaram em consideração a disponibilidade de tempo dos servidores, pois foi indicado por apenas um respondente (2%), conforme já discutido no tópico de sobrecarga de trabalho (4.2.11). Costa (2013) verificou que é comum que se nomeie o fiscal de contratos sem considerar o tempo que será demandado para se dedicar ao ofício. Outro dado negativo é que o domínio de conhecimentos da legislação aplicada foi apontado por apenas três respondentes (6%) e conhecimentos administrativos da fiscalização por apenas seis respondentes (12%). Ambos são imprescindíveis para a qualidade da atuação dos servidores designados para a fiscalização administrativa, principalmente em contratações com DE. Sem esses conhecimentos prévios, aumenta a exigência por capacitação e treinamentos.

Entretanto, quanto ao critério de domínio técnico do objeto contratado, 16 respondentes (34%) alegaram que foram nomeados por esse motivo, o que representa uma taxa mais representativa se comparada às anteriores. A proximidade física do serviço obteve 45% (quarenta e cinco por cento) das respostas, logo, assinalada por 21 sujeitos pesquisados, evidenciando que a UFSC procura indicar servidores que possam realizar uma fiscalização presencial, mais próxima do serviço prestado. Esse indicador é importante, sobretudo na fiscalização técnica de contratos. Ambos os resultados denotam que a seleção de fiscais técnicos na UFSC parece estar mais condizente à norma e às boas práticas da área.

Todavia, o critério com maior frequência de respostas foi “Por não haver outro servidor para exercer a função”, segundo 27 sujeitos de pesquisa (57%). Concluiu-se que em um cenário onde se busca a qualidade da gestão e fiscalização de contratos na Administração Pública, esse critério de seleção não deveria ser predominante, pois revela que as dificuldades com os quadros de pessoal no serviço público acabam se sobrepondo aos requisitos técnicos, domínio de legislações essenciais, conhecimentos administrativos e disponibilidade de tempo para exercício pleno da função. Esse problema já havia sido identificado ao menos por Albarello (2016) e Oliveira-Junior e Santos (2016) quando abordaram que a realidade do serviço público é exatamente o oposto devido às limitações de pessoal.

4.2.14 Sistema de gestão de contratos (*software*)

A pesquisa documental reportou que a UFSC não possui um sistema de gestão de contratos específico (*software*), porém o DPC registra no sistema interno MATL/SARF os

dados básicos de todos os contratos da UFSC, como os números de contratos e de processos de contratação, tipos de contratos, vigência, valores, termos aditivos e de apostilamentos, além de emitir as portarias de fiscais e gestores de contratos.

Figura 9 – Submódulo de gestão de contratos do sistema MATL/SARF.

Fonte: imagem obtida pelo autor.

O DPC possui habilitação especial para operar o “Submódulo Contrato” desse sistema (inserido no “Módulo Empenho”), que conta com as opções (abas): Contratos, Aditivos, Elementos de Despesa, UGR’s (Unidades Gestoras Responsáveis), Fiscais e Consultas; conforme se visualiza pela Figura 10. A execução orçamentária e financeira das contratações também transita por esse sistema, como empenhos e pagamentos, o que o torna a principal base de dados dos contratos da UFSC.

Todavia, apesar da importância do MATL/SARF para a gestão de contratos, deparou-se na durante a fase de coleta de dados dos contratos de serviços terceirizados vigentes na UFSC e seus respectivos fiscais e gestores, com a dificuldade de produção de relatórios gerenciais nesse sistema, o que obrigou o uso complementar de planilhas eletrônicas para contabilização e tratamento dos dados, produção de tabelas e gráficos, a fim de se obter informações úteis para a análise do caso em estudo.

Esse contratempo comprovou o porquê da necessidade do DPC controlar os contratos terceirizados por meio de uma planilha eletrônica. Cita-se como exemplo, a impossibilidade de emissão de um relatório dos contratos vigentes em uma determinada data. O controle de vigência de um contrato continuado é fundamental em uma eventual renovação, à medida que

não é permitido renovar contratos vencidos, consoante explanação de Hely Lopes Meireles: “A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras [...]” (MEIRELLES, 1999. p. 214) e, assim, a perda do prazo de renovação obrigará a realização de um novo processo licitatório, que pode ser moroso, oneroso e não vantajoso para a instituição.

Para o levantamento dos fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados com portarias vigentes na UFSC, encontraram-se ainda mais dificuldades. Os filtros possíveis de serem aplicados para consulta desses servidores no sistema MATL/SARF se limitam ao número do contrato, nome do fiscal/gestor, número da portaria de designação, ano da portaria, tipo de fiscal (fiscal, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial, gestor) e tipo de portaria (designação ou destituição). Não sendo possível, por exemplo, filtrar apenas os contratos vigentes, segregá-los por campi ou gerar um relatório dos fiscais com portarias ativas, uma vez que o filtro “portaria de designação” apenas remota às nomeações dos fiscais, não evidenciando uma possível destituição da função, o que necessitaria de uma nova consulta por “portaria de destituição” e em seguida a realização de uma conciliação externa.

Da mesma maneira não é possível apenas buscar por fiscais/gestores de serviços, trazendo como resultados os fiscais de contratos de compras e concessões de espaços também, ou ainda, consultar as nomeações por tipo de contrato de serviço (continuado, não continuado, com ou sem DE).

As portarias emitidas via sistema, de responsabilidade do DPC, também não diferem entre fiscal/gestor titular e suplente, portanto, mesmo com levantamento de dados em planilha eletrônica realizado para o presente estudo, não foi possível precisar essa diferenciação. Além disso, a composição da equipe de gestão/fiscalização ou do servidor responsável (quando individual) é dinâmica, ou seja, pode haver rotatividade entre novas indicações (nomeações), destituições e substituições, fazendo com que o controle externo em planilhas eletrônicas seja suscetível a erros e desatualizações. A complexidade do acesso à informação pode ser um dos motivos para a pouca transparência dos fiscais e gestores de contratos de serviços em atividade na UFSC.

Outras informações gerenciais que o sistema MATL/SARF carece em termos da gestão de contratos se referem aos trabalhadores terceirizados contratados e o custo dessa mão de obra, principalmente no que tange aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Durante a pesquisa, a obtenção de dados relativos à quantidade de trabalhadores terceirizados em atividade na Universidade ocorreu apenas por meio da Planilha de Controle de Contratos, planilha esta que é restrita ao DPC. Em termos de custos, o sistema só registra os valores

globais dos contratos, ou seja, não é possível acessar ou controlar a execução do custo individual por item ou por posto de trabalho terceirizado. Nos contratos com DE é fundamental que os fiscais e gestores de contratos sejam conhecedores da totalidade dos custos envolvidos, para que garantam o pagamento correto de todas as obrigações trabalhistas e para que o erário não seja lesado (ENAP, 2018), por essa razão as prestadoras de serviços terceirizados são obrigadas a demonstrar no momento da licitação e das repactuações contratuais o detalhamento da formação do preço (ex.: salários, benefícios, custos patronais, impostos, encargos previdenciários, lucros).

Entretanto, apesar da relevância de informações atualizadas de quantitativos e custos inerentes à terceirização, a única maneira de se levantar esses dados na Universidade seria por intermédio de consulta individual por contrato no sítio do DPC ou nos processos administrativos (SPA) de cada contratação, esse último exclusivo apenas para servidores da UFSC. Considerando ainda que os eventuais acréscimos/supressões/reajustes/repactuações de contratos podem ocorrer durante toda a vigência e alterar constantemente os dados iniciais, a obtenção atualizada de dados individualizados ou consolidados da terceirização na UFSC é uma tarefa contraprodutiva, principalmente se o demandante da informação não é servidor ou mesmo sendo servidor, se não trabalha diretamente com contratos.

Por fim, constatou-se que o sistema de gestão de contratos não possui o registro de ocorrências contratuais. A IN nº 05/2017 prevê a necessidade de se assentar todos os problemas que possam surgir durante a execução do serviço. Nota-se que na UFSC esse registro é realizado principalmente em relatórios de fiscalização e trocas de *e-mails* inseridos nos processos de pagamentos, o que é extremamente válido, todavia, para se consultar posteriormente essas ocorrências em um processo de planejamento de uma nova contratação ou em razão de uma ação judicial, por exemplo, torna-se uma tarefa árdua buscar cada pagamento para levantar possíveis problemas. Assim, concluiu-se que o sistema MATL/SARF não foi planejado para ser um sistema de gestão de contratos e consequentemente necessita de ajustes para desempenhar esse papel.

4.2.15 Pesquisa de satisfação do usuário

A IN nº 05/2015 prevê no seu art. 47 que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que mensurem a qualidade e quantidade dos recursos materiais e humanos utilizados, a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida e a satisfação do público usuário (BRASIL, 2017a). Todavia,

essa exigência não é recente, já que a IN nº 02/2008 já considerava a satisfação do público usuário em seu art. 34 (BRASIL, 2008).

O advento da IN nº 05/2017, no entanto, promoveu a elevação da importância da avaliação dos usuários dos serviços terceirizados no processo de gestão e fiscalização de contratos, quando criou a figura da Fiscalização pelo Público Usuário, cujo objetivo é o acompanhamento da execução contratual por qualquer pessoa que se beneficie de um serviço terceirizado, mediante aplicação de pesquisa de satisfação (BRASIL, 2017a).

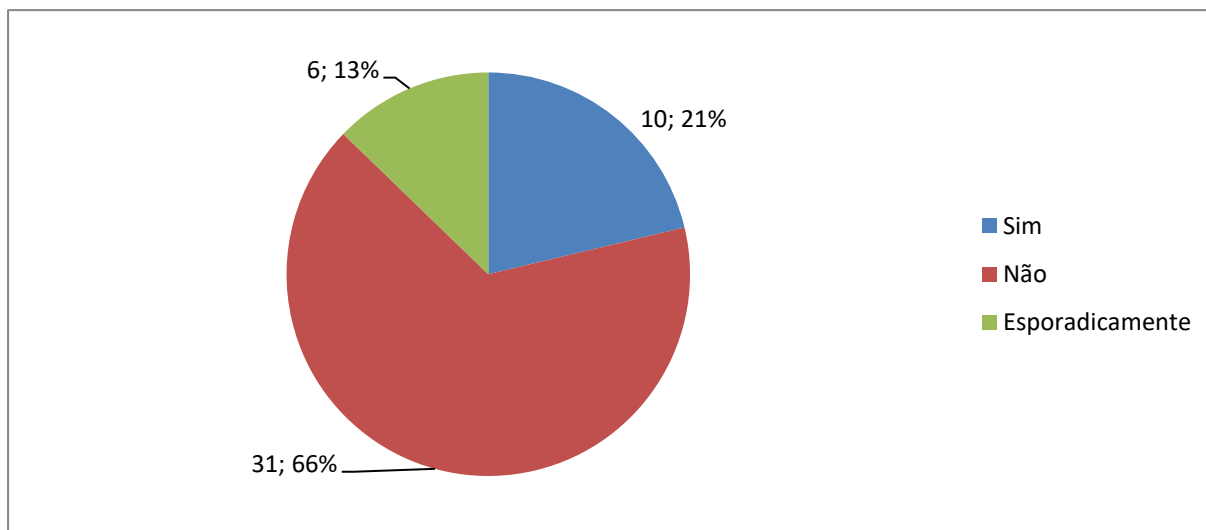
Esse movimento converge para uma iniciativa de qualidade total na Administração Pública, quando coloca o atendimento das necessidades do usuário-cidadão em um patamar de destaque na tomada de decisões dos agentes públicos. Os gurus da qualidade são unânimes sobre o conceito de qualidade ser definido de acordo com as necessidades e requisitos dos clientes (REED, LEMAK, MERO, 2000). Segundo Coutinho (2014), a percepção dos clientes-cidadãos foi fundamental para as reformas do Estado e para organizações estatais mudarem seu comportamento.

A Auditoria Interna da UFSC já identificara em 2015 a “[...] falta de instrumentos para averiguação da satisfação do público usuário.” (UFSC, 2015, p. 21). Então, considerando a importância do atendimento das necessidades e requisitos dos usuários, a presente pesquisa se propôs a investigar se o problema já estava sanado na UFSC. Para tal, realizou-se essa coleta de duas maneiras diferentes, mediante consultas nos *sites* institucionais da UFSC e interpelando os fiscais e gestores de contratos por meio do questionário.

Diante do exposto foi possível identificar que o setor de Compras e Contratos de Joinville possui um mecanismo de coleta de “Dúvidas, Sugestões e Reclamações” relativo aos contratos e serviços terceirizados, em formato de um formulário eletrônico disponível na sua página na internet. Como mencionado outrora, não foram localizados *sites* institucionais para a área de contratos dos Campi Blumenau e Araranguá. O Campus Curitibanos, por sua vez, possui *site* para o setor de contratos, mas não oferece nenhuma forma de verificação de satisfação do usuário nessa plataforma, achado similar ao encontrado nas páginas eletrônicas do Campus Florianópolis.

No questionário se elaborou a pergunta nº 12 (múltipla escolha): “No (s) contrato (s) que você atua como fiscal/gestor há instrumentos de avaliação (pesquisas, questionários, caixas de sugestão) da satisfação do público usuário dos serviços terceirizados (alunos, professores, comunidade)?”. Os resultados são ilustrados pelo Gráfico 21.

Gráfico 21 – Existência de pesquisa de satisfação do público usuário de contratos de serviços terceirizados.



Fonte: elaborado pelo autor.

Verificou-se por meio do questionário o que a coleta documental já detectara, isto é, que a grande maioria das contratações não possui instrumentos de coleta da satisfação do público usuário, segundo relato de 31 de 47 respondentes da pesquisa (66%), sendo que para outros 13% (treze por cento) ou seis respondentes, a pesquisa de satisfação ocorre somente esporadicamente. A somatória de respostas “não” e “esporadicamente” revela um expressivo percentual de 79% (setenta e nove por cento) das contratações sem a realização constante de uma apuração de satisfação dos cidadãos que realmente usufruem dos serviços terceirizados contratados pela Administração Pública.

A questão nº 12.1 (discursiva) solicitou para aqueles que responderam “sim” (há pesquisa de satisfação) na questão anterior, informar qual o tipo de instrumento de coleta (pesquisas, questionários, caixas de sugestão) e se o instrumento é físico ou *online*. Primeiramente, observou-se que o número de respondentes (13) foi superior àqueles que responderam “sim” na pergunta nº 12, indicando que os respondentes de “esporadicamente” também deram retorno. Duas respostas apontaram para questionários enviados por *email*, duas respostas para questionários *online* e quatro para questionários físicos no local da prestação, principalmente no caso dos restaurantes universitários.

Todavia, a análise de conteúdo das respostas discursivas da questão nº 12.1 denotou que alguns fiscais/gestores não possuem o correto entendimento da diferenciação entre ANS/IMR e pesquisa de satisfação dos usuários, de acordo com o que se percebe em algumas falas: “O contrato possui ainda Acordo de Nível de Serviço (ANS). O instrumento é entregue em papel, junto ao relatório de fiscalização.” (R41) e “Avaliação do serviço prestado pela

contratada feita pelos fiscais durante o procedimento de pagamento.” (R26). Outro respondente autodeclarado como fiscal setorial de Florianópolis respondeu que “Na minha área não há um instrumento de questionamento de pesquisa” (R27).

Segundo a IN nº 05/2017 o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é utilizado pela fiscalização técnica dos contratos para aferição da execução e da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos; portanto, trata-se de um expediente atribuído exclusivamente para servidor público designado como fiscal técnico de contrato (BRASIL, 2017a). A pesquisa de satisfação do público usuário é utilizada para a aferição da execução e da qualidade da prestação dos serviços; porém é preenchida por qualquer pessoa não designada como fiscal do contrato, que usufrua do serviço e possa o avaliar.

Concluiu-se que a UFSC possui uma relevante defasagem no que tange à questão da fiscalização pelo público usuário e à aplicação de pesquisas de satisfação com os clientes-cidadãos dos serviços. Esse fator crítico da gestão e fiscalização de contratos é adverso a qualquer iniciativa de qualidade total nessa área, uma vez que contaria o principal constructo da TQM ao desconsiderar a opinião dos principais beneficiários dos serviços terceirizados nas tomadas de decisões.

5 PLANO DE AÇÕES DE MELHORIAS

Nesse capítulo são descritas as ações de melhorias planejadas de acordo com os fatores críticos de sucesso identificados na pesquisa. Cabe salientar que a ordem de disposição das ações não tem correlação com a ordem cronológica ou urgência de execução das sugestões propostas. Cada ação conta com um quadro-resumo no molde 5w2h, seguida da pormenorização da proposta.

Quadro 19 – Ação de melhoria nº 1.

| Ação 1 – Promoção da transparência dos fiscais e gestores de contratos | |
|---|---|
| <i>What</i> (o que?) | Promover a transparência da listagem de servidores fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados. |
| <i>Why</i> (por que?) | Incumbe-se ao DPC a emissão das portarias de fiscais/gestores de contratos (exceto de obras), contudo, a listagem desses servidores não é disponibilizada no seu <i>site</i> . A ausência de publicização dos fiscais/gestores de contratos dificulta a fiscalização do público usuário e frustra a compreensibilidade e acessibilidade da informação pelo cliente-cidadão (transparência). |
| <i>Who</i> (quem?) | DPC. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Até três meses - baixa complexidade |
| <i>How</i> (como) | O DPC poderia incluir no seu sítio eletrônico, na seção de transparência, a divulgação da listagem atualizada de fiscais e gestores de cada contrato, assim como já o faz em relação a outras informações pertinentes às contratações da Universidade. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 1 foi elaborada no sentido de ampliar a transparência à sociedade das nomeações de fiscais e gestores de serviços terceirizados da UFSC. Detectou-se que a forma utilizada atualmente é a publicação no Boletim Oficial da Universidade e a análise concluiu que esta ferramenta não é intuitiva e conta com uma série de pontos negativos. O atendimento dos interesses e requisitos do cliente-cidadão corresponde ao foco da perspectiva da TQM na Administração Pública, tangenciada pela transparência, o controle social e a eficiência do Estado, levando em consideração que a transparência não se limita à publicidade, mas também a compreensibilidade e acessibilidade da informação (PLATT NETO *et al.*, 2009; SALES, 2013; BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

A fiscalização do público usuário igualmente pode ser prejudicada, pois funciona principalmente por intermédio da avaliação de satisfação daqueles que usufruem dos serviços IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017a). Sem publicização dos fiscais/gestores de contratos terceirizados, as avaliações e reclamações dos usuários têm dificuldade de chegar aos servidores responsáveis pelo acompanhamento das contratações, resultando em perda de qualidade dos serviços terceirizados prestado, pela falta de cobrança e punições às empresas.

Esse estudo realizou um levantamento inédito dos fiscais/gestores de contratos de serviços da UFSC, por meio de consulta das portarias ativas no sistema MATL/SARF, individualmente por cada contrato vigente em 06/12/2019, e uso complementar de planilhas eletrônicas. Então, o DPC poderia revisar esse levantamento com as atualizações do quadro de contratos (novos/encerrados) e possíveis movimentações de fiscais e gestores (inclusões/substituições/destituições), por meio da consulta de portarias emitidas *a posteriori* da data de corte mencionada.

Em seguida, o DPC divulgaria a relação atualizada dos servidores com portarias ativas em seu *site*, na seção de transparência, juntamente com o respectivo contrato a qual estão vinculados, contratos esses que já são divulgados de acordo com o ano de assinatura. A cada portaria emitida haveria também uma atualização da página. Entende-se também pela manutenção da publicação no Boletim Oficial, pois mesmo sendo um canal com alguns problemas, torna-se mais um veículo de transparência dos atos. Por se tratar de uma ação sem custos (*site* institucional) e com método já pronto, acredita-se que sua implantação tenha baixa complexidade e poderia ser implementada em até três meses.

Quadro 20 - Ação de melhoria nº 2.

| Ação 2 – Busca de apoio da Alta Administração | |
|--|--|
| <i>What</i> (o que?) | Buscar um maior apoio da Alta Administração com relação à temática da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. |
| <i>Why</i> (por que?) | Identificou-se uma percepção de falta de apoio da Alta Gestão da Universidade em relação à questão da gestão e fiscalização de contratos terceirizados, por parte dos atores desse processo. O apoio institucional é um fator fundamental à qualidade da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, já que se trata de uma atividade complexa que envolve grande valor financeiro e risco elevado e previne o erário, garante uma melhor prestação do serviço e proteção dos servidores envolvidos. É uma ação de liderança com repercussão nos processos e pessoas, a tal ponto que a pesquisa revelou que a falta de apoio institucional impacta na motivação de 60% dos atores envolvidos. |
| <i>Who</i> (quem?) | Gestores e fiscais de contratos de serviços |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |

| | |
|------------------------------|--|
| <i>When</i> (quando?) | Imediato – alta importância e prioridade |
| <i>How</i> (como) | Evidenciar à Alta Gestão por meio de um relatório, os problemas enfrentados no cotidiano no exercício da função de fiscal e gestor de contrato; apresentar estudos realizados em outras universidades e instituições federais que demonstrem a importância de se qualificar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados, bem como os resultados da presente pesquisa realizada na UFSC, os quais evidenciaram fatores críticos e possíveis alternativas para solucioná-los. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A elaboração da Ação 2 foi motivada pela percepção de falta de apoio da Alta Gestão da Universidade em relação ao tema, identificada por meio do questionário aplicado com os atores envolvidos. Para aproximadamente 60% (sessenta por cento) dos respondentes, a falta de apoio da Alta Administração detém de alta a média influência no sentimento de desmotivação com o exercício da função.

A compreensão do incipiente apoio institucional na área de gestão e fiscalização de contratos também foi constatada nas questões abertas do questionário em pelo menos dois Campi diferentes. No Campus de Florianópolis (sede) um respondente alertou para a “falta apoio da administração de contratos” (R33). Já em Blumenau houve um relato mais contundente de um gestor de contrato, quando afirmou que o Campus implantou um setor de gestão e fiscalização próprio, mas que “[...] tais medidas foram tomadas de forma setorial, não tendo intervenção da Alta Administração [...]” (R21) e acrescentou que “Faltam diretrizes e incentivos para gestão e fiscalização de contratos na Universidade.” (R21).

Diante da constatação desse fator crítico, a ação de melhoria nº 2 propõe que os gestores de contratos e, principalmente os fiscais, que são a grande maioria dos servidores envolvidos no processo, busquem conscientizar à Alta Gestão da necessidade de qualificação dessas atividades na UFSC, mediante elaboração de um relatório técnico dirigido à Reitoria e a PROAD (gerencia a esfera administrativa), que contemple as principais demandas no âmbito da execução da gestão e fiscalização de contratos da UFSC. Como já foi constatado, a terceirização se encontra em posição de destaque na Universidade, na data da coleta eram representativos 162 contratos de mão de obra, gerando despesas de R\$ 136 milhões (cento e trinta e seis milhões de reais) anuais, emprego de 1.000 postos de trabalhos com dedicação exclusiva (DPC, 2019) e 414 servidores designados para acompanhá-los.

A apresentação de estudos realizados em outras universidades e instituições federais e os resultados da presente pesquisa podem ser utilizados como importantes fontes de

bibliográficas para fundamentar o relatório. Nesse sentido, o presente estudo se mostra também relevante ao fornecer aos atores envolvidos, a proposição de 15 soluções aos principais problemas enfrentados pela Universidade e os benefícios gerados, não se limitando assim, a uma ação de conscientização onde apenas há uma exposição de motivos pelo qual a Alta Gestão deveria se empoderar da gestão e fiscalização de contratos, mas se reveste de um caráter resolutivo e prático.

Elegeu-se a Ação 2 como de alta importância e prioridade de implantação, facilitada pela ausência de custos diretos. O gestor de contratos do Campus Blumenau resumiu o valor do apoio institucional nesse processo, quando concluiu que a gestão contratual é complexa e “[...] envolve grande valor financeiro e risco elevado, que necessita de incentivo, capacitação e apoio institucional. [...] de forma a preservar o erário, garantir uma melhor prestação do serviço e inclusive proteger o próprio gestor” (R21).

A teoria de Gestão da Qualidade Total igualmente evidencia que carência de apoio institucional é um fator prejudicial à qualidade dos serviços. Segundo a TQM, o papel da administração superior pública ou privada é assumir a liderança por mudanças e garantir recompensas para os servidores da execução; incentivar o orgulho pelo trabalho, de forma a buscar um serviço público orientado para a qualidade; fornecer e incentivar a capacitação; trabalhar a motivação dos atores, que conforme demonstrado tem sido impactada negativamente pela falta de amparo e disponibilizar os meios necessários para atendimento dos requisitos dos clientes-cidadãos (MILAKOVICH, 1991; ISHIKAWA, 1993; FEIGEBaum, 1994; REED; LEMAK; MERO, 2000; JURAN, 2003; DEMING, 2003, BRASIL, 2009).

Quadro 21 - Ação de melhoria nº 3.

| Ação 3 – Criação de departamento central de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados | |
|---|---|
| <i>What</i> (o que?) | Criar um departamento de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, para centralizar e elaborar uma política institucional na área, além de atuar na fiscalização administrativa de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. |
| <i>Why</i> (por que?) | Verificou-se a inexistência de uma estrutura central na UFSC voltada exclusivamente para a institucionalização e execução de uma política de gestão e fiscalização de contratos, o que provoca a descentralização exacerbada de atividades complexas; déficit de pessoal capacitado e em número adequado para atuação na fiscalização administrativa; ausência de normatização interna, de um manual próprio e da falta de padronização de processos. |
| <i>Who</i> (quem?) | Alta gestão (Reitoria / PROAD) com apoio do DPC e PRODEGESP. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |

| | |
|---------------------------|---|
| <i>When</i> (quando?) | Até o final da gestão atual (2022) – média/alta complexidade |
| <i>How</i> (como) | Seleção de servidores internos com certo conhecimento e experiência na área, mediante suporte técnico do DPC e de gestão de pessoal com a PRODEGESP, no processo seletivo. Disponibilização de uma área física no Campus Sede, com estrutura para desenvolvimento das atividades. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Alocação de uma CD-4 (Cargo de Direção) para criação do departamento. A CD-4 pode variar entre R\$ 3852,76 (60%) e R\$ 6.421,26 (100%). Verificar a disponibilidade de um espaço físico e de estrutura de trabalho (computadores, mesas, cadeiras, internet...) no patrimônio da instituição ou providenciar a aquisição desses materiais por meio de licitação ou adesão em Atas de Registros de Preços. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A construção da Ação 3 foi resultado da detecção da ausência de uma estrutura central na UFSC voltada exclusivamente à institucionalização e execução de uma política de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados de serviços, da mesma forma que se observou que a Universidade possui um departamento só para tratar da fiscalização de obras (DFO). Esse fator crítico tem reflexos em outros problemas também observados na entidade estudada, como a descentralização exacerbada de atividades complexas, déficit de pessoal capacitado e em número adequado para atuação na fiscalização, principalmente administrativa, desatualização da normativa interna, inexistência de um manual próprio e despadronização de processos.

O questionário com fiscais/gestores de contratos apontou que cerca de 62% (sessenta e dois por cento) acreditam que a criação de um departamento central para planejar, elaborar e implementar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC resultaria na padronização dos processos dessa área.

A ação de melhoria nº 3 exige a liderança e o comprometimento por mudanças por parte da alta administração e da PROAD, a qual se vincularia o departamento, à medida que envolve alguns custos, como a disponibilização de cargos de chefia e estrutura física, por essa razão também se estimou um prazo maior para implantação da ação, ou seja, até o final da gestão atual (2022). Contudo, os benefícios esperados superam os custos envolvidos. Segundo Juran (1993), o efeito da qualidade nos custos é que geralmente mais qualidade custa menos. Para Zokaei, Manikas e Lovins (2017), Crosby enfatizava que a má qualidade cria custos ocultos, sendo que o investimento inicial é recompensado com a implementação de sistemas de produção mais econômicos e eficientes.

Um exemplo na UFSC da economia gerada com a atuação exclusiva de profissionais treinados na área de gestão/fiscalização de contratos é o serviço de Fiscalização do Contrato de Limpeza (FCL/PROAD). Com uma equipe de três servidores com formação em

contabilidade e função integral para a fiscalização administrativa do contrato de limpeza do Campus Florianópolis, verificou-se em consulta ao sistema SPA, que somente no ano de 2018 o serviço FCL obteve uma dedução de R\$ 222.268,79 a título de glosas (descontos) nos pagamentos à contratada, por conta de faltas de funcionários sem reposição e disponibilização de quantitativo de pessoal inferior ao previsto. Comparativamente, o custo anual de uma CD-4 (100%) para a criação do departamento acarretaria em um custo de R\$ 77.055,12.

Da mesma forma que o FCL, o departamento sugerido promoveria a ampliação e o aprimoramento da fiscalização administrativa na UFSC, conforme será mais bem abordado na Ação 7, porém em resumo, projeta-se que esse órgão contaria em sua *staff* com uma equipe especializada voltada à execução da centralizada da fiscalização administrativas de contratos com DE, de forma que a instituição teria a dedicação privativa de servidores para acompanhar os aspectos trabalhistas de uma volume maior de contratações, haja vista que as tarefas da fiscalização administrativa são comuns nos serviços com DE.

Todavia, acredita-se que a maior contribuição do departamento proposto seria a missão de desenvolver uma política central direcionada às atividades de gestão e fiscalização de contratos terceirizados da Universidade, situação indagada por um dos respondentes da pesquisa: “Falta de política na UFSC sobre a questão.” (R18). Restou evidente pelos achados do presente estudo que há uma série de fatores críticos de sucesso que dependem de uma visão estratégica e um grupo que compartilhe da experiência prática nas atividades, para elaborar de fato uma política na área e não apenas, ações isoladas de melhorias, a exemplo da necessidade de atualização e adequação da normatização interna à IN nº 05/2017; da elaboração de um manual próprio com as orientações necessárias para os fiscais e gestores de contratos atuarem na função; a padronização de processos; implementação de novas ferramentas que maximizem o trabalho dos atores, reduzindo a sobrecarga de trabalho e aumentando a motivação.

Em pesquisas *sites* das universidades federais próximas à UFSC pode se observar que no sul do Brasil, as instituições dos três estados já possuem um departamento ou unidade ligada à gestão/fiscalização de contratos, salientando-se que Departamento de Contratos da UFSC não possui essas atribuições. Em Santa Catarina, UFFS possui o Departamento de Gestão de Contratos e Serviços (DGCS), no Rio Grande do Sul a UFSM conta com o Núcleo de Fiscalização de Contratos e no Paraná, a UFPR tem a Coordenação de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços Terceirizados (CAAST). Não coincidente todas essas universidades possuem seu manual próprio de gestão/fiscalização de contratos.

Por ser uma ação que demanda de dotações orçamentárias para a chefia de direção e talvez para aquisição de equipamentos de trabalho como computadores, mesas e afins; bem como a seleção de servidores para comporem a equipe, com apoio técnico do DPC e da PRODEGESP no processo seletivo e de lotação de pessoal; entende-se que seja uma ação relevante, mas com média a alta complexidade de execução, de tal forma que se estimou um prazo de conclusão para até o final da gestão atual (2022).

Quadro 22 - Ação de melhoria nº 4.

| Ação 4 – Atualização da normativa interna | |
|--|---|
| <i>What</i> (o que?) | Atualizar a normativa interna que dispõe sobre a fiscalização de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | Contatou-se que a Universidade possui uma normativa interna de fiscalização de contratos de 2012, Portaria Normativa nº 37/GR/2012, baseada na IN nº 02/2008 do MPOG, que não está mais em vigor em virtude da edição da IN nº 05/2017. Essa distorção ocasiona vários problemas, como a falta de padronização de processos, de definição das atribuições dos agentes envolvidos, de formalização de gestores de contratos, da segregação de funções entre outros. |
| <i>Who</i> (quem?) | Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), em parceria com DPC e colaboração dos fiscais/gestores de contrato. Procuradoria Federal e Administração Superior. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Até o final da gestão atual (2022) – média/alta complexidade |
| <i>How</i> (como) | Com a criação do Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3) e apoio do DPC, essa nova unidade proporia a atualização da normativa, por meio da análise da legislação e reconhecimento da realidade local, mediante auxílio dos atores do processo. Por fim, essa normativa passaria por uma análise jurídica da Procuradoria Federal e pela ratificação da Administração Superior para a entrada em vigor, que se daria com a publicação no Boletim Oficial. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

Para a elaboração de um manual de fiscalização, por exemplo, anteriormente se entende que haja a necessidade de atualizar a normativa interna que dispõe sobre a fiscalização de contratos na UFSC. Outros FCS estão relacionados a questão da desatualização da normativa, como a falta de definição das atribuições dos agentes envolvidos, de formalização de gestores de contratos e da segregação de funções. Por isso, a Ação 4 se debruça à indispensabilidade de revisão da Portaria Normativa nº 37/GR/2012.

A análise da portaria nº 37/GR/2012 primeiramente destacou que não existe a diferenciação entre fiscalização de compras ou serviços. Em relação às normas de fiscalização de serviços, identificou pela sua data publicação e conteúdo, que provavelmente foi elaborada seguindo as diretrizes da IN nº 02/2008, uma vez que não prevê as figuras de gestor, fiscal administrativo, técnico e setorial, não aborda a fiscalização pelo público usuário e a aplicação de instrumentos de medição como o IMR, por exemplo. A IN nº 02/2008 atualmente se encontra obsoleta, em virtude das atualizações promovidas pela IN nº 06/2013, que acrescentou algumas inovações como a segregação de funções e a conta vinculada; e depois pela sua revogação integral com a edição da IN nº 05/2017. Com a nova IN surgem aprimoramentos como a fiscalização pelo público usuário e medição pelo IMR, além do pagamento pelo fato gerador (BRASIL, 2017a).

O problema com a normativa interna da UFSC já fora detectado em 2015 pela CGU quando recomendou: “Efetuar normatização interna contemplando etapa de gestão, acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos, disciplinando as responsabilidades e exigências a serem observadas pelos gestores e fiscais de contratos [...]” (CGU, 2015, p. 86). No questionário foi apontado como um dos principais fatores críticos da área: “É urgente a definição de responsabilidades que devem ser adequadas ao cargo do fiscal.” (R39), sendo que para aproximadamente 64% (sessenta e quatro por cento) dos respondentes, elaborar/atualizar a normativa interna com a definição dos fluxos e expedientes obrigatórios poderia padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC.

A ação de melhoria nº 4 sugere que a atualização da Portaria Normativa nº 37/GR/2012 seja realizada em grande parte pelo Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos, recomendado na Ação 3, porque seria essa a unidade com maior *know how* e *expertise* para elaborar uma modernização da normativa e adequação à IN nº 05/2017 e demais jurisprudências atuais. Como envolve a temática de contratos terceirizados, entende-se que uma parceria desse novo departamento com o DPC poderia agregar maior rigor técnico ao texto, bem como o reconhecimento da realidade local, mediante auxílio dos atores do processo, o que promoveria uma norma com aplicabilidade na instituição. Depois de construída uma minuta, a portaria passaria por uma análise jurídica da Procuradoria Federal junto à UFSC e a conclusão da Ação 4 é a ratificação do novo texto pela Administração Superior e a publicação no Boletim Oficial para entrar em vigor.

Como essa atualização da norma interna depende da conclusão de outras ações anteriores e requer estudos técnicos, práticos e análise jurídica, entende-se que a Ação 4 é de média/alta complexidade de implementação e, portanto, estima-se o prazo mais longo de até o

final da gestão atual da UFSC (2022), mesmo que não apresente custos diretos para efetivação.

Quadro 23 - Ação de melhoria nº 5.

| Ação 5 – Institucionalização e formalização de gestores de contratos | |
|---|--|
| <i>What</i> (o que?) | Promover a institucionalização e formalização da função de gestores de contrato. |
| <i>Why</i> (por que?) | Os resultados do levantamento de contratos de serviços da UFSC e suas respectivas portarias de fiscais/gestores demonstraram que em apenas seis contratações há um gestor formalmente designado, o que ocasiona outras disfunções como a falta de coordenação da equipe de fiscalização e divisão das tarefas técnicas e administrativas; dificuldades de assunção de responsabilidade quando ocorrem problemas (reponsabilidade pela tomada de decisões) e fiscais (tarefa de apoio) incumbidos da gestão do contrato (tomada de decisões). |
| <i>Who</i> (quem?) | Os setores requisitantes dos serviços, DPC e CCP. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | De três a seis meses – baixa/média complexidade. |
| <i>How</i> (como) | O DPC distribuiria um ofício circular a todos os requisitantes por serviços terceirizados da UFSC, com contrato vigente, solicitando a indicação de servidores para atuarem nessa função (com prazo de retorno). Após a indicação, a Direção do DPC emite as portarias de gestores de contratos. Paralelamente, a CCP ofertaria um curso específico para gestores de contratos, de acordo com a Ação 10. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 5 foi imprescindível para planejar a resolução para um importante ponto crítico detectado na presente pesquisa, tanto pela coleta documental, quanto pelo questionário, que é a falta de gestores de contratos de serviços na UFSC. O levantamento realizado no sistema MATL/SARF revelou que existiam apenas seis portarias de gestores, de um total de 726 portarias destinadas ao acompanhamento dos 162 contratos vigentes em 06/12/2019, que corresponde a apenas 1% (um por cento) das nomeações e 4% (quatro por cento) dos contratos. Com relação serviços com DE, apenas três contratos possuíam gestor designados.

Dados que vão de encontro à bibliografia correlata, que é unânime ao apontar relevância do gestor de contratos, à medida que é servidor responsável por traçar e desenvolver planos estratégicos e operacionais, tomar decisões sobre alterações contratuais, autorizar reajustes, aplicar sanções e coordenar os fiscais (MAGALHÃES *et al.*, 2009; PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2011; BRASIL, 2017a).

Nas questões abertas do questionário também houve mais de um relato sobre os problemas ligados à ausência de gestores formalizados, como a falta de coordenação dos fiscais: “Sou fiscal com mais 3 pessoas em um contrato que não possui gestor e que corresponde a dois locais diferentes, onde só posso responder por um, mas dependo do outro diretamente”(R39). E outros casos, o fiscal assume as responsabilidades de gestor, mas sem deter uma portaria que lhe confira o suporte formal para tal: “Sou Gestor de vários contratos, mas não tenho portaria de nenhum dos contratos como gestor” (R36).

Na questão nº 9 (obrigatória) o resultado evidenciou que para 43% (quarenta e três por cento) dos respondentes a gestão contratual é uma das principais áreas críticas do processo de gestão e fiscalização de contratos na UFSC e na questão nº 10, apenas 2 respondentes (4,3%) marcaram a opção: “A ausência de gestores de contrato não causa nenhum problema à qualidade da fiscalização e dos serviços terceirizados da UFSC”. Um exemplo disso é a falta de cobrança e até punição para os fiscais setoriais do contrato de portaria do Campus Florianópolis, já que em média 61% (sessenta e um por cento) deles não encaminham a avaliação do serviço prestado na sua unidade, fazendo com que os serviços sejam considerados como “bons” nesses locais.

Contudo, segundo o resultado do questionário, os três principais pontos críticos relacionados à incipiência de gestores de contratos são a falta de divisão das tarefas técnicas e administrativas (53,2%), ninguém assume a responsabilidade quando ocorrem problemas com a contratação (55,33%) e os fiscais ficam incumbidos da fiscalização (tarefa de apoio), além da gestão do contrato (tomada de decisões) (66%). Verificou-se que em pelo menos 96% (noventa e seis por cento) das contratações recaem aos fiscais à responsabilidade de decisões cruciais ao andamento dos serviços. Detectou-se que o acúmulo de atribuições gerenciais pode ter uma relevante repercussão negativa na motivação dos fiscais, como o medo de ser responsabilizado e arcar financeiramente em uma ação judicial.

Para Ação 5, entende-se que a formalização dos gestores de contrato não é um procedimento complexo. Na inexistência do Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), o DPC pode distribuir um ofício circular a todos os requisitantes por serviços terceirizados da UFSC, com contrato vigente, solicitando a indicação de servidores para atuarem nessa função, sendo que para auxiliá-los na escolha informa as atribuições da função previstas na IN nº 05/2017. Os setores requisitantes dos serviços são os mais recomendados para indicarem um servidor com capacidades para atuar na gestão do contrato, pois são os donos do processo “A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços [...]”, conforme a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017a). Após as

indicações, a direção do DPC emite a portaria e encaminha ao Gabinete da Reitoria para publicação no Boletim Oficial. Acredita-se que essa ação seja de baixa complexidade e sem custos, pois a UFSC já dispõe dos meios para colocá-la em execução, estimando-se assim um prazo de três meses para conclusão.

Paralelamente, caberia a CCP a oferta de um curso específico para gestores de contratos, de acordo com a Ação 10, para que a atuação desses servidores não seja apenas uma formalidade e sim, que agregue valor e beneficie a terceirização de serviços na Universidade. Essa fase da ação pode ser um pouco mais morosa, por isso se estimou um prazo de seis meses para a conclusão.

Quadro 24 - Ação de melhoria nº 6.

| Ação 6 – Ampliação da segregação de funções de fiscalização dos contratos | |
|--|---|
| <i>What</i> (o que?) | Ampliar a segregação de funções de fiscalização dos contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | A ausência/reduzida segregação de função de fiscais (técnico, administrativo, setorial) e a indefinição do gestor de contrato na Universidade foram constatadas pelo levantamento dados no sistema MATL/SARF. O acúmulo de funções técnicas, administrativas e até mesmo de gestão prejudicam a especialização do pessoal empregado no acompanhamento das contratações terceirizadas, além do descumprimento da IN nº 05/2017 no que tange à distinção entre obrigações de fiscais e gestores de contratos. |
| <i>Who</i> (quem?) | Setores requisitantes dos serviços, DPC e CCP. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | De três a seis meses – baixa/média complexidade |
| <i>How</i> (como) | O DPC distribui um ofício circular a todos os requisitantes por serviços terceirizados da UFSC, com contrato vigente, solicitando a indicação dos servidores para atuarem nas funções de fiscal técnico, administrativo e setorial (se couber) já existentes, com prazo de retorno. Após a indicação, a Direção do DPC emite as portarias de fiscalização segregadas por tipo, substituindo as anteriores do tipo “fiscal”. Para as novas contratações, a nomeação do tipo “fiscal” (genérica) só seria realizada em casos excepcionais. Paralelamente, a CCP ofertaria um curso específico para cada tipo de fiscal de contratos, de acordo com a Ação 10. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 6 foi originada em razão da detecção da ausência ou reduzida segregação de função de fiscais (técnico, administrativo, setorial) e a indefinição da figura de gestor de contrato na Universidade, constatada pelo levantamento realizado na base de dados do sistema MATL/SARF. A pesquisa revelou que as nomeações do tipo “fiscal” (genérica), sem

definição de tipo, correspondiam a 72% (setenta e dois por cento) do total de 726 nomeações de fiscal/gestor para todos os tipos de contratos de serviços terceirizados da UFSC. Se oposto ao esperado, nos contratos com DE, onde há maior complexidade das atividades, sobretudo em relação à fiscalização administrativa, os resultados demonstraram que o volume de portarias de fiscais genéricas é ainda maior, com 89% (oitenta e nove por cento) do total.

Devido ao excesso de nomeações generalistas tem se confundido esse “super” fiscal como o gestor do contrato, ao autorizar, por exemplo, prorrogações, alterações contratuais e principalmente os pagamentos, por meio do atesto das notas fiscais de serviços, o que se configura no descumprimento da IN nº 05/2017.

O acúmulo de funções técnicas, administrativas e até mesmo de gestão prejudicam a especialização do acompanhamento das contratações (UFTPR, 2017). A divisão de tarefas, por sua vez, conduz a ganhos sensíveis de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas, mediante agregação de *expertise* e capacitação em uma área específica (SILVA, 2013). Além disso, a segregação permite que a formação e conhecimentos do fiscal sejam alocados corretamente em uma função, conforme indagou no questionário um fiscal de formação em engenharia: “Considero extremamente necessária a implantação da segregação de funções por especialidade conforme atribuição técnica [...] para garantir o recebimento de um produto (objeto) de qualidade normatizada” (R26).

Segundo os sujeitos de pesquisa, todas as áreas específicas da gestão e fiscalização de contratos de serviços da UFSC têm problemas, uma vez que apenas 6% (seis por cento) alegaram que “não há áreas críticas”. Por sua vez, 28% destacaram a fiscalização setorial como crítica, 43% (quarenta e três por cento) a gestão de contratos, 49% (quarenta e nove) a fiscalização administrativa e 60% a técnica.

A efetivação da Ação 6 possui a mesma metodologia utilizada na Ação 5, que trata da formalização dos gestores de contrato. Portanto, mediante ofício enviado pelo DPC, os setores requisitantes dos serviços indicam seus fiscais de acordo com a função exercida, seja técnica ou administrativa e, quando couber, setorial (contratações desconcentradas). O DPC por atribuição regimentar emite as portarias de nomeações, substituindo as genéricas já existentes do tipo “fiscal”. Para as novas contratações, a nomeação do tipo “fiscal” (genérica) só seria realizada em casos excepcionais. Acredita-se que essa ação seja também de baixa complexidade e sem custos, pois a UFSC já dispõe dos meios para colocá-la em execução, estimando-se assim um prazo de três meses para conclusão.

Da mesma forma, caberia a CCP a oferta de um curso específico para cada função (técnica, administrativa ou setorial), em uma ação casada com a Ação 10, para que a atuação desses servidores traga benefícios efetivos para a terceirização de serviços na Universidade.

Quadro 25 - Ação de melhoria nº 7.

| Ação 7 – Ampliação da fiscalização administrativa nos contratos com DE | |
|---|--|
| <i>What</i> (o que?) | Ampliar a fiscalização administrativa nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (DE). |
| <i>Why</i> (por que?) | Incipiente quantidade de fiscais administrativos designados para fiscalização de contratos com DE, com apenas 10 portarias entre 726 (1%). Os Campi Blumenau, Florianópolis e Joinville não possuem nenhum fiscal administrativo nomeado por portaria, mesmo que em Florianópolis se concentre 85% (oitenta e cinco por cento) dos trabalhadores e gastos com serviços com DE. Essa fragilidade pode resultar em superfaturamento, pagamentos sem cobertura contratual e descumprimento da legislação e cláusulas estabelecidas em contrato. |
| <i>Who</i> (quem?) | Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), setores requisitantes dos serviços, Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP) e Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP). |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Até o final da gestão atual (2022), com a criação do departamento de gestão e fiscalização de contratos. Para a alternativa de descentralização, seis meses de prazo estimado. |
| <i>How</i> (como) | Com criação do Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3) se alocaria uma equipe composta por servidores com experiência e/ou formação nas áreas afins, apenas para tratar da temática da fiscalização administrativa de contratos com DE. Uma segunda opção, oposta à primeira, é a descentralização da fiscalização administrativa, com integração da PRODEGESP e CCP, de forma a ampliar o número de fiscais e qualificar esses servidores. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Alocação de uma FG-1 (Função Gratificada) para criação de uma coordenadoria de fiscalização administrativa de contratos de serviços, com custo anual de R\$ 11.706,12. A opção de descentralização não possui custos diretos, porém é avaliada como menos efetiva. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A ação 7 se correlaciona com a ação anterior, tendo em vista que pequena taxa de segregação de funções na fiscalização de contratos de serviços da Universidade, concomitantemente reflete na ínfima quantidade de fiscais administrativos formalmente nomeados por portarias. Do total de 726 nomeações levantadas, apenas 33 portarias se referiam a fiscais administrativos e dessas, somente 10 portarias (30%) eram destinadas a contratações com DE, logo apenas 1% (um por cento) do total. Os Campi Blumenau,

Florianópolis e Joinville não possuíam nenhum fiscal administrativo nomeado por portaria, sendo destes o destaque negativo para o Campus Florianópolis, que detinha 20 dos 42 contratos com DE da UFSC, à época da coleta, com 823 trabalhadores e um custo anualizado de R\$ 44.631.488,21 (ambos 85% do total).

De acordo com IN nº 05/2017 a fiscalização administrativa é destinada aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2017a), de tal forma que os dados supracitados demonstram uma fragilidade no acompanhamento desse tipo de contratação, podendo resultar em superfaturamento, pagamentos sem cobertura contratual e descumprimento da Lei nº 8.666/93, da IN nº 05/2017 e da CLT e de cláusulas estabelecidas em contrato (MARTINS; MARQUES, 2018).

Para Santos (2013), a característica da fiscalização administrativa acaba por exigir conhecimentos mais afinados às formações nas áreas de administração, contabilidade, economia e direito. Todavia, a escassez de pessoal com formação nesses cursos e pouco treinamento acarretam que fiscais da UFSC não se sintam capacitados para atuarem na função, como o relatado por uma nutricionista que está realizando o acompanhamento administrativo de um contrato com DE: “Sou nutricionista, não tenho nenhuma habilidade com questões burocráticas” (R32). Outro fiscal com portaria genérica “fiscal” alinhou sua resposta ao mesmo problema: “Não tenho formação em contabilidade ou nada parecido, nem minhas colegas fiscais.” (R39).

Para a melhoria da fiscalização administrativa da UFSC, a Ação 7 entende que a criação do Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3) seria a melhor opção para qualificar esse tipo de acompanhamento. O departamento poderia alocar uma coordenadoria, composta preferencialmente por servidores com formação e/ou experiência nas áreas de administração/contabilidade/economia/direito, apenas para tratar da temática da fiscalização administrativa de contratos com DE, o que exigiria uma FG-1 (Função Gratificada) com custo anual de R\$ 11.706,12.

Como os aspectos trabalhistas, previdenciários e fiscais desse tipo de contratação são comuns a todos os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, essa coordenadoria poderia desenvolver os conhecimentos e experiências necessárias para atender um grande volume de contratos, o que não exigiria um aumento massivo no número de portarias de fiscais administrativos na Universidade. Outra vantagem é o acompanhamento das alterações nas legislações e entendimentos trabalhistas, que atualmente ocorrem com grande frequência, como por exemplo, a reforma trabalhista e a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do coronavírus.

Com uma equipe reduzida e especializada no assunto, torna-se mais fácil a adesão às constantes mudanças e os devidos ajustes ocasionados nos contratos.

A solução de designar um departamento/coordenadoria que centralize a questão administrativa dos contratos foi sugerida por alguns dos atores envolvidos no processo: “[...] seja criada uma coordenadoria de fiscalização que fique responsável pela fiscalização administrativa dos contratos, centralizando a conferência da documentação, melhorando e centralizando os cálculos os resultados dos instrumentos de avaliação” (R42) e “Deve ser criado um setor especificamente para a fiscalização administrativa que exige bastante conhecimento sobre questões trabalhistas, tributárias e previdenciárias.” (R19).

Entretanto, por esbarrar em questões orçamentárias e financeiras, uma alternativa mais pontual à equipe vinculada ao novo departamento de gestão e fiscalização de contratos seria o caminho inverso de descentralização e ampliação do quadro atual de fiscais administrativos, principalmente no Campus Florianópolis que possui o maior déficit, por meio de levantamento e seleção de servidores com perfil para a função realizados pelas áreas requisitantes do serviço, em conformidade com a Ação 6.

Além disso, como a fiscalização administrativa é frequentemente destacada na bibliografia como mais complexa, percepção confirmada na UFSC pela fala de vários respondentes do questionário, acredita-se que a seleção desses atores deva ser acompanhada pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas da Universidade para a melhor aceitação da indicação por parte dos servidores escolhidos, já que mesmo sendo contra a norma a rejeição injustificada (BRASIL, 2017a, art. 43), uma imposição para assumir a função de fiscal de contrato pode ter impacto na motivação do servidor. Conjuntamente, a Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP), precisaria atuar na promoção ou financiamento de cursos direcionados especificamente aos aspectos administrativos da terceirização de serviço.

Quanto ao prazo de conclusão da Ação 7, imagina-se que a criação da Coordenadoria de Fiscalização Administrativa, vinculada ao Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), seria mais complexa (até o final da gestão atual), porém mais efetiva. Para a alternativa de descentralização, estima-se um período menor de seis meses.

Quadro 26 - Ação de melhoria nº 8.

| Ação 8 – Elaboração de um manual interno de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados | |
|---|--|
| <i>What</i> (o que?) | Elaborar de um manual interno de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados |
| <i>Why</i> (por que?) | Verificou-se a inexistência de um manual interno de gestão e fiscalização de contratos na UFSC, mesmo sendo uma reivindicação já detectada anteriormente. Observou-se certo atraso da UFSC em relação a um considerável número de IFES federais que já possuem o manual e que esse problema afeta a capacitação, motivação e padronização de processos, segundo o questionário com fiscais/gestores de contrato. |
| <i>Who</i> (quem?) | Comissão composta por representantes do DPC, FCL, setores de contrato/fiscalização dos campi fora da sede e demais servidores interessados com conhecimento ou experiência na área. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Entre seis meses a um ano – alta importância e média complexidade |
| <i>How</i> (como) | Realização de <i>benchmarking</i> com os manuais já produzidos por outras instituições, inclusive universidades federais, para a obtenção das melhores práticas para reprodução e adaptação à realidade local. Integração com a normativa interna atualizada (Ação 4) e legislações federais. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 8 é uma proposição de melhoria para a inexistência de um manual interno de gestão e fiscalização de contratos na UFSC, cuja identificação vem sendo reportada há algum tempo. Lapa (2015) obteve o seguinte relato na UFSC: “[...] Porque a gente faz de acordo com informações verbais, nada documentado” (LAPA, 2015, p. 139). Para Souza Junior (2011) esse problema reduz a atividade de gestores/fiscais de contratos terceirizados ao mero “atesto” da prestação de serviços.

Realizou-se uma busca por *sites* institucionais de universidades e institutos federais brasileiros e pode ser observar que ao menos 14 universidades e 15 institutos federais possuem algum tipo de manual ou guia na área. Uma série de outras instituições públicas de todos os poderes e unidades federativas, também possuem manual próprio, evidenciando o atraso da Universidade nesse sentido.

Os resultados do questionário da mesma maneira revelaram que a elaboração de um manual próprio é uma das principais demandas internas para qualificação da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. Na percepção dos respondentes a ausência do manual tem interferências negativas na capacitação (66%), motivação (70,5%) e padronização de processos (74,5%). Algumas falas abordaram a falta de “manuais internos

com informações claras e diretivas” (R32) e “Acredito que necessita de manual e treinamento [...]” (R14).

Feigenbaum (1994) foi um dos gurus da qualidade que defendeu a relevância de manuais técnicos e gerenciais em um sistema de qualidade, elaborados de acordo com as melhores e os mais práticos meios de assegurar qualidade, voltando-se à coordenação das ações de mão de obra e de equipamentos da organização.

Em um cenário ideal, a elaboração do manual de gestão e fiscalização de contratos teria a condução técnica do departamento planejado na Ação 3, com base na normativa interna atualizada proposta pela Ação 4. Todavia, dado o atraso da UFSC em relação às demais instituições federais e a urgência transmitida pelos fiscais e gestores de contrato em possuir um documento que os instrua no exercício de suas atividades, propõe-se na Ação 8 a criação de uma comissão responsável por elaborar um manual que atenda a legislação, a IN nº 05/2017 e as especificidades da UFSC.

Essa comissão seria composta por representantes do DPC, unidade da estrutura atual da UFSC com maior relação com a temática, representações de outros serviços que atuam na fiscalização de contratos, como o FCL, de setores de contrato ou fiscalização dos Campi Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville, além de servidores envolvidos no processo que possam vir a se interessar, capitaneados por meio de uma ampla divulgação.

Os procedimentos desse grupo de trabalho seriam o planejamento dos trabalhos, com o estabelecimento de metas e cronogramas, a execução e a entrega do manual. A metodologia principal para a construção do manual poderia valer-se da técnica *benchmarking*, pois devido à grande quantidade de manuais já produzidos por outras instituições, inclusive universidades federais, existe uma considerável fonte bibliográfica para a obtenção das melhores práticas para reprodução e adaptação à realidade local. Estima-se que seja necessário um período de seis meses a um ano para a conclusão da Ação 8, considerando a elevada importância e uma complexidade média das tarefas.

Verificou-se em consulta aos manuais disponibilizados por outras entidades e pela reivindicação dos envolvidos na UFSC, que os requisitos básicos desse guia são: a apresentação de conceitos, exposição das atribuições e responsabilidades dos atores e a definição de padrões de fluxos de processo, rotinas e expedientes; utilizando-se de informações e linguagem claras e objetivas.

Quadro 27 - Ação de melhoria nº 9.

| Ação 9 – Padronização no processo de gestão e fiscalização de contratos | |
|--|--|
| <i>What</i> (o que?) | Atuar na padronização de processos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. |
| <i>Why</i> (por que?) | Para apenas um respondente do questionário, os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC já são padronizados e não precisam de mudanças. Identificou-se que não há registro de fluxos de processos mapeados, despadronização nas nomeações de fiscais setoriais, diferenças de autuação dos processos administrativos de pagamentos e dos relatórios mensais de fiscalização. Sem o estabelecimento de padrões, os atores ficam sem orientação sobre os procedimentos a serem adotados, o que afeta a simplificação de atividades; a prevenção da ocorrência de problema; a comparabilidade e eficácia e eficiência das tarefas. |
| <i>Who</i> (quem?) | Comissão (Ação 8), DPC, PROAD, DCF. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Entre seis meses a um ano – alta importância e média complexidade |
| <i>How</i> (como) | Para a falta de fluxos mapeados, recomendou-se atuação da comissão mencionada na Ação 8 para modelagem de um ou mais fluxos que atendam todas as fases da gestão e fiscalização contratual, por meio do <i>software</i> Bizagi Modeler®. Para a despadronização da nomeação de fiscais setoriais, recomendou-se a regularização da emissão de portarias via DPC e à PROAD, que desconstrua que os fiscais setoriais têm menos responsabilidades que outros fiscais. Para as diferenças de autuação dos processos administrativos de pagamentos e dos relatórios mensais de fiscalização, sugeriu-se que o DCF defina a obrigatoriedade de toda a documentação digitalizada e a presença dos relatórios de fiscalização mensais nos processos de pagamentos, padronizados conforme manual interno (Ação 8). |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A elaboração da Ação 9 objetiva a melhoria da padronização de processos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC, haja vista que a coleta de dados documentais e os resultados apontados no questionário revelaram algumas disfunções que carecem de ajustes. Somente um entre 47 respondentes da pesquisa afirmou que os processos dessa área já são padronizados e não é preciso melhorias. Padronizar promove ganhos de qualidade com a simplificação de atividades; a prevenção da ocorrência de problema; a comparabilidade, que facilita a detecção de falhas; melhorias de eficácia e eficiência, com a utilização mínima de materiais e recursos, reduzindo os custos; além do cumprimento de prazos e confiabilidade das atividades (CAMPOS, 1999).

Verificou-se que não há registro de um ou mais fluxos de processos mapeados para a gestão e fiscalização de contratos na UFSC, fator também apontado por um sujeito de

pesquisa: “há problemas de fluxo na fiscalização que ainda não foram resolvidos.” (R21). Sem o estabelecimento de fluxos, os atores ficam sem orientação sobre os procedimentos que devem tomar quanto ao exercício normal da função, bem como quando há intercorrências anormais durante a execução do contrato.

Constatou-se despadronização nas nomeações de fiscais setoriais para os serviços de limpeza e portaria do Campus Florianópolis, pois não há registros no sistema MATL/SARF e não passaram pela direção do DPC (conforme regimento). Ao invés disso, constatou-se que essas nomeações seguiram fluxo distinto de formalização, de tal forma que a PROAD ao solicitar a indicação desses servidores, os denominou como “colaboradores” e ressaltou que não teriam as mesmas atribuições dos fiscais do contrato. Concluiu-se que essa ruptura do padrão originou a ingerência da UFSC sobre os fiscais setoriais, com potencial interferência na tomada de decisões gerenciais (ex.: planejamento de capacitações) e um número elevado de avaliações setoriais mensais não realizadas 36% (contrato de limpeza) e 61% (contrato de portaria), o que repercute na qualidade dos serviços prestados, já que nas unidades não avaliadas os serviços foram considerados como “bons”.

Outros problemas de padronização identificados foram as diferenças de atuação dos processos administrativos de pagamentos e dos relatórios mensais de fiscalização. Em 36% (trinta e seis por cento) dos 42 contratos com DE, os processos de pagamentos não possuem toda a documentação digitalizada no sistema SPA-SOLAR, comprometendo a transparência processual. Destes, 39% não continham um relatório mensal de fiscalização, sendo que a IN nº 05/2017 prevê a obrigatoriedade de elaboração de relatórios acerca das ocorrências na execução do contrato (BRASIL, 2017a), os quais subsidiam a liberação dos pagamentos à contratada. Dos relatórios de fiscalização analisados, existiam pelo menos quatro modelos diferentes em termos de *layout*, extensão e informações apresentadas, situação que dificulta a comparabilidade do acompanhamento realizado nessas contratações.

Para a execução da Ação 9, no que tange o mapeamento de fluxos, pressupõe-se a atuação da comissão mencionada na Ação 8, considerando o estado atual de inexistência do departamento proposto pela Ação 3. A referida comissão seria composta por servidores do DPC, FCL, dos setores de contrato/fiscalização dos campi fora de sede, fiscais setoriais não registrados no sistema MATL/SARF e demais interessados com conhecimento e/ou experiência na área. Nesse aspecto, a comissão trabalharia simultaneamente na construção do manual (Ação 8) e no mapeamento dos fluxos, pois se entende que esses dois instrumentos devem estar alinhados. O objetivo desse grupo de trabalho é a modelagem de um ou mais fluxos que atendam todas as fases da gestão e fiscalização contratual, desde a assinatura ao

encerramento do acordo, apresentando o passo a passo das atividades de gestão e fiscalização técnica, administrativa, setorial e do público usuário. Recomenda-se a construção de modelos gráficos de fluxogramas BPMN, que permitem uma maior facilidade para visualização e aderência dos processos por parte dos atores. Verificou-se que a UFSC já disponibiliza o *software* de BPMN Bizage Modeler[®] para seus servidores, então não haveria custos diretos para implementação da ação.

A questão da despadronização da nomeação de fiscais setoriais pode ser resolvida com a emissão de portarias via DPC, de forma a registrá-las no sistema MATL/SARF e assim, integrar esses servidores nas estatísticas oficiais da Universidade, relativas ao contingente de pessoal na fiscalização. Essa medida facilitaria a transparência dos fiscais setoriais de contratações desconcentradas no *site* do DPC, atendendo Ação 1 do presente plano de melhorias e, em decorrência, a divulgação dos fiscais ao público em geral viabilizaria com que as avaliações do público usuário chegassem aos representantes da Administração.

Outra medida é a desconstrução de que o fiscal setorial tem menos atribuições que outros tipos de fiscais e a definição clara do papel desse ator no processo, por meio de um novo ofício emitido pela PROAD. O resultado esperado é que 100% (cem por cento) das avaliações setoriais de serviços como limpeza e portaria sejam realizadas mensalmente. Mesmo assim, se alguns fiscais setoriais permanecerem sem entregar suas avaliações, acredita-se que a gestão do contrato, a ser institucionalizada conforme Ação 5, tome medidas de advertência e demais sanções administrativas.

Por fim, com base nos pontos de melhoria de padronização de processos detectados pela pesquisa, sugere-se na Ação 9 que o DCF (Departamento de Contabilidade e Finanças) defina que os processos de pagamento de contratos de serviços contenham obrigatoriamente toda a documentação digitalizada no sistema SPA-SOLAR e os relatórios de fiscalização mensais. Quanto aos relatórios de fiscalização, o manual interno de fiscalização (Ação 8) definiria um modelo padrão de relatório técnico e, no caso dos serviços com DE, também um relatório administrativo com o controle dos trabalhadores terceirizados (dados pessoais, dados funcionais, jornada, salário e benefícios, faltas etc.).

Quadro 28 - Ação de melhoria nº 10.

| Ação 10 – Desenvolvimento de capacitação e treinamento continuados para fiscais e gestores de contratos | |
|--|--|
| <i>What</i> (o que?) | Desenvolver um programa continuado de capacitação e treinamento para fiscais e gestores de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | A falta de capacitação dos atores envolvidos é um dos principais gargalos da Administração Pública em relação à terceirização. Na UFSC, em 2018/2019 somente 38 fiscais ou gestores de contratos participaram de cursos de capacitação, representando 9% do total de servidores nessas funções. Em 2020 não há previsão de oferta do curso na UFSC. Apenas 21% dos sujeitos de pesquisa confiavam estar plenamente aptos para o encargo, 58% nem tiveram contato com as regras legais envolvidas no processo e 23% acenaram para o contato com os instrumentos legais, mas confirmaram dificuldades de compreensão. Esses resultados são vistos com cautela, pois a falta de qualificação da gestão e fiscalização de contratos terceirizados tem potencial de desperdiçar recurso público, obtenção de serviços abaixo do esperado, atrair a responsabilidade subsidiária entre outros. |
| <i>Who</i> (quem?) | Alta Gestão, PRODEGESP e CCP. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Até seis meses - alta prioridade e média complexidade |
| <i>How</i> (como) | A implementação plena da Ação 10 depende de melhorias de quatro fatores preponderantes: uma normativa interna, um manual próprio, processos padronizados e ampliação dos cursos e treinamentos. Contudo diante da prioridade de avançar na questão da promoção da capacitação, entende-se que deveria haver um esforço institucional liderado pela Alta Gestão, no sentido de dar suporte à CCP para retomar a oferta e desenvolvimento de um programa continuado com cursos para cada tipo de fiscalização e de gestão contratual, inclusive na modalidade EAD, com depósito de aulas no repositório institucional, e ampliar a divulgação. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

Um plano de melhorias com vistas à qualificação da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, não poderia deixar de conter a Ação 10, que visa o desenvolvimento e manutenção de um programa permanente de capacitação e treinamento para os servidores envolvidos. Inúmeros trabalhos apontam a falta de capacitação de fiscais e gestores de contratos como um dos principais gargalos para que Administração Pública obtenha os melhores resultados da terceirização de mão de obra (SILVA, 2014; MEDEIROS, 2015; SILVA, 2015; ALBARELLO, 2016).

Averiguou-se que a principal fonte de capacitação na UFSC em termos de fiscalização de contratos são os cursos internos oferecidos pela CCP, com turmas em 2010, 2014, 2015 e 2016. Nesses períodos se apurou a participação de cerca de 70 a 90 servidores por ano.

Contudo, em 2017 não foi ofertado nenhum curso sobre o tema, sendo que em 2017 passou a vigorar a IN nº 05/2017, que abordou uma série de inovações na área. Em 2018 e 2019 o curso foi atualizado com a nova IN, todavia os números de participantes foram bem inferiores, 41 e 24 servidores respectivamente. Como os cursos são abertos a quaisquer servidores da Universidade, independentemente de serem fiscais ou gestores de contratos, outro agravante é que dos 65 capacitados em 2018/2019, somente 58% (38) eram fiscais ou gestores de algum tipo de contratação de serviço, representando 9% (nove por cento) do total de servidores nessas funções e dos 38 concluintes, só 22 (58%) eram fiscais/gestores de contratos com DE. Em 2020 não há previsão de oferta do curso na UFSC.

Os reflexos dessa baixa taxa de capacitação e treinamento também foram constatados pelos resultados observados com o questionário. Para 92% (noventa e dois por cento) dos sujeitos de pesquisa, as atividades de gestão e fiscalização de contratos são de média a alta complexidade. Concluiu-se que apenas 21% (vinte e um por cento) dos atores envolvidos confiam estar plenamente aptos para o encargo, o que diante da responsabilidade, dos recursos públicos envolvidos e da necessidade de serviços de qualidade prestados à sociedade, ainda é uma taxa que precisa ser melhorada.

A pesquisa identificou que a principal razão para a percepção de falta de capacitação é a complexidade da legislação e a ausência de manuais internos para consulta, com definições, regras e procedimentos, segundo 66% (sessenta e seis por cento) dos respondentes. A ausência de cursos influencia a descapacitação de 60% (sessenta por cento) dos respondentes, o que também foi relatado nas questões discursivas, como por exemplo: “Falta de cursos de capacitação para a gestão e fiscalização de contratos, principalmente voltado para as áreas administrativas e técnicas” (R13). Apesar da demanda por capacitação, observou-se uma baixa adesão a partir de 2017. Assim, acredita-se que pode ter havido problemas na divulgação desses cursos ou uma desmotivação dos fiscais/gestores em participar.

Dado o exposto, entende-se que a plena implementação da Ação 10 dependeria de melhorias de quatro fatores preponderantes: uma normativa interna atualizada (Ação 4), um manual próprio (Ação 8), processos padronizados (Ação 9) e ampliação dos cursos e treinamentos. A sequência de esforços segue uma lógica, ou seja, primeiramente se promove a atualização da norma interna que rege a gestão e fiscalização de contratos terceirizados; depois se elabora um manual para instrumentalizar a normativa; com o estabelecimento dos procedimentos a serem seguidos em um guia, obtém-se a padronização dos processos e; por fim, realizam-se treinamentos para capacitar os fiscais e gestores para o exercício da função.

Entretanto, considerando a urgência da Ação 10, recomenda-se a possibilidade de aprimorar a capacitação dos atores envolvidos, mediante a ampliação da oferta de cursos baseados nos conceitos e rotinas de gestão e fiscalização disponibilizadas na IN nº 05/2017 e seus anexos, além de manuais de fiscalização produzidos por outras instituições federais. Outros resultados da pesquisa evidenciaram que acumuladamente 58% (cinquenta e oito por cento) dos respondentes nem tiveram contato com as regras legais envolvidas no processo (Lei nº 8.666/93 e IN nº 05/2017) e 23% (vinte e três por cento) acenaram para o contato com esses instrumentos, mas possuem dificuldade de compreensão.

Nesse sentido, vislumbra-se a prioridade de avançar na questão da promoção da capacitação, mesmo que as ações anteriores não estejam total/parcialmente contempladas. Para tal, entende-se que deveria haver um esforço institucional liderado pela Alta Gestão, principalmente pela Reitoria e PRODEGESP, no sentido de dar suporte a um protagonismo da CCP para retomar a oferta e desenvolvimento de um programa continuado com cursos específicos para cada tipo de fiscalização (técnica, administrativa, setorial) e de gestão contratual, atendendo assim a especialização de tarefas (segregação de funções – Ação 6). Esses cursos poderiam ser ministrados de maneira mista, presencial ou à distância (EAD), sendo que o formato EAD permitiria a ampliação da oferta aos campi fora de sede. Outra vantagem do EAD seria a possibilidade de depósito das aulas gravadas no repositório institucional, para acesso e consulta dos atores envolvidos a qualquer tempo, transformando assim esses cursos em uma relevante iniciativa de gestão do conhecimento.

Ademais, careceria a CCP ampliar a divulgação dos cursos aos envolvidos, utilizando-se do levantamento nominal de fiscais/gestores de contratos junto ao DPC (banco de dados do sistema MATL/SARF) realizado para contemplar a Ação 1. Com cursos mais específicos para cada função e maior divulgação, oferta à distância e consulta de aulas a qualquer tempo, acredita-se em uma elevação na taxa de adesão de fiscais e gestores aos treinamentos oferecidos. Como a Universidade dispõe de profissionais para ministrarem os cursos, espaço físico e ferramentas para a realização, inclusive na modalidade EAD, concluiu-se que não haveria custos diretos relacionados à Ação 10.

Quadro 29 - Ação de melhoria nº 11.

| Ação 11 – Definição de carga horária e rotina de trabalho para as atividades de gestão e fiscalização de contratos | |
|---|---|
| <i>What</i> (o que?) | Definir a carga horária e rotina de trabalho para as atividades de gestão e fiscalização de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | Constatou-se a percepção de sobrecarga de trabalho entre os fiscais/gestores de contratos da UFSC, já que para apenas 26% deles o volume de trabalho é adequado. Os resultados apontaram com as principais causas do problema: falta de definição da carga horária semanal/mensal (26%); o acúmulo de atividades de fiscalização técnica e administrativa (28%); a falta de pessoal no setor do fiscal, impedindo sua dedicação à fiscalização (30%) e o acúmulo de atividades do cargo de origem, mais as atividades de fiscal/gestor de contrato (60%). Houve reclamações de fiscais nesse aspecto “[...] excesso de trabalho” (R32) e “Também tenho pouca disponibilidade de tempo para a atividade de fiscal.” (R12). Essa falta de tempo e sobrecarga de papéis muitas vezes prejudica a qualidade da fiscalização de contratos, devido à desmotivação, sentimento de injustiça, realização de um acompanhamento mais superficial, menores oportunidades de capacitação. |
| <i>Who</i> (quem?) | Setores requisitantes dos serviços, servidores indicados, DPC e SETIC. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Imediato - baixa complexidade. |
| <i>How</i> (como) | Os envolvidos no processo de indicação dos atores do processo realizariam um diagnóstico das capacidades técnicas/logísticas dos servidores designados para a função, em consenso com o próprio servidor a ser indicado, analisando e estimando o tempo médio necessário para cumprir a atividade. As portarias de nomeação então já constariam uma carga de trabalho em que o servidor poderia se ausentar das rotinas do seu cargo de origem, para se dedicar apenas aos afazeres da fiscalização. Ao DPC restaria a inclusão da carga de trabalho no modelo de portarias de nomeação de fiscais/gestores de contrato, em parceria com a SETIC, para ajustes no MATL/SARF. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 11 de melhoria foi construída em meio à percepção de sobrecarga de trabalho entre os fiscais e gestores de contratos apontada na bibliografia e identificada na UFSC por meio do questionário. Albarello (2016) explicou que a ausência de segregação de funções e o acúmulo de tarefas dos atores do processo é uma realidade do serviço público devido às limitações de pessoal. A presente investigação constatou que para somente 26% (vinte e seis por cento) dos fiscais e gestores de contratos da UFSC, o volume de trabalho é adequado. Apurou-se que são raras as contratações que possuem uma equipe com dedicação exclusiva para a sua fiscalização, como visto no caso do contrato de limpeza de Florianópolis. Para as

demais, os fiscais/gestores acumulam às atividades de acompanhamento contratual e àquelas do seu cargo de origem (ex.: assistente administrativo, nutricionista).

Para compreender as raízes do problema na UFSC se buscou apurar quais eram os principais fatores de insatisfação dos envolvidos no que concerne ao tempo e à sobrecarga de trabalho. Os resultados apontaram para a falta de definição da carga horária semanal/mensal a ser disponibilizada para as atividades de fiscalização do contrato (26%); o acúmulo de atividades de fiscalização técnica e administrativa (28%); a falta de pessoal no setor do fiscal, impedindo sua dedicação à fiscalização (30%).

Contudo, o principal motivo detectado é o acúmulo de atividades do cargo de origem, mais as atividades de fiscal/gestor de contrato, segundo 60% (sessenta por cento) dos pesquisados. Hann (2011) observou que ao ser nomeado para a função de fiscal, o servidor continua com as suas atividades anteriores e passa a suportar mais uma, de tal forma que essa sobrecarga de papéis muitas vezes prejudica a qualidade da fiscalização de contratos. O serviço de FCL validou que uma maior dedicação às atividades de fiscalização proporciona, por exemplo, a redução de pagamentos por serviços não prestados.

Por meio das questões abertas do questionário também foi possível captar a insatisfação de alguns sujeitos de pesquisa em relação ao seu volume de tarefas: “Sobrecarregamento de responsabilidades” (R45) e “[...] inabilidade de lidar com burocracias, pelo excesso de trabalho”. E a falta de tempo para exercício da função foi igualmente relatada como um dos principais problemas da UFSC na gestão e fiscalização de contratos: “Também tenho pouca disponibilidade de tempo para a atividade de fiscal.” (R12) e “Ninguém quer fiscalizar. Sobra mais serviço para quem faz bem o trabalho, sem nenhuma contrapartida, resultando, conseqüentemente, em sobrecarga.” (R23).

O fator crítico “tempo e sobrecarga de trabalho” possui mais de uma possibilidade de intervenção planejada nas ações de melhorias já tratadas anteriormente, com destaque para a ampliação da segregação de função (Ação 6), a ampliação da fiscalização administrativa (Ação 7) e o desenvolvimento de capacitação e treinamento continuados (Ação 10). Com a ampliação da segregação de funções, há uma maior divisão de tarefas; a ampliação da fiscalização administrativa, mediante criação de uma coordenadoria vinculada ao novo departamento de gestão e fiscalização (Ação 3), absorve-se uma área da fiscalização muito árdua para quem não tem formações afins ou experiência, liberando os fiscais técnicos a se voltarem para o campo de fiscalização que dominam; o manual próprio (Ação 8) e padronização de processos (Ação 9) concentram a gestão de conhecimentos na área, evitando

maiores esforços para buscar as orientações necessárias; por fim, a capacitação e treinamento subsidiam o fiscal/gestor a aumentar sua eficiência e otimizar suas atividades.

Todavia, a inovação proposta para a Ação 11 é a possibilidade dos interessados no processo de indicação dos fiscais e gestores de realizarem um diagnóstico das capacidades técnicas/logísticas dos servidores candidatos à função. Em outras palavras, os setores requisitantes, em consenso com o próprio servidor a ser indicado, analisariam e estimariam o tempo médio por período (ex.: semanal) necessário para cumprir as atividades, de acordo com certos critérios, como a complexidade e o número de contratos por fiscal, de tal maneira que nas portarias de nomeação já constariam a quantidade de horas em que o servidor poderia se ausentar das rotinas do seu cargo de origem, para se dedicar apenas aos afazeres da fiscalização ou gestão da contratação.

Esses diagnósticos seriam realizados para cada caso, pois servidores do mesmo cargo têm atribuições diferentes dependendo do seu local de lotação e os contratos de serviços possuem especificidades que podem aumentar ou diminuir sua complexidade, como o tipo de objeto executado, a quantidade de postos de trabalhos, a dispersão geográfica etc. A carga de trabalho pré-estabelecida poderia ser revista ao longo da execução, justificadamente, uma vez que a sua definição se baseou em estimativas.

Ao DPC restaria a necessidade de alteração do modelo atual de portarias de nomeação de fiscais e gestores de contrato, para atender a inclusão da carga horária e de trabalho para o exercício da função, ajuste esse realizado em parceria com a SETIC, tendo em vista que as portarias são emitidas por meio do *software* MATL/SARF. A execução da Ação 11 poderia iniciar imediatamente, pois possui baixa complexidade e não implica em custos diretos.

Quadro 30 - Ação de melhoria nº 12.

| Ação 12 - Melhoria do sistema de dados de gestão de contratos | |
|--|---|
| <i>What</i> (o que?) | Aprimorar o sistema de dados de gestão de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | Inexistência de um <i>software</i> de sistema de gestão de contratos específico e fragilidades no MATL/SARF, como principal banco de dados das contratações da UFSC. Verificou-se a dificuldade de emitir relatórios gerenciais como dos contratos vigentes em uma determinada data ou dos fiscais/gestores com portarias ativas, portarias estas que não diferenciam entre titular e suplente. O sistema MATL/SARF não disponibiliza dados sobre o quantitativo de trabalhadores terceirizados e custo individual por item ou por posto de trabalho. Concluiu-se que o sistema MATL/SARF não foi planejado para ser um sistema de gestão de contratos. |

| | |
|---------------------------|--|
| <i>Who</i> (quem?) | DPC e SETIC. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | De seis meses a um ano - média complexidade. |
| <i>How</i> (como) | O DPC colaboraria com a parte técnica e a SETIC com a de TI no sentido de realizar modificações no <i>software</i> MATL/SARF, como a criação do módulo “Gestão de Contratos”, retirando o submódulo “Contrato” do módulo “Empenho”; liberação automática de acesso ao sistema para fiscais e gestores de contrato, no momento de cadastro de uma portaria de nomeação; melhorias na parte de emissão de portarias e consultas. Entretanto, a grande inovação seria a concepção da funcionalidade gestão/fiscalização de contratos de serviços, onde os atores poderiam cadastrar, por exemplo, os dados pessoais e funcionais dos trabalhadores terceirizados, registrar as ocorrências, lançar os resultados dos IMRs e das avaliações do público usuário, sendo que os próprios relatórios de fiscalização poderiam ser gerados no sistema. Eventuais sanções e penalidades aplicadas às empresas também seriam registradas. Tornando-se assim um verdadeiro banco de dados para subsidiar as tomadas de decisões. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 12 foi desenvolvida em virtude da inexistência de um *software* de sistema de gestão de contratos específico e das fragilidades do MATL/SARF, como principal banco de dados dos contratos da UFSC. Deparou-se na fase da pesquisa de levantamento dos contratos de serviços terceirizados e seus respectivos fiscais e gestores, com a dificuldade de produção de relatórios gerenciais nesse sistema, o que comprovou o porquê da necessidade do DPC controlar os contratos terceirizados por meio de uma planilha eletrônica. Verificou-se, por exemplo, a impossibilidade de emissão de um relatório dos contratos vigentes em uma determinada data ou dos fiscais/gestores com portarias ativas. A carência desses tipos de dados onera em tempo e trabalho à Administração quando se precisa de informações úteis à tomada de decisões gerenciais.

Acredita-se que a complexidade do acesso à informação pode ser um dos motivos para a pouca transparência dos fiscais e gestores de contratos de serviços em atividade na UFSC. As portarias emitidas no MATL/SARF também não diferenciam entre fiscal/gestor titular e suplente, portanto, não foi possível precisar essa diferenciação, que seria de grande valia às análises realizadas.

O sistema MATL/SARF não disponibiliza dados sobre o quantitativo de trabalhadores terceirizados e só controla os valores globais dos contratos, ou seja, não é possível acessar ou controlar a execução do custo individual por item ou por posto de trabalho. Além disso, o

sistema não registra as ocorrências contratuais, sendo assim, essas informações ficam apenas presentes nos relatórios de fiscalização e trocas de *e-mails* inseridos nos processos de pagamentos, tornando uma tarefa árdua consultar cada pagamento para levantar possíveis problemas. Concluiu-se que o sistema MATL/SARF não foi planejado para ser um sistema de gestão de contratos e conseqüentemente necessita de ajustes para desempenhar esse papel.

A Ação 12 levou em consideração esses aspectos negativos e sugeriu algumas mudanças para que o *software* MATL/SARF possa se tornar uma importante ferramenta para a gestão e fiscalização de contratos. O DPC colaboraria com a parte técnica e a SETIC com a de TI (Tecnologia da Informação). A primeira modificação a ser realizada é a criação do módulo “Gestão de Contratos”, o que significar retirar a atual opção “Contrato” do módulo “Empenho”, uma vez essa disposição não parece adequada. Outra medida é a liberação automática de acesso ao sistema para fiscais e gestores de contrato, no momento de cadastro de uma portaria de nomeação, concomitante o fornecimento de um guia rápido de uso. Assim, todos os envolvidos teriam possibilidade de usufruir dessa base informacional para auxiliá-los no exercício da função.

Dentro do novo Módulo de Gestão de Contratos, recomenda-se a criação de dois submódulos principais: “Contratos” e “Gestão/fiscalização”, com possibilidade de escolha entre os contratos de compras, de concessão de espaço físico e serviços. Sobre o submódulo contratos de serviços, entende-se que o acesso para modificações continuaria restrito ao DPC e as abas atuais de “contrato”, “UGRs” e “elementos de despesa” poderiam ser mantidas da forma que se apresentam atualmente. A aba “aditivos” deveria ser alterada para “Alterações contratuais”, pois se registra ali não só aditivos, mas também apostilamentos. A aba “fiscais” deveria ser modificada para “portarias de nomeação” para exprimir corretamente sua funcionalidade, bem como incluir novos campos para diferenciar as nomeações de titulares e substitutos e dispor sobre a carga de trabalho destinada às atividades (Ação 11).

A aba “consultas” deveria permitir a consulta de uma grande infinidade de informações relativas ao contrato, como os documentos da fase de planejamento (estudos preliminares, análise de riscos, IMR, TR, edital de licitação) e o próprio termo de contrato, além de gerar relatórios gerenciais individuais e consolidados das contratações, como, por exemplo, os contratos vigentes e contratos encerrados, portarias de nomeação ativas/inativas e despesas realizadas; com inúmeros filtros de consulta, como períodos (mês/semestre/ano) ou objetos, valores globais e unitários, tipos de contratos e fiscais.

Além das opções pré-existentes, a Ação 12 propõe a disponibilização de uma nova aba para o submódulo contrato, denominada de “Controle de custos”. Nela o DPC lançaria a

quantidade e o valor individual de cada item ou serviço de um contrato, sendo que cada alteração contratual (aditivos ou apostilamentos) refletiria automaticamente nesses dados. Por meio do controle de custos seria possível acompanhar também a execução orçamentária e financeira do contrato, com descrição de valores globais e unitários por itens ou por naturezas de despesa. A planilha de formação de preços poderia ser disponibilizada nessa aba para demonstrar a composição pormenorizada dos custos, no caso de serviços com DE.

Todavia, a grande inovação proposta pela Ação 12 para o aprimoramento do MATL/SARF é a concepção da funcionalidade “Gestão/fiscalização de Contratos de Serviços”. A permissão para registro e modificações seria exclusiva aos gestores e fiscais de cada contrato. Nesse submódulo os atores poderiam selecionar o tipo de função exercida (técnica, administrativa, setorial e gestão) e de acordo com suas atribuições cadastrar, por exemplo, os dados pessoais e funcionais dos trabalhadores terceirizados, como CPF, função, salário, jornada, fotocópia das carteiras de trabalho, criando a planilha-resumo prevista na IN nº 05/2017 de forma digital; registrar as ocorrências; lançar os resultados dos IMRs e das avaliações do público usuário; sendo que os próprios relatórios de fiscalização poderiam ser gerados no sistema.

Eventuais sanções e penalidades aplicadas às empresas também seriam registradas. Nesse sentido, um relevante banco de dados e informações seria concentrado em um único local, facilitando a transparência e a acessibilidade, beneficiando o controle e construindo uma base informacional imprescindível à tomada de decisões, como aquelas que envolvem o planejamento para futuras contratações.

Acredita-se que a condução da Ação 12 não representaria em custos diretos, por utilizar-se da estrutura da UFSC e, ficaria a cargo da SETIC em parceria técnica com DPC. O tempo estimado foi de seis meses a um ano para conclusão devido a sua média complexidade.

Quadro 31 - Ação de melhoria nº 13.

| Ação 13 – Elevação dos índices de motivação de fiscais e gestores de contratos | |
|---|--|
| <i>What</i> (o que?) | Elevar os índices de motivação de fiscais e gestores de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | Identificou-se que 81% dos fiscais e gestores de contratos alegaram que estão desmotivados ou parcialmente motivados, sendo que desses, mais da metade (55%) indicaram estar completamente desmotivados. Tal achado gera preocupação porque um servidor desmotivado não emprega esforços em razão de um serviço público de qualidade. As principais causas para a percepção de desmotivação levantada foram em ordem crescente: ausência de incentivos financeiros, falta de capacitação, medo de ser responsabilizado e/ou arcar financeiramente em uma ação trabalhista, sobrecarga de trabalho, falta de interesse/apoio da Alta Administração e a inadequação das estruturas de suporte. |
| <i>Who</i> (quem?) | Alta Gestão, PRODEGESP, CCP e setores requisitantes dos serviços. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Várias ações em paralelo – conclusão até final da gestão atual (2022). |
| <i>How</i> (como) | As principais causas da desmotivação de fiscais e gestores de contratos da Universidade são relacionadas a fatores críticos de liderança trabalhados nas Ações 2, 3 e 4. A falta de capacitação e o medo de responsabilização possuem propostas de melhorias nas Ações 8, 9 e 10. Para a sobrecarga de trabalho foi indicado a Ação 11. A questão da falta de incentivos financeiros foi a única que não havia nenhuma proposta elaborada neste plano de melhorias. Sendo assim, recomendou-se dar preferência na indicação de servidores que já possuem alguma função ou cargo gratificado para a posição de gestor de contrato e estimular elementos não financeiros de motivação, como o reconhecimento da função social, o cumprimento da missão institucional, a possibilidade de autoeficácia e o empoderamento. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 13 foi pensada para trabalhar os níveis de motivação dos atores envolvidos no processo de gestão e fiscalização de contratos da Universidade, considerando que os resultados do questionário revelaram que 81% (oitenta por cento) dos servidores que atuam diretamente na função estão desmotivados ou parcialmente motivados, sendo que desses, mais da metade (55%) alegaram estar completamente desmotivado.

Tal achado gera preocupação porque que um servidor desmotivado não emprega esforços em busca de um serviço público prestado com qualidade, haja vista que a motivação dá intensidade e persistência no exercício da função (VITORINO, 2020). Feigenbaum (1994) identificou que um sistema de qualidade depende de forte conscientização, motivação,

treinamentos, comunicação e comprometimento em toda a organização, estimulados por incentivos financeiros, realização pessoal e profissional e reconhecimento positivo. Almeida (2002) corrobora ao mencionar que motivação e empoderamento são cruciais para o alcance dos objetivos propostos por uma gestão pela qualidade.

A partir dos resultados colhidos pelo questionário foi possível identificar seis principais fatores com alta ou média influência na percepção de desmotivação dos sujeitos de pesquisa. A ausência de incentivos financeiros foi indicada por 47% (quarenta e sete por cento) dos respondentes, embora, verificou-se que esse montante foi composto na sua maioria, 42% (quarenta e dois por cento), por respostas de “alta influência”. Alguns relatos descrevem tal percepção: “[...] a falta de incentivos financeiros (FG-s) para os servidores do setor de contratos, o que causa grande rotatividade.” (R5) e a ausência de “[...] de incentivo financeiro para exercer a função de fiscal.” (R14).

A falta de capacitação foi indicada por 49% (quarenta e nove por cento) dos fiscais/gestores; o medo de ser responsabilizado e/ou arcar financeiramente em uma ação trabalhista movida por um trabalhador terceirizado apareceu em 55% (cinquenta e cinco por cento) das respostas. A sobrecarga de trabalho vem em seguida com 60% (sessenta por cento).

O sentimento de falta de interesse/apoio da Alta Administração da Universidade sobre o tema da gestão/fiscalização de contratos também apareceu com 60% das respostas de alta/média influência na desmotivação, porém se sobressaiu à sobrecarga de trabalho em razão da maior concentração da percepção de alta influência (45%). E o fator preponderante de desmotivação dos atores do processo na UFSC foram as inadequações das estruturas de suporte (falta de um departamento central de fiscalização de contratos, sistema informatizado, manuais, normatização interna), segundo 70% (setenta por cento) dos respondentes.

Com base nos resultados, a Ação 13 compreendeu que as principais causas da desmotivação de fiscais e gestores de contratos da Universidade são relacionadas a fatores críticos de sucesso que já possuem uma proposta de melhoria contemplada. Constatou-se que a necessidade de comprometimento por parte das lideranças da UFSC em realizar mudanças despontou como a demanda mais decisiva para a motivação dos envolvidos, então três ações já previstas nesse plano demonstram melhorias relacionadas ao aspecto liderança: “Ação 2 – Busca de apoio da Alta Administração”, “Ação 3 – Criação de departamento central de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados” e “Ação 4 – Atualização da normativa interna”. Segundo Demig (2003), para um programa de qualidade e produtividade dar certo, exige-se um processo de aprendizagem contínuo liderado pelos autos dirigentes e assimilado

por todos na empresa, aprimorando o desempenho de homens e máquinas, aumentando a eficiência e estimulando o orgulho nos funcionários pela qualidade do trabalho.

O déficit de capacitação e o medo de ser responsabilizado e/ou arcar financeiramente em um processo de responsabilização subsidiária são duas causas de desmotivação que poderiam ser trabalhadas seguindo as recomendações da Ação 8, que trata da elaboração do manual de fiscalização, da Ação 9 (padronização do processo) e da Ação 10, que aborda as capacitações e treinamentos continuados no campo da gestão e fiscalização de contratos. A ausência de capacitação gera desinformação, desconhecimento e insegurança (FOWLER, 2008; BRASIL, 2009; BORBA FILHO, 2014). Com o amparo do manual interno, dos fluxos padronizados e mapeados e com o treinamento adequado, os envolvidos teriam o conhecimento necessário e rotinas já documentadas, o que produziria um trabalho de qualidade e afastaria a hipótese de responsabilização subsidiária.

O sentimento de sobrecarga de trabalho também seria impactado positivamente pelas ações anteriormente descritas, pois aumentariam a eficiência das atividades e, conseqüentemente, do tempo despendido, bem como eliminariam tarefas desnecessárias e retrabalhos. Todavia, a Ação 11 prevê que seja realizado um diagnóstico antes de cada indicação de fiscal ou gestor de contrato, de maneira a avaliar as capacidades técnicas e logísticas de cada servidor. Essa iniciativa visa da mesma forma uma melhor distribuição de tarefas entre os servidores dos setores requisitantes dos serviços, o que reduziria a sensação de sobrecarga e injustiça, como o relatado pelo respondente R23.

Por fim, para a questão da falta de incentivos financeiros, ainda não havia nenhuma proposta elaborada neste plano de melhorias. Dessa feita, para a Ação 13 deve-se considerar a inviabilidade de assegurar funções gratificadas para todos os 414 fiscais/gestores de contratos da UFSC e provavelmente em qualquer instituição federal brasileira, ainda mais no atual cenário de contingenciamento orçamentário. Uma alternativa seria a preferência de indicação de servidores que já possuem função/cargo gratificado para a posição de gestor de contrato. Os gestores de contrato teoricamente possuem maiores responsabilidades que os fiscais, devido à posição de tomador de decisões e de ser o ator que atesta o serviço e libera os pagamentos às empresas prestadoras. Então essa solução visa mitigar a insatisfação de acúmulo de responsabilidades sem contrapartida financeira.

Já para aumentar o índice de motivação dos fiscais, a Ação 13 recomenda um esforço da PRODEGESP em estimular elementos não financeiros. Estudos que avaliaram a motivação dos servidores públicos mostram que os principais estímulos são relacionados a fatores intrínsecos, como o reconhecimento da função social do trabalho público, o cumprimento da

missão institucional e a possibilidade de autoeficácia ou realização profissional (WRIGHT, 2007; RODRIGUES; NETO; FILHO, 2014). Nesse sentido, os cursos de capacitação teriam um importante papel, pois a CCP poderia introduzir nos planos didáticos a exposição da essencial função social e missão institucional que os fiscais de contratos possuem, como entregar serviços de qualidade para a população, controlar o bom uso dos recursos públicos e garantir o pagamento de todos os direitos dos trabalhadores terceirizados. Ademais, fiscais capacitados teriam maior possibilidade de sentir a autoeficácia porque estariam qualificados e treinados para exercer suas tarefas. A PRODEGESP poderia atuar também na divulgação para a comunidade universitária da importância desses servidores para o bom andamento da instituição (reconhecimento positivo), já que a existência dos fiscais/gestores de contratos muitas vezes é desconhecida do grande público.

Excluir os servidores da execução da participação das decisões gerenciais também foi criticado por um respondente da pesquisa: “os maiores problemas na gestão pública é que as tomadas de decisão muitas vezes são apenas de um responsável [...]” (R44). Dar voz aos fiscais nas tomadas de decisões, o empoderamento, é mais uma forma de impactar positivamente na motivação que vem sendo defendida na teoria TQM e que não depende de incentivos financeiros (POWELL, 1995; ALMEIDA, 2002; HUANG E CHEN, 2002).

Quadro 32 - Ação de melhoria nº 14.

| Ação 14 – Formalização da indicação de fiscais e gestores de contratos | |
|---|---|
| <i>What</i> (o que?) | Formalizar o processo de indicação de fiscais e gestores de contratos. |
| <i>Why</i> (por que?) | O critério predominante para a seleção e indicação de servidores às funções de gestores e fiscais de contratos na UFSC, não está relacionado aos requisitos técnicos descritos na IN nº 05/2017, mas sim “Por não haver outro servidor para exercer a função”, conforme 57% respondentes. Esse é um resultado preocupante em um cenário de busca pela qualidade da gestão e fiscalização de contratos na Administração Pública, quando revela que as dificuldades de pessoal no serviço público acabam se sobrepondo a critérios técnicos. |
| <i>Who</i> (quem?) | Setores requisitantes dos serviços e servidores indicados. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Imediato - baixa complexidade. |
| <i>How</i> (como) | Institucionalizar a formalização e transparência do processo de seleção de fiscais/gestores de contratos, por parte dos setores requisitantes, mediante obrigatoriedade de elaboração de um formulário de indicação, o qual descreveria um diagnóstico dos critérios de escolha: capacidades técnicas, as experiências anteriores, conhecimento da legislação aplicada, a complexidade da fiscalização, o número de contratos sob responsabilidade do servidor, a quantidade de horas estimadas para a execução das tarefas e até as limitações de pessoal, em acordo com a |

| | |
|------------------------------|---|
| | proposta da Ação 11. O selecionado teria acesso ao formulário previamente e poderia aceitar ou expor justificativas para uma incapacidade de aceite da indicação. O processo se finalizaria com a realização de uma reunião entre os responsáveis pela indicação e o servidor selecionado, para incentivar uma comunicação prévia e para evitar a tomada decisão vertical. O formulário seria assinado pelas partes e incluso no processo de contratação para amplo acesso. |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A elaboração da Ação 14 resultou da detecção de que o critério predominante para a seleção e indicação de servidores às funções de gestores e fiscais de contratos na UFSC, não está relacionado os requisitos técnicos descritos na norma. Segundo estabelece o §2º do o art. 41 da IN nº 05/2017: “[...] na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades” (BRASIL, 2017a).

Pela literatura é possível constatar que essa mesma realidade está presente em outras instituições federais. Lima (2017) detectou a inexistência de um processo de seleção formal, transparente e baseado em competências na UFRN. Mota (2017) observou a falta de critérios para a seleção de fiscais/gestores de contratos no Instituto Federal de Minas Gerais.

O questionário realizado na UFSC evidenciou que o domínio de conhecimentos da legislação foi apontado como o principal requisito de seleção para apenas 6% (seis por cento) e conhecimentos administrativos da fiscalização por apenas 12% (doze por cento) dos respondentes. Ambos são imprescindíveis para uma plena atuação de fiscais e gestores, principalmente para contratações com dedicação exclusiva de mão de obra.

Por sua vez, o critério com maior frequência de respostas foi “Por não haver outro servidor para exercer a função”, indicado por 57% (cinquenta e sete por cento) dos respondentes. Esse é um resultado preocupante em um cenário de busca pela qualidade da gestão e fiscalização de contratos na Administração Pública, quando revela que as dificuldades de pessoal no serviço público acabam se sobrepondo a critérios técnicos.

Entretanto, mesmo com dificuldades de pessoal, a Ação 14 aborda sugestões de melhorias que poderiam agregar valor ao processo de seleção e indicação de fiscais e gestores de contratos. A primeira medida se relaciona com a Ação 11, que visa à definição de carga horária e rotina de trabalho para as atividades de gestão e fiscalização de contratos, já no momento da indicação, como forma de atacar a percepção de sobrecarga dos envolvidos. O

detalhamento da Ação 11 prevê a realização de um diagnóstico que avalie critérios como a complexidade da fiscalização e o número de contratos absorvidos por servidor.

Propõe-se na Ação 14 a promoção da transparência do processo de seleção e indicação por parte dos setores requisitantes dos serviços, mediante a formalização do diagnóstico supracitado por meio de um formulário, o qual descreveria os critérios de escolha: capacidades técnicas, as experiências anteriores, conhecimento da legislação aplicada, a complexidade da fiscalização, o número de contratos sob responsabilidade do servidor, a quantidade de horas estimadas para a execução das tarefas e até as limitações de pessoal. No formulário também seria apresentado as possíveis necessidades de capacitação, na hipótese de detectada alguma carência de treinamentos. O indicado teria acesso ao formulário previamente e poderia aceitar a indicação ou expor justificativas para uma incapacidade de aceite da indicação. Essas etapas cumpririam a determinação da IN nº 05/2017, art. 41, § 1º: “[...] o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.” e art. 43: “O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas” (BRASIL, 2017a).

A conclusão do processo se daria com a realização de uma reunião entre os responsáveis pela indicação no setor requisitante dos serviços e o servidor selecionado, para incentivar uma comunicação prévia e para evitar a tomada de decisão vertical, sem a participação dos principais interessados que são os futuros fiscais/gestores de contratos. Após essa reunião, o formulário seria assinado por todos os envolvidos, incluído no processo de contratação para amplo acesso e encaminhado ao DPC para emissão da(s) portaria(s) de nomeação.

Quadro 33 - Ação de melhoria nº 15.

| Ação 15 – Ampliação da fiscalização pelo público usuário | |
|---|---|
| <i>What</i> (o que?) | Ampliar a fiscalização pelo público usuário nos serviços terceirizados. |
| <i>Why</i> (por que?) | Identificou-se um expressivo percentual de 79% das contratações terceirizadas da UFSC sem a realização constante de apuração da satisfação dos cidadãos, sendo que 66% das respostas indicaram que os contratos não possuem nenhum instrumento de coleta da satisfação do público usuário, o que vai de encontro à teoria da qualidade, que destaca o cliente como principal interessado. |
| <i>Who</i> (quem?) | Equipes de planejamento das contratações, gestores e fiscais de contrato, DPC. |
| <i>Where</i> (onde?) | Interno à instituição. |
| <i>When</i> (quando?) | Imediato (IMR, disponibilização da avaliação, cláusulas contratuais) e até final da gestão atual (inclusão na normativa |

| | |
|---------------------------|---|
| | interna atualizada) – média complexidade. |
| <i>How</i> (como) | Inclusão na atualização da normativa interna da área (Ação 4) a obrigatoriedade das pesquisas de satisfação dos usuários no processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC, bem como em cláusulas contratuais. Prever indicadores nos IMRs que mensurem a satisfação do cidadão e que repercutam no redimensionamento dos pagamentos às empresas prestadoras. Levar em consideração as sugestões e reclamações do público na hora da tomada de decisões, como acréscimos, supressões, prorrogações e extinções contratuais. Por fim, deve-se ampliar a divulgação e disponibilização de diferentes alternativas para a coleta das avaliações (<i>email</i> , <i>sites</i> , questionários online e físicos). |
| <i>How much</i> (quanto?) | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A Ação 15 foi contemplada no plano de qualificação da gestão e fiscalização de contratos terceirizados devido ao lugar de destaque que o cliente possui dentro da filosofia da TQM. Contraditoriamente foi identificado que a grande maioria das contratações da UFSC não possui instrumentos de coleta da satisfação do público usuário, segundo 66% (sessenta e seis por cento) dos respondentes da pesquisa, sendo que para outros 13% (treze por cento) a pesquisa de satisfação ocorre somente esporadicamente. Quando somadas as respostas, revela-se um expressivo percentual de 79% (setenta e nove por cento) das contratações sem a realização constante de apuração da satisfação dos cidadãos, que definitivamente são os clientes dos serviços terceirizados contratados pela Administração Pública. Esses resultados negativos, ao que parece, não foram aprimorados nem mesmo diante das recomendações da Auditoria Interna da UFSC em 2015.

O constructo da qualidade pela ótica da teoria de qualidade total é a adequação às necessidades e aos requisitos dos clientes. (JURAN, 1993; ISHIKAWA, 1993, FEIGENBAUM, 1994, DEMING, 2003). No serviço público, o atendimento das necessidades do usuário-cidadão deve ser colocado em um patamar de destaque na tomada de decisões dos agentes públicos (REED, LEMAK, MERO, 2000). Nesse sentido, com advento da IN nº 05/2017 se promoveu a importância dos usuários no processo de terceirização, mediante a criação da fiscalização pelo público usuário (art. 40-V), que trata do acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação, com o objetivo de aferir os resultados dos serviços, dos recursos materiais e procedimentos utilizados (BRASIL, 2017a).

Realizou-se uma coleta nos *sites* institucionais da UFSC na tentativa de identificar algum tipo de pesquisa de satisfação relacionada aos serviços terceirizados. O setor de

Compras e Contratos de Joinville possui um mecanismo de coleta no seu *site* de “Dúvidas, Sugestões e Reclamações” sobre os contratos e serviços terceirizados. Não foram localizadas páginas institucionais para a área de contratos dos Campi Blumenau e Araranguá. Já o Campus Curitibanos possui *site* para o setor de Contratos, mas não oferece nenhuma forma de coleta, achado similar ao encontrado nos endereços eletrônicos do Campus Florianópolis.

Todavia, a análise de conteúdo das respostas discursivas da questão nº 12.1 denotaram que alguns fiscais/gestores nem possuem entendimento da diferenciação entre ANS/IMR e pesquisa de satisfação dos usuários, já que ao ser questionado sobre o instrumento de coleta utilizado, um respondente mencionou: “Avaliação do serviço prestado pela contratada feita pelos fiscais durante o procedimento de pagamento.” (R26).

Diante da indispensável participação da comunidade universitária na fiscalização da qualidade dos serviços terceirizados e a incipiência encontrada na UFSC no que tange às pesquisas de satisfação, planejou-se na Ação 15 mais de uma recomendação direcionada à melhoria desse fator crítico. Primeiramente, acredita-se que a atualização da normativa interna da área (Ação 4) deveria contemplar a obrigatoriedade das pesquisas de satisfação dos usuários no processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC. Todavia, como o processo de reformulação da portaria pode ser um pouco moroso, paralelamente o DPC pode incluir cláusulas que antevejam a compulsoriedade de realização das avaliações dos usuários, nas minutas de novos contratos ou nos aditivos de renovações.

Para dar mais “peso” as avaliações, sugere-se que os IMRs elaborados pelas equipes de planejamento das contratações prevejam indicadores que mensurem a satisfação do cliente-cidadão e que repercutam no redimensionamento dos pagamentos às empresas prestadoras, conforme já vem sendo usado no caso do restaurante universitário do Campus Blumenau: “[...] há uma pesquisa de satisfação semestral a qual vincula diretamente no IMR da empresa, vinculando diretamente a percepção de qualidade do usuário ao valor final pago para empresa.” (R21).

As sugestões e reclamações do público também precisariam ser consideradas pela Administração na tomada de decisões, como acréscimos, supressões, prorrogações e extinções contratuais. Por fim, necessita-se que os gestores e fiscais de contrato promovam uma imediata ampliação da divulgação e disponibilização de diferentes alternativas para a coleta das avaliações dos usuários de um mesmo contrato, seja por *email*, páginas institucionais e questionários *online* e físicos (ex.: caixas de críticas e sugestões), esses últimos dispostos nos locais onde o serviço é prestado, de tal maneira que esteja acessível para todos aqueles que usufruam direta ou indiretamente de um determinado serviço.

6 CONCLUSÃO

Verificou-se uma tendência de ampliação da terceirização no serviço público, com base nas novas políticas públicas de redução do Estado, o que exigirá ainda mais das suas instituições, um aprimoramento e qualificação da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, a fim de se obter serviços eficientes para com os recursos públicos e manter o foco no atendimento às necessidades do cliente-cidadão.

Entretanto, estudos anteriores realizados em universidades e instituições federais demonstravam outra realidade, apontando uma série de problemas. Partindo-se desse pressuposto, investigou-se a situação da Universidade Federal de Santa Catarina em termos da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados, pois se confirmadas as fragilidades também na UFSC, um plano de melhorias seria proposto para a qualificação dessas atividades. Para alcançar o objetivo foram traçadas três metas específicas que precisavam gradualmente ser concluídas, para subsidiar de dados e informações a próxima etapa.

A primeira meta era levantar os dados sobre as contratações de serviços terceirizados da UFSC e sobre os gestores/fiscais desses contratos. Entendeu-se já no planejamento da pesquisa que seria impossível analisar a temática sem primeiramente caracterizar a instituição, no que tange ao seu volume de contratações de serviços prestados por terceiros, os tipos de contratos, a distribuição geográfica desses serviços entre seus campi, os valores gastos e o número de trabalhadores terceirizados empregados.

Com base na planilha de controle de contratos obtida com o Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), atualizada em 06/12/2019, constatou-se que a Universidade possuía à época 162 contratos de serviços terceirizados, concentrados principalmente entre continuados de mão de obra sem DE (86) ou com DE (42). O montante anualizado (estimado) gasto com todos esses serviços chegou à marca aproximada de R\$ 136 milhões de reais. Verificou-se que existiam naquele momento 963 trabalhadores terceirizados empregados em toda a instituição. Em relação à distribuição da terceirização entre os cinco campi da UFSC, identificou-se que o Campus de Florianópolis (sede) concentrava grande parte da demanda, com 98 contratos, a um custo anualizado de cerca de R\$ 109 milhões de reais, o que correspondia a 85% do total de contratos e de despesas, além de 823 trabalhadores.

O levantamento de dados relativos aos fiscais e gestores de contratos não encontrou a mesma facilidade de acesso dos dados, isso porque a planilha de controle de contratos não contemplava essa informação, bem como não havia nenhuma outra forma de controle do

quadro de pessoal envolvido na gestão e fiscalização de contratos. Nesse momento, percebia-se a fragilidade do *software* de gestão de contratos (MATL/SARF) em gerar relatórios úteis à tomada de decisões. Contudo, ao se deparar com o problema, adotou-se outra estratégia para o levantamento desses dados. Como os contratos vigentes já haviam sido identificados, realizou-se uma consulta individual por contrato no sistema MATL/SARF, localizou-se os servidores com portarias ativas de fiscais e gestores e por fim, os resultados foram compilados em uma planilha eletrônica.

A conclusão então foi um contingente de 382 servidores diferentes atuando como fiscal ou gestor de contrato. Como um servidor pode atuar no acompanhamento de mais de uma contratação, verificou-se o número de portarias ativas de nomeações para essas funções. O resultado foram 726 portarias, concentradas principalmente entre os contratos sem DE (465) e nos que possuem DE (189). Já em termos de tipos de portarias, o grande volume identificado era de nomeações do tipo “fiscal” (72%), ou seja, sem definição de segregação de funções (generalista). Além da falta de segregação, com nomeações generalistas, outro dado se mostrou preocupante, ou seja, o escasso número de fiscais administrativos (5%) e de gestores de contratos (1%). Quando analisadas as portarias de nomeações só nos contratos com dedicação exclusiva, observou-se um agravamento do problema, já que eram 89% de portarias genéricas (“fiscal”) e 4% de fiscais administrativos (atividade obrigatória nos contratos com DE).

No transcorrer das investigações, deparou-se ainda que havia ao menos duas contratações com fiscais setoriais nomeados por fluxo distinto, ou seja, que não constavam no sistema MATL/SARF. Tratavam-se dos serviços de limpeza e portaria do Campus Florianópolis, e assim, obteve-se com a Pró-Reitoria de Administração, responsável por essas nomeações, uma planilha com a listagem desses fiscais setoriais. O resultado foi a atualização do número total de fiscais/gestores de contratos na UFSC que passou dos 382 para 414 servidores. Apenas nos contratos com DE, o número de servidores passou de 123 para 167. O aumento do número total foi menor que apenas com DE porque alguns desses fiscais setoriais já eram fiscais de algum outro tipo de contrato.

Finalizada a etapa de levantamento de dados, concluiu-se que a UFSC possuía uma grande quantidade de contratações, com relevante custo anual e quantidade de trabalhadores terceirizados empregados, bem como um representativo quadro de servidores envolvidos no acompanhamento desses contratos. Destacou-se a dificuldade de geração de relatórios gerenciais no sistema MATL/SARF e que a UFSC desconhecia a quantidade de servidores designados como fiscais/gestores de contratos terceirizados. Nesse ponto, acredita-se que a

pesquisa realizou um levantamento inédito na instituição, que somado aos demais dados comprovam a importância de se buscar a qualidade dos processos de gestão e fiscalização dos serviços terceirizados prestados.

O segundo objetivo específico da pesquisa era identificar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços da Universidade. Verificou-se ao menos 15 pontos de melhorias voltados à qualificação dessas atividades, com base nos quatro eixos de análises propostos: liderança, gestão de processos, gestão de pessoas e foco no cliente. No Quadro 34 é apresentada a classificação de cada fator crítico por eixo de análise preponderante.

Quadro 34 – Fatores críticos de sucesso por eixos de análise.

| Liderança | Gestão de Processos |
|---|---------------------------------------|
| Departamento e política central na área | Formalização de gestores de contratos |
| Apoio da Alta Administração | Segregação de funções |
| Normatização interna | Fiscalização administrativa |
| Gestão de Pessoas | Padronização de processos |
| Capacitação e treinamento | Manual próprio |
| Tempo e sobrecarga de trabalho | Sistema de gestão de contratos |
| Motivação | Foco no cliente |
| Seleção e indicação | Transparência dos fiscais/gestores |
| | Pesquisas de satisfação |

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação aos fatores relacionados com a liderança (Alta Gestão) foi constatada uma forte demanda dos atores envolvidos no processo pela instituição de um departamento central de gestão e fiscalização e, conseqüentemente, da elaboração de uma política institucional para a temática, além de um setor de fiscalização administrativa integrado. Um fiscal resumiu as conseqüências do problema: “Falta de política na UFSC sobre a questão. Descentralização exacerbada.” (R18). A materialização de uma política de gestão e fiscalização de contratos terceirizados seria concretizada principalmente com atualização da normativa interna que trata do assunto, Portaria Normativa nº 37/GR/2012, à medida que foi elaborada com base na IN nº 02/2008 que já se encontra obsoleta e legalmente sem validade, com a edição da IN nº 05/2017. É papel do alto escalão a edição das normas internas que regem os procedimentos adotados na instituição.

Esses fatores críticos de sucesso têm forte relação com a percepção captada entre os fiscais e gestores de contratos de que a Alta Administração não presta o apoio necessário com incentivos, diretrizes institucionais e estruturas de suporte na UFSC, para que cumpram suas

atribuições da melhor maneira possível. Para 60% dos respondentes do questionário, a falta de apoio da Alta Administração possui de alta a média influência no sentimento de desmotivação dos fiscais/gestores de contratos no exercício da função. Esse resultado contraria a teoria da TQM no sentido de que a liderança é fundamental para guiar as pessoas e os processos rumo à qualidade dos serviços oferecidos aos clientes, que na área pública, se revestem de cidadãos pagadores de impostos e que devem ter suas necessidades atendidas pelo Estado.

O eixo de gestão de processos foi o mais numeroso no que se refere a FCS. Como já constatado durante a fase de levantamento de dados, a Universidade ainda não se atentou para a necessidade de formalização de gestores de contratos terceirizados. Apenas em seis das 162 contratações havia uma portaria específica de nomeação de gestor. Sem gestor, os fiscais são obrigados a realizar suas tarefas, esses que deveriam ser apenas auxiliares, mas também tomar decisões cruciais para a execução dos serviços, como reajustes, prorrogações e liberações de pagamento, gerando sobrecarga de trabalho e responsabilidades, sentimento de injustiça e desmotivação.

A incipiente segregação de funções de fiscalização (técnica, administrativa e setorial) também foi verificada no levantamento de dados, pois 522 portarias de nomeações eram do tipo “fiscal” (genérica), correspondendo a 72% do total. O acúmulo de funções técnicas e administrativas prejudica a especialização do pessoal empregado no acompanhamento das contratações, uma vez que a bibliografia e os próprios servidores envolvidos na UFSC foram unânimes de que a gestão e fiscalização de contratos são atividades de alto grau de complexidade. Esse ponto crítico afeta o sentimento de aptidão dos envolvidos para o cumprimento da sua missão institucional.

Do problema da segregação de funções deriva a baixa quantidade de fiscais administrativos (5% do total). Como esse tipo de fiscalização é voltada aos contratos com DE ficou evidente que a UFSC corre um elevado risco de responsabilização subsidiária, podendo vir a arcar financeiramente nos casos de inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte das empresas prestadoras de serviços. Os atores do processo de gestão e fiscalização também podem sofrer as consequências por uma atuação omissa ou despreparada. Detectou-se, por exemplo, que não havia nenhum fiscal administrativo designado por portaria para os contratos do Campus Florianópolis, apesar de esse acumular 47% das contratações com DE da UFSC.

Sobre a padronização de processos foi identificado que a instituição estudada não conta com fluxos mapeados para o processo, que a nomeação de fiscais setoriais de dois dos mais representativos contratos de serviços possui um fluxo distinto, que os processos administrativos de pagamentos e os relatórios de fiscalização não são padronizados. As

consequências estão relacionadas à dificuldade de simplificação de atividades; a prevenção da ocorrência de problema; da comparabilidade, que facilita a detecção de falhas; o que afeta a eficiência das tarefas. Sem processos padronizados os atores ficam desorientados, não há uniformidade das ações tomadas, aumenta a percepção de sobrecarga de trabalho e falta de capacitação.

A padronização e plena gestão de processos em muito é impactada negativamente pela inexistência de um manual próprio de gestão e fiscalização de contratos. De acordo com 66% dos sujeitos de pesquisa, a ausência de manual tem alta ou média influência na sua percepção de carência de capacitação, para 74,5% a criação do manual é necessária para padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos e segundo 70,5% dos respondentes possui de alto a médio impacto na sua desmotivação, como um dos fatores de inadequação das estruturas/ferramentas de suporte na área.

As fragilidades do sistema MATL/SARF foi o último fator crítico preponderantemente ligado à gestão de processos. A análise do sistema identificou uma relevante dificuldade de geração de relatórios gerenciais e que não há nenhuma funcionalidade para os gestores e fiscais registrarem as ocorrências contratuais, sendo que o único setor que alimenta a parte de contratos no MATL/SARF é o DPC. Assim, concluiu-se que o *software* não foi planejado para ser um sistema de gestão de contratos e conseqüentemente necessita de ajustes para desempenhar esse papel.

As pessoas são partes fundamentais para sobrevivência de qualquer organização e para executar um planejamento direcionado à qualidade de produtos e serviços. Entretanto, o presente estudo constatou que existem alguns pontos de melhorias na gestão de pessoal que precisam ser qualificados para atingir melhores índices de capacitação e motivação dos servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos da UFSC.

Constatou-se que a falta de capacitação dos atores envolvidos é um dos principais gargalos da Administração Pública e da UFSC em relação à terceirização. Nos anos 2018/2019 somente 38 fiscais ou gestores de participaram de cursos de capacitação, representando 9% do total de servidores nessas funções, e em 2020 nem há previsão de oferta do curso na UFSC. Apenas 21% dos sujeitos de pesquisa confirmaram estar plenamente aptos para o encargo e 58% nem tiveram contato com as regras legais envolvidas no processo. Esses resultados são vistos com cautela, pois a qualificação dos atores é uma das principais formas de se atingir a qualidade de serviços e tarefas, sendo que na gestão e fiscalização de contratos terceirizados tem potencial de desperdiçar recurso público, obtenção de serviços abaixo do esperado e atração da responsabilidade subsidiária.

A percepção de sobrecarga de trabalho entre os fiscais/gestores de contratos da UFSC também foi identificada, por meio do questionário, já que para apenas 26% deles o volume de trabalho foi considerado adequado. As causas do problema foram também apontadas. Segundo 26% dos respondentes existe falta de definição da carga horária semanal/mensal; acúmulo de atividades de fiscalização técnica e administrativa (28%); falta de pessoal no setor do fiscal, impedindo sua dedicação à fiscalização (30%) e o acúmulo de atividades do cargo de origem, mais as atividades de fiscal/gestor de contrato (60%). Houve reclamações de fiscais nesse aspecto: “[...] excesso de trabalho” (R32) e “Também tenho pouca disponibilidade de tempo para a atividade de fiscal.” (R12). A ausência de tempo e sobrecarga de papéis muitas vezes prejudica a qualidade da fiscalização de contratos, devido à desmotivação, sentimento de injustiça, realização de um acompanhamento mais superficial, menores oportunidades de capacitação.

O fator crítico de motivação dos atores do processo também revelou dados de alerta, uma vez que 81% dos fiscais e gestores de contratos que responderam o questionário alegaram que estão desmotivados ou apenas parcialmente motivados no exercício dessas funções, sendo que mais da metade (55%) indicaram estar completamente desmotivados. As principais causas para a percepção de desmotivação foram (em ordem crescente): ausência de incentivos financeiros, falta de capacitação, medo de responsabilização e/ou arcar financeiramente em uma ação trabalhista, sobrecarga de trabalho, falta de interesse/apoio da Alta Administração e a inadequação das estruturas de suporte. Um empregado desmotivado não emprega esforços em razão de um serviço de qualidade. No contexto atual de intensificação da terceirização na Administração Pública, a presença de servidores desmotivados na gestão e fiscalização dessas contratações traduz uma perspectiva muito negativa para o futuro de um serviço público de qualidade voltado ao cidadão.

O eixo de análise de gestão de pessoas é finalizado com o fator crítico de seleção e indicação de servidores às funções de gestores e fiscais de contratos na UFSC, pois foi constatado que critério predominante para essas indicações não está relacionado aos requisitos técnicos descritos na IN nº 05/2017, mas sim “Por não haver outro servidor para exercer a função”, conforme 57% dos respondentes. O resultado revelou que as dificuldades de pessoal no serviço público acabam se sobrepondo a critérios técnicos, quando se fala na seleção de servidores para atuarem na gestão e fiscalização de contratos, o que está longe de ser o cenário ideal no contexto de qualidade total.

O último eixo de análise é constructo de qualidade da TQM, ou seja, o foco no atendimento das necessidades e requisitos dos clientes-cidadãos. Nesse sentido, o presente

estudo identificou dois fatores críticos que atentam diretamente aos interesses dos usuários. O primeiro está relacionado à falta de divulgação e a dificuldade de acessibilidade dos dados e informações dos fiscais e gestores de contratos terceirizados da UFSC ao grande público. Verificou-se que o DPC não disponibiliza a listagem desses servidores no seu *site*. A ausência de publicização dos fiscais/gestores de contratos dificulta a fiscalização do público usuário e frustra a compreensibilidade e acessibilidade da informação pelo cliente-cidadão (transparência).

A fiscalização pelo público usuário também se viu frustrada por outro ponto de melhoria constatado, que é a incipiente realização de pesquisas de satisfação com os usuários de serviços terceirizados. Identificou-se um expressivo percentual de 79% das contratações da UFSC sem a apuração constante da satisfação dos cidadãos, sendo que 66% dos sujeitos de pesquisa indicaram que os contratos não possuem nenhum instrumento de coleta nesse sentido, o que vai de encontro à teoria da qualidade, pois desconsidera as necessidades e requisitos dos clientes no processo de tomada de decisões.

Concluída mais uma etapa do estudo, partiu-se para a última meta que era a construção do produto final desta dissertação, ou melhor, do plano de ações de melhorias voltado à qualificação da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da UFSC. Para cada fator crítico identificado foi proposta uma ação de melhoria, levando em consideração o eixo de análise, os problemas relacionados e as possíveis soluções elaboradas a partir da bibliografia, principalmente da área de gestão e fiscalização de contratos terceirizados e gestão da qualidade total (TQM). Essas soluções se apresentaram como alternativas aplicáveis ao contexto local, mas com possibilidade de replicação. No Quadro 35 é demonstrado um resumo das 15 ações previstas no plano de melhorias.

Quadro 35 – Resumo das ações previstas no plano de melhorias.

| AÇÃO 1 | |
|--------------------|--|
| Resultado esperado | Promoção da transparência dos fiscais e gestores de contratos |
| Responsáveis | DPC. |
| Prazo | Até três meses - baixa complexidade |
| Execução | O DPC incluiria no seu <i>sítio</i> eletrônico, na seção de transparência, a divulgação da listagem atualizada de fiscais e gestores de cada contrato. |
| Custo | Sem custos. |
| AÇÃO 2 | |
| Resultado esperado | Maior apoio da Alta Administração. |
| Responsáveis | Gestores e fiscais de contratos de serviços. |
| Prazo | Início imediato – alta importância e prioridade. |
| Execução | Evidenciar à Alta Gestão, por meio de um relatório, os problemas |

| | |
|--------------------|--|
| | enfrentados no cotidiano no exercício da função de fiscal e gestor de contrato, com dados de estudos externos e internos à instituição. |
| Custo | Sem custos. |
| AÇÃO 3 | |
| Resultado esperado | Criação do departamento central de gestão/fiscalização de contratos de serviços terceirizados e política institucional na área. |
| Responsáveis | Alta Gestão e PROAD, com apoio do DPC e PRODEGESP. |
| Prazo | Até o final da gestão atual (2022) – média/alta complexidade |
| Execução | Seleção de servidores com certo conhecimento e experiência na área. Disponibilização de uma área física no Campus Sede, com estrutura para desenvolvimento das atividades. Desenvolvimento de uma política na área: atualização da normativa (Ação 4), elaboração do manual (Ação 8) e padronização de processos (Ação 9). |
| Custo | A alocação de uma CD-4 (Cargo de Direção) para criação do departamento pode variar entre R\$ 3.852,76 (60%) e R\$ 6.421,26 (100%), mais estruturas de trabalho (computadores, mesas, cadeiras, internet...). |
| AÇÃO 4 | |
| Resultado esperado | Atualização da normativa interna que dispõe sobre a fiscalização de contratos. |
| Responsáveis | Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), DPC e fiscais/gestores de contrato, Procuradoria Federal e Administração Superior. |
| Prazo | Até o final da gestão atual (2022) – média/alta complexidade |
| Execução | O Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), com apoio do DPC e dos atores do processo propõem a atualização da normativa. Essa normativa passaria por uma análise jurídica da Procuradoria Federal e pela ratificação da Administração Superior. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 5 | |
| Resultado esperado | Promoção da institucionalização e formalização da função de gestores de contrato. |
| Responsáveis | Os setores requisitantes dos serviços, DPC e CCP. |
| Prazo | De três a seis meses – baixa/média complexidade |
| Execução | O DPC distribuiria um ofício circular a todos os requisitantes por serviços terceirizados da UFSC solicitando a indicação de gestores de contrato. Após a indicação, o DPC emitiria as portarias. Paralelamente, a CCP ofertaria um curso específico para gestores de contratos, de acordo com a Ação 10. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 6 | |
| Resultado esperado | Ampliação da segregação de funções de fiscalização dos contratos. |
| Responsáveis | Setores requisitantes dos serviços, DPC e CCP. |
| Prazo | De três a seis meses – baixa/média complexidade |
| Execução | O DPC distribuiria um ofício circular a todos os requisitantes por serviços terceirizados da UFSC, solicitando a indicação de fiscais técnicos, administrativos e setoriais (se couber). Após, o DPC emitiria as portarias de fiscalização segregadas por tipo, substituindo as anteriores do tipo “fiscal”. As nomeações do tipo “fiscal” |

| | |
|--------------------|---|
| | (genérica) só seriam realizadas em casos excepcionais. Paralelamente, a CCP ofertaria um curso específico para cada tipo fiscal (Ação 10). |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 7 | |
| Resultado esperado | Ampliação da fiscalização administrativa nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (DE). |
| Responsáveis | Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3), setores requisitantes dos serviços, PRODEGESP e CCP. |
| Prazo | Até o final da gestão atual (2022) - criação do departamento de gestão e fiscalização de contratos. Alternativa de descentralização - seis meses. |
| Execução | O Departamento de Gestão e Fiscalização de Contratos (Ação 3) contaria com uma coordenadoria dedicada apenas à fiscalização administrativa de contratos com DE. Uma segunda opção seria a descentralização e ampliação do número de fiscais, com integração da PRODEGESP e CCP na seleção e qualificação desses servidores. |
| Custo | Alocação de uma FG-1 (Função Gratificada) para criação de uma coordenadoria de fiscalização administrativa teria custo anual de R\$ 11.706,12. A opção de descentralização não possui custos diretos, porém é avaliada como menos efetiva. |
| AÇÃO 8 | |
| Resultado esperado | Elaboração de manual interno de gestão e fiscalização de contratos. |
| Responsáveis | Novo departamento (Ação 3) ou Comissão composta por representantes do DPC, FCL, setores de contrato/fiscalização dos campi fora da sede e demais servidores interessados. |
| Prazo | Entre seis meses a um ano – alta importância e média complexidade |
| Execução | Realização de <i>benchmarking</i> com os manuais já produzidos por outras instituições. Integração com a normativa interna atualizada (Ação 4) e legislações federais. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 9 | |
| Resultado esperado | Padronização de processos de gestão e fiscalização de contratos. |
| Responsáveis | Comissão (Ação 8), DPC, PROAD, DCF. |
| Prazo | Entre seis meses a um ano – alta importância e média complexidade |
| Execução | Para a falta de fluxos mapeados, recomendou-se atuação da comissão (Ação 8) para modelagem dos fluxos da gestão e fiscalização contratual no <i>software</i> Bizagi Modeler®. Para a despadronização da nomeação de fiscais setoriais, recomendou-se a regularização da emissão de portarias via DPC. Para a correção da despadronização de processos de pagamentos e de relatórios mensais de fiscalização, sugeriu-se que o DCF defina a obrigatoriedade da documentação digitalizada e a presença dos relatórios conforme manual (Ação 8). |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 10 | |
| Resultado esperado | Desenvolvimento de um programa continuado de capacitação e treinamento para fiscais e gestores de contratos. |
| Responsáveis | Alta Gestão, PRODEGESP e CCP. |

| | |
|--------------------|--|
| Prazo | Até seis meses - alta prioridade e média complexidade |
| Execução | A execução plena depende de melhorias de quatro FCS: uma normativa interna (Ação 3), um manual próprio (Ação 8), processos padronizados (Ação 9) e ampliação dos cursos. Para avançar na promoção da capacitação, deveria haver um esforço institucional liderado pela Alta Gestão e PRODEGESP, no sentido de dar suporte à CCP para retomar a oferta e o desenvolvimento de um programa continuado com cursos para cada tipo de fiscalização e gestão contratual, inclusive EAD, e ampliar a divulgação nos meios institucionais. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 11 | |
| Resultado esperado | Definição da carga horária e rotina de trabalho para as atividades de gestão e fiscalização de contratos. |
| Responsáveis | Setores requisitantes dos serviços, servidores indicados, DPC e SETIC. |
| Prazo | Imediato - baixa complexidade. |
| Execução | Realização de um diagnóstico das capacidades técnicas/logísticas dos servidores a ser designados para a função, analisando e estimando o tempo médio necessário para cumprir a atividade. As portarias de nomeação já constariam uma carga de trabalho dos afazeres da fiscalização. O DPC ajustaria no MATL/SARF o modelo de portarias de nomeação de fiscais/gestores de contrato, em parceria com a SETIC. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 12 | |
| Resultado esperado | Aprimoramento do sistema de dados de gestão de contratos. |
| Responsáveis | DPC e SETIC. |
| Prazo | De seis meses a um ano - média complexidade |
| Execução | O DPC colaboraria com a parte técnica e a SETIC com a de TI no sentido de realizar modificações no <i>software</i> MATL/SARF, como a criação do módulo “Gestão de Contratos” e a concepção da funcionalidade “Gestão/fiscalização de Contratos de Serviços”, onde os atores poderiam cadastrar, controlar e registrar todas as informações e ocorrências contratuais. Tornando-se assim um verdadeiro banco de dados para subsidiar as tomadas de decisões. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 13 | |
| Resultado esperado | Elevação dos índices de motivação de fiscais e gestores de contratos. |
| Responsáveis | Alta Gestão, PRODEGESP, CCP e setores requisitantes dos serviços. |
| Prazo | Várias ações em paralelo – conclusão até final da gestão atual (2022). |
| Execução | Trabalhar a desmotivação de fiscais e gestores de contratos da Universidade por meio das Ações 2, 3 e 4. A falta de capacitação e o medo de responsabilização possuem propostas de melhorias nas Ações 8, 9 e 10. Para a sobrecarga de trabalho foi indicado a Ação 11. Para a questão da falta de incentivos financeiros, recomendou-se dar preferência na indicação de servidores que já possuem algum |

| | |
|--------------------|---|
| | cargo gratificado para a posição de gestor de contrato e estimular elementos não financeiros de motivação, como o reconhecimento da função social, o cumprimento da missão institucional, a possibilidade de autoeficácia e o empoderamento. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 14 | |
| Resultado esperado | Formalizar o processo de indicação de fiscais e gestores de contratos. |
| Responsáveis | Setores requisitantes dos serviços e servidores indicados. |
| Prazo | Imediato - baixa complexidade. |
| Execução | Com a obrigatoriedade do formulário de indicação, contendo diagnóstico dos critérios de escolha (Ação 11), o servidor poderia aceitar a indicação ou expor justificativas para uma incapacidade de aceite. O processo se finalizaria com a realização de uma reunião entre os responsáveis pela indicação e o servidor selecionado, para incentivar uma comunicação prévia e evitar a tomada decisão vertical. O formulário seria assinado pelas partes e incluso no processo de contratação para amplo acesso e transparência. |
| Custo | Sem custos diretos. |
| AÇÃO 15 | |
| Resultado esperado | Ampliação da fiscalização pelo público usuário nos serviços terceirizados. |
| Responsáveis | Equipes de planejamento das contratações, gestores e fiscais de contrato, DPC. |
| Prazo | Imediato – ajustes no IMR, disponibilização da avaliação, cláusulas contratuais. Até final da gestão atual - inclusão na normativa interna atualizada – média complexidade. |
| Execução | Inclusão na atualização da normativa interna da área (Ação 4), a obrigatoriedade das pesquisas de satisfação dos usuários no processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Prever indicadores nos IMRs que mensurem a satisfação do cliente-cidadão e que repercutam no redimensionamento dos pagamentos às empresas prestadoras. Levar em consideração as sugestões e reclamações do público na hora da tomada de decisões. Ampliar a divulgação e disponibilização de diferentes alternativas para a coleta das avaliações (<i>email, sites, questionários online e físicos</i>). |
| Custo | Sem custos diretos. |

Fonte: elaborado pelo autor.

Concluiu-se que os fatores críticos de sucesso detectados na gestão e fiscalização de contratos terceirizados da UFSC são comuns a diferentes instituições públicas, principalmente federais, conforme demonstra o Quadro 36, que compara aos achados da presente pesquisa com os de estudos anteriores.

Quadro 36 – Comparação dos FCS detectados na UFSC e na literatura.

| FCS - UFSC | FCS - LITERATURA |
|--|---|
| Departamento e política central na área. | Alves (2004); Silva (2014); Burgos (2017); Mota (2017). |

| | |
|--|---|
| Apoio da Alta Administração. | Alves (2004), Silva (2014), Lapa (2015); Albarello (2016); Manarino (2017). |
| Normatização interna. | Souza Junior (2011); Medeiros (2014); Mota (2017); |
| Capacitação e treinamento. | Silva (2014); Medeiros (2014); Lapa (2015); Albarello (2016), Oliveira-Junior, Santos (2016). |
| Tempo e sobrecarga de trabalho. | Costa (2013); Lapa (2015); Mota (2017); Rosa (2017). |
| Motivação. | Medeiros (2014); Borba Filho (2014); Rosa (2017); Mota (2017). |
| Seleção e indicação. | Lima (2017); Mota (2017). |
| Formalização de gestores de contratos. | Leiria (2008); Albarello (2016); Mota (2017). |
| Segregação de funções. | Costa (2013); Lapa (2015); Albarello (2016); (UFTPR, 2017). |
| Fiscalização administrativa. | Santos (2013); Lapa (2015); Martins e Marques (2018). |
| Padronização de processos. | Silva (2014); Lapa (2015); Albarello (2016), Mota (2017). |
| Manual próprio. | Souza Junior (2011); Lapa (2015); Mota (2017). |
| Pesquisas de satisfação. | Mota (2017). |

Fonte: elaborado pelo autor.

Verifica-se pela análise do Quadro 36, que apenas dois FCS identificados na UFSC não foram igualmente localizados nos trabalhos já publicados na área, ou seja, a transparência de fiscais e gestores de contratos e o sistema de gestão de contratos. Nesse ponto, entendeu-se que a presente dissertação contribui com pelo menos duas perspectivas de gestão e fiscalização de contratos terceirizados pouco abordadas na literatura atual, mas que precisam igualmente serem bem administradas para se obter melhores resultados organizacionais. Outra inferência é que as ações de melhoria propostas por este estudo detêm promissor potencial de replicação em instituições públicas, principalmente federais, até porque não envolvem custos diretos em sua maioria.

O plano de melhorias apresentou uma série de alternativas para o aprimoramento dos FCS encontrados, demonstrando que as ações voltadas à qualificação da gestão e fiscalização de contratos não são isoladas, à medida que há uma interconexão entre as iniciativas propostas e que a implementação de uma melhoria impacta positivamente na outra, formando um verdadeiro programa de gestão de qualidade total. Crosby (1986) dizia que qualidade não é custo, mas sim investimento. Mesmo assim, a maioria das ações previstas no plano não possuem custos diretos e podem ser executadas com os próprios recursos da Universidade. Em duas ações apenas houve a previsão de custos, na criação de um departamento de gestão e fiscalização de contratos (Ação 3) e na alternativa de instituir uma coordenadoria de fiscalização administrativa, vinculada a esse novo setor (Ação 7). Como envolveriam a

alocação de recursos orçamentários, previu-se nesses casos um prazo maior para a concretização.

Concluiu-se que a teoria TQM, o Ciclo PDCA e o plano de ações 5w2h traduzem conceitos chaves e se apresentam como técnicas adequadas e eficientes para o planejamento da qualificação da gestão e fiscalização de contratos terceirizados na Administração Pública, pois ajudam a compreender e a analisar o problema, a indicar os responsáveis, a estimar os prazos e custos envolvidos em ações de melhoria que envolvem liderança, gestão de processo e pessoas e foco nos clientes.

Cabe destacar também algumas limitações da pesquisa. A primeira se refere a não realização de entrevistas com a Alta Gestão da Universidade, pois inicialmente havia a intenção de se entrevistar alguns ocupantes de cargos estratégicos da Administração Superior, para avaliar a percepção do processo de gestão e fiscalização de contratos sob o ponto de vista dos tomadores de macro decisões da UFSC e não só dos executores das atividades. Essa coleta não pode ser realizada devido ao alto número de contratações e servidores fiscais e gestores de contratos identificados na etapa de coleta em campo, que não estavam previstos, o que exigiu uma reformulação do plano inicial. A data de disponibilização dos questionários pode ter influenciado na taxa de retorno de 28% (vinte e oito por cento). Ocorre que o período de coleta (27/01/2020 e 27/02/2020) coincidiu com o recesso escolar na UFSC e na maioria dos colégios estaduais e municipais, conseqüentemente, é um período mais favorável para as férias dos servidores. Tal situação pode da mesma maneira ter impactado na ausência de retorno dos atores lotados no Campus Joinville e assim não foi possível captar as percepções dos envolvidos naquele campus.

Recomenda-se então para futuros trabalhos a replicação em outras instituições federais da metodologia empregada neste estudo ou rodagem do ciclo PDCA na UFSC, no sentido de avaliar a execução das ações propostas para a qualificação da gestão e fiscalização de contratos na Universidade, checar a obtenção dos resultados esperados, aplicar correções e assim, iniciar o novamente o ciclo se necessário. Sugere-se ainda a realização de entrevistas com a Alta Gestão para a análise do eixo “liderança” sob outra perspectiva e ampliação do questionário com os fiscais e gestores de todos os tipos de contratos terceirizados, buscando conciliar a coleta com um período distinto daqueles conhecidos como de recesso escolar, o que possivelmente permitirá um aumento na taxa de retorno de questionários e a detecção de outros fatores críticos de sucesso não identificados neste trabalho.

7 REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Modelo de Termo de Referência - Pregão Presencial, Eletrônico prestação de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra**. Disponível em <agu.gov.br/page/download/index/id/16306765>. Acesso em: 04 set. 2017.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos: Módulo IV - Fiscalização dos Contratos de Soluções de Tecnologia da Informação**. v.10, n.12, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2015/12/anexo-iv-manual-de-fiscalizacao-de-contratos-administrativos-2013-modulo-iv/view>>. Acesso em 20. Jan. 2020.
- AJAYI, Oluwaseyi; OSUNSANMI, Temidayo. Constraints and challenges in the implementation of total quality management (TQM) in contracting organizations. **Journal of Construction Project Management and Innovation**, v. 8, n. 1, p. 1753-1766, 2018.
- ALBARELLO, S. **Análise da gestão do contrato de terceirização de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2016. 99p.
- ALBERTON, Luiz. **Análise da implantação da qualidade total em uma instituição pública de educação**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.
- ALMEIDA, Haley Maria De Sousa. Programa de qualidade do governo federal aplicado à saúde. *In: Congresso Internacional del CLAD*, n. 07, 2002.
- ALMEIDA, M. S. **Elaboração de Projeto, TCC, Dissertação e Tese: Uma Abordagem Simples, Prática e Objetiva**. 1 ed. São Paulo: Atlas. 2011.
- ALMEIDA, C. W L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista TCU**. n. 114, p.53-62. 2009.
- ALPERSTEDT, G.D.; MARTIGNAGO, G.; FIATES, G.G.S. O processo de adaptação estratégica de uma instituição de ensino superior sob a ótica da teoria institucional. **Revista de Ciências da Administração**, v.8, n.15, jan/jun. 2006.
- ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 102, p. 60-69, 2004.
- AMORIM, Helder Santos; DELGADO, Gabriela Neves; VIANA, Márcio Túlio. Terceirização: aspectos gerais: a última decisão do STF e a Súmula n. 331 do TST: novos enfoques. **Rev. TST**, Brasília, v. 77, n. 1, jan/mar 2011.
- APPOLINÁRIO, F. **Metodologia científica**. São Paulo: Cengage, 2016.
- BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais

de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BARAÚNA, Augusto Cezar Ferreira. **A terceirização à luz do direito do trabalho**. Porto Alegre: LED Editora de Direito, 1997.

BARRAL, D. A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: ENAP, 2016. 117 p.

BEDNARSKI, Cristiane Taís. **Terceirização no serviço público: estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso – (Graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

BELLO, Diego Sena. Exigência constitucional de concurso público e a terceirização nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pela união: uma análise do decreto 9.507/2018 à luz da constituição. **Revista de Estudos Jurídicos e Sociais - REJUS ON LINE**. v. 1, n. 1, dez. 2018. ISSN 2594-7702

BERNARDES, Juliana Costa; FREIRE, Teresa Cristina Guedes. Terceirização e responsabilidade subsidiária. **Juslaboris**, ago. 2012.

BEZERRA, M. M.; LIMA, G. B. A. Sistematização da gestão do conhecimento: um estudo a partir da experiência na elaboração de um manual de segurança em uma empresa de energia. **Perspectivas em Gestão e Conhecimento**, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 232-248, jul/dez., 2011.

BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA, Alisson. A história da súmula 331 do tribunal superior do trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 1, p. 124-141, 2011.

BISGAARD, Soren. Quality management and Juran's legacy. **Quality and Reliability Engineering International**, v. 23, n. 6, p. 665-677, 2007.

BORBA FILHO, Moizés Ferreira. **Estudo exploratório da satisfação no trabalho de fiscais de contrato na administração pública brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-Lei n. 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 de fev. 1967.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 21 jun. 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 7 jul. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei n. 9.632, 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. Brasília, 7 mai. 1998.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, 30 de abr. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Documento de Referência**. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 05, de 30 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 30 mai. 2017a.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da lei n.º 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. Brasília, 31 mar. 2017b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 13 jul. 2017c.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Ato Normativo n.º 238, de 31 de outubro de 2017**. Aprova o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Justiça Militar da União. Brasília, 31 out. 2017d.

BRASIL. Guia de Gestão de Processos de Governo (2011). Disponível em: <http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf> Acesso em 05 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, 21 set. 2018a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018. Brasília, 27 dez. 2018b.

BRASIL, Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. **Instrução Normativa n.º 1, de 04 de abril de 2019**. Dispõe sobre o processo

de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, 1 abr. 2019.

BURGOS, M. C. **Análise dos fatores críticos de sucesso (FCS) envolvendo a fiscalização de contratos terceirizados em um órgão federal na cidade de João Pessoa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2017.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, Belo Horizonte, v. 6 (2), jul - dez, 2013, p.179-191.

CANDELORO, Raúl. **Não tenha dúvidas: método 5w2h**. Portal Administradores. São Paulo, 2008.

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

COORDENADORIA DE CAPACITAÇÃO DE PESSOAS (CCP). **Relação de cursos de gestão e fiscalização de contratos 2010-2019**. Florianópolis, 2019.

COORDENADORIA DE CAPACITAÇÃO DE PESSOAS (CCP). **Ações Oferecidas Pela UFSC**. Disponível em:< <https://capacitacao.ufsc.br/programacao-de-cursos/acoes-oferecidas-ufsc/>>. Acesso em 10 fev. 2020.

CHIARINI, Andrea. Japanese total quality control, TQM, Deming's system of profound knowledge, BPR, Lean and Six Sigma: Comparison and discussion. **International Journal of Lean Six Sigma**, v. 2, n. 4, p. 332-355, 2011.

CHINOSI, Michele; TROMBETTA, Alberto. BPMN: An introduction to the standard. **Computer Standards & Interfaces**, v. 34, n. 1, p. 124-134, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **Fiscalização de contratos**. Disponível em:< <https://www.conass.org.br/guiainformacao/fiscalizacao-dos-contratos/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CONTRACTOR, F. J. *et al.* Reconceptualizing the firm in a world of outsourcing and offshoring: The organizational and geographical relocation of high-value company functions. **Journal of management studies**, v. 47, n. 8, p. 1417-1433, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Auditoria nº 201504911**. Brasília, 2015.

CORREIA, Maria Patrocínia; DINIZ, Francisco. Total quality management and public administration: the case of Vila Real town hall. *In: 44th European Congress of the European Regional Science Association—Regions and Fiscal Federalism*, Porto, 2004.

COSTA, A. F. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Ceará**, Fortaleza, v. XI, n. 1, p. 105-127, jan-jun. 2013.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2014.

CROSBY, David C. Quality is easy. **Quality**, v. 45, n. 1, p. 58, 2006.

CROSBY, Philip B. **Qualidade é investimento: a arte de garantir a qualidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1986. 327 p.

CRUZ, L. C. L. **Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas no contrato de terceirização**. Monografia (Especialização em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho) - Pós-graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012.

CUNHA, Bruno Santos. Fiscalização de contratos administrativos de terceirização de mão de obra: uma exegese e reforço de incidência. **Revista TST**, vol. 77, n.1, jan/mar 2011.

CUNHA, Y. R. **Terceirização e Terceirizados: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização nos trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza de Escolas Estaduais no Município de Marília-SP**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.163f.

DAHER, Emilio Possidente. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços aplicados ao Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016a, 246f.

DAHER, Emilio Possidente; OLIVEIRA, Saulo Barbará; CLEMENTE, Pâmela da Silva Lopes. A gestão de processos como ferramenta de diagnóstico e melhorias no pagamento de contratos de serviços—a experiência do Instituto Nacional de Câncer (INCA). **Ensino, pesquisa e extensão: reflexões em instituições de ensino e instituições de trabalho**, 1 ed. Rio de Janeiro: Agenda Dinâmica Gráfica e Editora, 2016, p. 185-198.

DELGADO, José Augusto. **Contrato administrativo**. Core Ac Uk, 1982.

DEMING, William Edwards. **Saia da crise: as 14 lições definitivas para controle de qualidade**. São Paulo: Futura, 2003. 503p.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DEPARTAMENTO DE PROJETOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS (DPC). **Planilha de Controle de Contratos**. Florianópolis, 2019.

DEPARTAMENTO DE PROJETOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS (DPC). **O DPC**. Disponível em: <<http://dpc.proad.ufsc.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

DRUCK, Graça; BORGES, Ângela. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, v. 15, n. 37, 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). **Hospital Universitário de Santa Catarina inaugura três novas unidades**. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/noticias/-/asset_publisher/IWOL3KQUTHwm/content/id/3595086/2018-10-hospital-universitario-de-santa-catarina-inaugura-tres-novas-unidades> Acesso em 01 abr. 2020.

EDGEMAN, R. L.; HENSLER, D. A. QFD and the BEST paradigm: deploying sustainable solutions. **World Review of Science, Technology and Sustainable Development**, v. 2, n. 1, p. 49-59, 2005.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, L. C. A. Terceirização e parcerização de serviços em saneamento em Minas Gerais: um estudo teórico-empírico. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 5(2), 2009.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da ENAP**. Brasília, 2018.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 5 ed. São Paulo: Saraivo, 2006.

FEIGENBAUM, A. V. **Controle da qualidade total/ estratégias para o gerenciamento e tecnologia da qualidade**. São Paulo: Makron Books, c1994.

FERNANDES, J.U.J. A terceirização no Serviço Público. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília n. 130, abr-jun. 1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. **Manual de gestão de contratos do STJ**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIGUEIREDO, Yolanda Gramiscelli. **Gestão dos terceirizados: responsabilidade social ou risco de passivo trabalhista?** Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Belo Horizonte, 2011. 85f.

FOLHA DE SÃO PAULO. **MEC estende corte de 30% de verbas a todas universidades federais**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/mec-estende-corte-de-30-de-verbas-a-todas-universidades-federais.shtml>> Acesso em: 01 jun. 2019.

FONSECA, R. C. V. **Metodologia do trabalho científico**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009. 92 p.

FOWLER, Eliane D. **Investigação sobre a utilização de programas de qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal De Itajubá. Itajubá, 2008.

FREDIANI, Yone. A subordinação estrutural nos contratos de trabalho: a experiência brasileira. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 44, n. 190, p. 173-181, jun. 2018.

GAMBÔA, Fernando Alexandre Rodrigues; CAPUTO, Márcio Saez; BRESCIANI FILHO, Ettore. Método para gestão de riscos em implementações de sistemas ERP baseado em fatores

críticos de sucesso. **JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 1, n. 1, p. 45-62, 2004.

GARLET, Eliane; GODOY, Leoni Pentiado; POLACINSKI, Edio. Círculos de Controle da Qualidade: uma análise comparativa entre um caso prático e a revisão de literatura. **Revista ESPACIOS**, v.35, n. 3, 2014.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRARDI, D. M. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 23, 1999.

GODFREY, A. B.; KENETT, R. S. J. M. Juran, a perspective on past contributions and future impact. **Quality and Reliability Engineering International**, v. 23, n. 6, p. 653-663, 2007.

GOLDMAN, H. H. The origins and development of quality initiatives in American business. **The TQM Magazine**, v. 17, n. 3, p. 217-225, 2005.

GOMES, Paulo. A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação. **Cadernos Bad**, n. 2, 2004.

GONÇALVES, Rachel Kerber. **A gestão da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. (Trabalho de Conclusão do Curso) - Especialização em Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

GOUVÊA, M. A.; PINTO, R. L.; OLIVEIRA, B. Indicadores de qualidade de serviço terceirizado: um estudo de caso em uma organização pública autárquica na cidade de São Paulo. **Revista Gestão Organizacional (RGO)**, v. 6, n. 4, 2013.

HACKMAN, J.; WAGEMAN, Ruth. Total Quality Management: Empirical, Conceptual, and Practical Issues. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, n.2, p.309-342, 1995.

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**. Porto Alegre: Advocacia-Geral da União, 2011

HELLSTEN, Ulrika; KLEFSJÖ, Bengt. TQM as a management system consisting of values, techniques and tools. **The TQM magazine**, v. 12, n. 4, p. 238-244, 2000.

HERMES, G. C. **Os três pilares da qualidade nas contratações públicas**. IN: SAYD, Jamile (coord.), Subsídios para Contratação Administrativa. 2 ed. Porto Alegre: Ingep, 2011

HUARNG, Fenghueih; CHEN, Yao-Tzung. Relationships of TQM philosophy, methods and performance: a survey in Taiwan. **Industrial Management & Data Systems**, v. 102, n. 4, p. 226-234, 2002.

HUGGINS, Lawrence P. Total quality management and the contributions of AV Feigenbaum. **Journal of Management History**, v. 4, n. 1, p. 60-67, 1998.

IMHOFF, Márcia Moraes; MORTARI, Aline Perico. Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 2, n. 3, p. 94, 2005.

ISHIKAWA, Kaoru. Controle de qualidade total: à maneira japonesa. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993

JABAR, MARZANAH; AHMADI, R.; SHAFAZAND, M. Y.; GHANI, A. A. A.; SIDI, F. An automated method for requirement determination and structuring based on 5W1H elements. *In: 2013 IEEE 4th Control and System Graduate Research Colloquium*, 2013, p. 32-37.

JEREMIAS, C.; BEUREN, I. M.. O papel da controladoria frente ao processo decisório da terceirização. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. 1997.

JURAN, J. M. **Juran na liderança pela qualidade**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, c1993. 386 p.

KOHL, André; DE OLIVEIRA, Josele Nara Delazeri. Gestão da qualidade na administração pública brasileira quality management in brazilian public administration. *In: 1º FÓRUM INTERNACIONAL ECOINNOVAR*. Santa Maria/RS, 2012.

KORUNKA, C.; SCHARITZER, D.; CARAYON, P.; HOONAKKER, P.; SONNEK, A.; SAINFORT, F. Customer orientation among employees in public administration: A transnational, longitudinal study. **Applied ergonomics**, v. 38, n. 3, p. 307-315, 2007.

KRÜGER, Volker. Main schools of TQM:“the big five”. **The TQM magazine**, v. 13, n. 3, p. 146-155, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAPA, J. R. C. S. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. 196 p.

LEIRIA, Jerônimo Souto. A responsabilidade dos gestores e fiscais de contratos de órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. **BLC: Boletim de licitações e contratos**, v.21, n.8, p.796-802, ago. 2008.

LEWIS, Cynthia J. **Implementing total quality management in the public sector**. Project presented to the Master of Public Administration Faculty of California State University, San Bernardino, 1995.

LIMA, André Vinícius Gregório. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. Dissertação de Mestrado (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017, 117f.

LUTABINGWA, Jesse; AURIACOMBE, Christelle. Total quality management (TQM) in the public sector: a case of local government in South Africa. **Administratio Publica**, v. 17, n. 2 Mai. 2009.

MAGALHÃES, Y. T.; GRAÇAS FERREIRA, A. M.; SARAIVA, L. A. S., BRASIL, E. R. Competências necessárias e competências exercidas na gestão de contratos de serviços terceirizados em uma empresa do setor de mineração de Minas Gerais. **Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 7, n. 2, 2009.

MANARINO, Michelle Peon. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora- MG, 2017.

MÂNDRU, Lidia.; PATRASCU, Lucian; CARSTEA, Claudia Georgeta; POPESKU, Aurelian; BIRSAN, Ovidiu. Paradigms of total quality management. **Recent researched in manufacturing engineering**, v. 11, p. 121-126, 2011.

MARCELINO, P. R. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Revista Pegada**, v. 8, n. 2, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINHO, P. R. C. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistema de Gestão) Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012. 178f.

MARTELLI. A.L.T. A boa fé objetiva e os limites da rescisão unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público. **Revista de Direito Público**, v. 1. n. 6, p. 20-34. jan./abr., 2011.

MARTÍNEZ-LORENTE, A.R.; DEWHURST, F.; DALE, B. G. Total quality management: origins and evolution of the term. **The TQM magazine**, v. 10, n. 5, p. 378-386, 1998.

MARTINS, Vinicius de Lima e Silva; MARQUES, Lidiane Silva. A proposta de um modelo de gestão e fiscalização de contratos em uma unidade federal de saúde. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 5, p. 1838-1852, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATL/SARF - Sistema de Administração de Materiais, Cotas e Serviços. **Módulo Contratos**. Florianópolis, 2019.

MATOS, André Damas. **Terceirização: os reflexos das repactuações dos contratos celebrados com a administração pública com base nas convenções coletivas de trabalho**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília: IDP/EDB, 2017. 79f.

MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014.

MEIRELLES, H.L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro.** 23 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 214).

MILAKOVICH, Michael E. Total quality management in the public sector. **National Productivity Review**, v. 10, n. 2, p. 195-213, 1991.

MILLER, William Johnson. A working definition for total quality management (TQM) researchers. **Journal of Quality Management**, v. 1, n. 2, p. 149-159, 1996.

MILLSON, Fiona; KIRK-SMITH, Michael. The effect of quality circles on perceived service quality in financial services. **Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science**, v. 2, n. 4, p. 75-88, 1996.

MOEN, Ronald; NORMAN, Clifford. **Evolution of the PDSA Cycle (2006).** *In: Asian Network for Quality Conference.* 2009.

MORAES, R.. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORETTI, Jose Wilson. **O Total Quality Control de A. Feigenbaum como modelo de sistema de gestão da qualidade.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração.** 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

NAGYOVA, ANNA; PALKO, MARTIN; PACAIOVA, Hana. Analysis and identification of nonconforming products by 5W2H method. *In: 9th International Quality Conference*, 2015.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Introdução ao Direito do Trabalho.** 28 ed. São Paulo: LTR, 2002.

NETO, A. S.; SCARPIM, J. A. A Terceirização dos Serviços de Manutenção Industrial É Viável?: Algumas Reflexões Iniciais. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 12, n. 2, 2011.

NEVES, Patricia. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

NOGUCHI, Junji. The Legacy of W. Edwards Deming. **Quality progress**, v. 28, n. 12, p. 35, 1995.

NOGUEIRA, S. L.; FETTERMANN, D. D. C.; ECHEVESTE, M. E. S; BARBOSA, T. P. Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão de contratos de uma empresa de transporte. **Sistemas & gestão**. Rio de Janeiro. v. 7(3), set. 2012, p. 350-365.

OLIVEIRA JUNIOR, N. J. ; SANTOS, E. A. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, v. 6, n. 2, p.500- 495, jul. - dez. 2016.

OURA, Mauricio Massao; KONO, Carlos Mamori; RODRIGUES, Leonel Cezar; RICCIO, Edson Luiz. O pregão eletrônico como instrumento de controle de oportunismos no processo licitatório público. **Gestão e Projetos: GeP**, v. 3, n. 2, p. 260-281, 2012.

PATRUS, Roberto *et al.* Complexidades da responsabilidade social empresarial no Brasil: terceirização e gestão participativa. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 6, n. 2, p. 45-59, 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, v. 10, n. 120, dez. 2011.

PINHEIRO, Ana Paula Pereira. **O impacto de um sistema de gestão da qualidade na modernização da Administração Pública: o caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azevíis**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Aveiro. Aveiro, 2008.

PLATT Neto, O. A.; DA CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, 18(1), 75-94, 2009.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. **Nova Instrução Normativa de Serviços**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/in-servico-faq>>. Acesso em: 04 set. 2017.

POWER, Mark; BONIFAZI, Carlo; DESOUZA, Kevin C. The ten outsourcing traps to avoid. **Journal of business strategy**, v. 25, n. 2, p. 37-42, 2004.

PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD). **Planilha de fiscais setoriais**. Florianópolis, 2019a.

PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD). **Memorando Circular nº 2/PROAD/2019, de 20 de fevereiro de 2019b**. Disponível em:<<https://proinfratestes.paginas.ufsc.br/files/2016/12/Memorando-Circular-n%C2%BA->

2_PROAD_2019-Atribui%C3%A7%C3%B5es-dos-Fiscais-Setoriais-do-Contrato-de-Limpeza.pdf>. Acesso em 25 mar. 2020.

PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD). **Divisão Administrativa**. Disponível em: <<https://proad.ufsc.br/caa/divisao-administrativa/>>. Acesso em 03 jan. 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização**. 5. ed. São Paulo: STS, 1992.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores**. São Paulo: STS Publicações e Serviços LTDA, 1998.

QUINN, James Brian; HILMER, Frederick G. Strategic outsourcing. **Sloan management review**, v. 35, n. 4, p. 43-56, 1994.

QUINTINO, Carleno Alcides Amorim. **Trabalhadores terceirizados na UFPR litoral: Desafios no processo da gestão**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

REED, Richard; LEMAK, David J.; MERO, Neal P. Total quality management and sustainable competitive advantage. **Journal of quality management**, v. 5, n. 1, p. 5-26, 2000.

RODRIGUES, W.; REIS NETO, M.; GONÇALVES FILHO, C.. As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. **Revista de Administração Pública**, v.48(1), fev. 2014.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed São Paulo: Atlas, 2009.

ROSA, A. M. A. S. **A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos fiscais de contratos**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

ROSS, Joel E. **Total quality management: Text, cases, and readings**. New York: Routledge, 2017.

SAHOO, Saumyaranjan. An empirical exploration of TQM, TPM and their integration from Indian manufacturing industry. **Journal of Manufacturing Technology Management**, v. 29, n. 7, p. 1188-1210, 2018.

SAIER, Martin Christopher. Going back to the roots of WA Shewhart (and further) and introduction of a new CPD cycle. **International Journal of Managing Projects in Business**, v. 10, n. 1, p. 143-166, 2017.

SALAHELDIN, Salaheldin I.; ZAIN, Mohamed. How quality control circles enhance work safety: a case study. **The TQM Magazine**, v. 19, n. 3, p. 229-244, 2007.

SALES, Tainah Simões. Transparência, controle social, eficiência e democracia na era da nova gestão pública. **Systemas - Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**, v. 5, p. 54-69, 2013.

SALVINO, M. R.; FERREIRA, S. R.. A terceirização de serviços na Administração Pública e Responsabilidade Trabalhista. **Revista Novatio Iuris**, v. 2, n. 3, p. 119-145, Jul. 2009.

SAMSON, Danny; TERZIOVSKI, Mile. The relationship between total quality management practices and operational performance. **Journal of operations management**, v. 17, n. 4, p. 393-409, 1999.

SANTOS, Higor Monteiro; SANTANA, André Felipe; ALVES, Carina Frota. Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas. **Revista eletrônica de sistemas de informação**, v. 11, n. 1, p. 1-20, 2012.

SANTOS, B.A.; DIEHL, C.A.; ANDRIOLI, R.. Impacto da externalização de serviços secundários em uma instituição de ensino superior. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 11, n. 1. 2013.

SANTOS, L. R. L. **Fiscalização de contratos**. Brasília: Cadernos ENAP n. 36. 2013.82p.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A nova lei da terceirização: Lei n. 13.429/2017: um cheque em branco ao empresariado. **Revista eletrônica: acórdãos, sentenças, ementas, artigos e informações**, v. 13, n. 204, jun.2017.

SARAI, Leandro. Contrato administrativo de prestação de serviço executado de forma contínua: prorrogação de prazo efetuada após seu termo final. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 177-210, 2018.

SCHMITT, Paulo Silvestre. **Gestão de níveis de serviços: um instrumento para aprimorar as contratações da administração pública de Santa Catarina**. (Dissertação de Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública: a gestão e a fiscalização dos contratos**. Monografia (Especialização em Auditoria Governamental) – Universidade Gama Filho. Brasília, 2010.

SERAFIM, Giane Cristina. **Fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no câmpus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina à luz da IN 05/2017 do MPOG**. Florianópolis, 2018.

SILVA, Francisca Tavares. **Reestruturação produtiva na Petrobrás e ação sindical dos petroleiros do RN**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2005.

SILVA, Patrícia Pinheiro. Terceirização nos serviços públicos. **Rev. TST**, Brasília, v. 77, n 1, jan/mar 2011.

SILVA, Magno Antônio. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, Brasília, Set/Dez, 2013.

SILVA, M. J. L. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. 84f.

SILVA, Daniella Chaves. **O princípio da eficiência na utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) nos contratos administrativos: uma proposta para o contrato de gestão total dos abastecimentos (GTA) do Governo do Estado de Minas Gerais**. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch. A função consultiva da advocacia-geral da união na prevenção da corrupção nas licitações e contratações pública. **Revista da AGU**, v. 8, n. 20, 2009.

SIRELLI, Paula Martins. Terceirização no âmbito Público Estatal – Estratégia (Im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. **Libertas**, v. 9, n. 2, 2009.

SOARES, C.A.; SENA, D.C.; PINTO, L. A.; PACI, M.F. **Terceirização Estratégica: Estabelecendo uma parceria com contratantes**. Andradina: Editor Autor, 2013.

SOUZA JÚNIOR, Antônio. **O gerenciamento contratual aplicado no âmbito das contratações do poder judiciário de Alagoas**. Brasília: ENAP, 2011.

SOUZA, G. S.; SANTOS, A. R.; DIAS, V. B. **Metodologia da pesquisa científica: a construção do conhecimento e do pensamento científico no processo de aprendizagem**. Porto Alegre: Editora Animal, 2013.

SOUZA, Bruna Ranyhelle Tomaz; NOGUEIRA, Mariana Do Vale. O planejamento e a qualidade nas contratações públicas. **Encontros de Iniciação Científica UNI7**, v. 8, n. 1, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR (STM). **Manual de gestão e fiscalização de contratos da Justiça Militar da União**. Brasília, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Instrução Normativa nº 127, de 31 de agosto de 2011**. Dispõe sobre os procedimentos para acompanhamento, controle e fiscalização dos contratos administrativos no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 31 dez. 2011.

SWISS, James E. Adapting total quality management (TQM) to government. **Public Administration Review**, p. 356-362, 1992.

TARÍ, Juan José; SABATER, Vicente. Quality tools and techniques: are they necessary for quality management?. **International journal of production economics**, v. 92, n. 3, p. 267-280, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2.908/2013 – 2ª Câmara.**

Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codVersao=editavel&codArqCatalogado=6140316>>. Acesso em 01 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **História.** Disponível em:<https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/a_instituicao/historia> Acesso em 03 abr. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Portaria Normativa nº 37/GR/2012, de 24 de abril de 2012.** Disponível em:<

<http://notes.ufsc.br/aplic/boletim.nsf/3f3a06701f450e330325630d004c4e29/762f58263317f71b832579ec0067ed26?OpenDocument&Highlight=2,17%2F2012>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da Universidade Federal de Santa Catarina Exercício 2013.** Disponível em:<<http://audin.ufsc.br/files/2014/02/RAINT-2013-vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da Universidade Federal de Santa Catarina Exercício 2015.** Disponível em:<<http://audin.ufsc.br/files/2011/08/RAINT-2015-Assinado-digital.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Portaria nº 295/PROAD/2017, de 2 de agosto de 2017.** Disponível em:

<http://proinftrateste.paginas.ufsc.br/files/2016/05/Portaria-n%C2%BA-295.proad_.2017-Delega%C3%A7%C3%A3o-de-Compet%C3%Aancia.pdf>. Acesso em 10 mar. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **A UFSC.** Disponível em:<<http://estrutura.ufsc.br/>>. Acesso em 15 jun. 2019a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Aplicações Notes.**

Disponível em:< <https://setic.ufsc.br/aplicacoes-notes/>>. Acesso em 2 dez. 2019b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Administração Central divulga medidas de contenção orçamentária.** Disponível em:

<<https://noticias.ufsc.br/2019/09/administracao-central-divulga-medidas-de-contencao-orcamentaria/>> Acesso em: 28 dez. 2019c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Estrutura UFSC.**

Disponível em: <<https://estrutura.ufsc.br/campi/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **UFSC em Números.**

Disponível em: < <http://dpgi.seplan.ufsc.br/ufsc-em-numeros/>>. Acesso em: 30 mar. 2020b.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). **Relatório de Auditoria. RA2015004-02 - Campus Campo Mourão**. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/audin/relatorio-de-auditoria-da-audin/ra2015004-02>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

VALENÇA, Myrian Constantino de Almeida; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. A terceirização e seus impactos: um estudo em grandes organizações de Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 163-185, 2002.

VIANA, Márcio Túlio. As faces ocultas da terceirização: uma "mix" de velhos textos e novas ideias. **Revista TST**, Brasília, v. 80, n. 3, 2014.

VITORINO, Aparecida. A importância da capacitação de fiscais de contratos sob a luz da educação corporativa: a transformação do aluno em servidor protagonista. **Aularia**, v. 09 (1), 2020.

WRIGHT, Bradley E. Public service and motivation: does mission matter? **Journal of Public Administration Review**, Oxford, v. 67, n. 1, p. 54-64, jan. 2007.

WHITE, Stephen A. Introduction to BPMN. **Ibm Cooperation**, v. 2 (0), 2004.

ZHANG, Dongli; LINDERMAN, Kevin; SCHROEDER, Roger G. The moderating role of contextual factors on quality management practices. **Journal of Operations Management**, v. 30, n. 1-2, p. 12-23, 2012.

ZOKAEI, Keivan; MANIKAS, Ioannis; LOVINS, Hunter. Environment is free; but it's not a gift. **International Journal of Lean Six Sigma**, v. 8, n. 3, p. 377-386, 2017.

ZWICKER, Igor de Oliveira. A responsabilização objetiva da administração pública nos contratos de terceirização frente à Convenção n. 94 da OIT. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, v. 4, n. 35, p. 91-112, nov./dez. 2014.

APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO APLICADO

Questionário - Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da UFSC

Dissertação de Mestrado em Administração Universitária
Acadêmico: Gabriel Nascimento Kinczeski

Esse questionário tem o objetivo de identificar os fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC, sob a perspectiva dos agentes envolvidos (fiscais e gestores de contratos), haja vista que esses servidores são os mais indicados para relatarem os possíveis problemas vivenciados na prática.

Para tal, garantimos o total anonimato dos respondentes, inclusive em relação ao próprio pesquisador, que apenas terá acesso às respostas.

O resultado do presente estudo será a elaboração de um plano de melhorias voltado à qualificação da gestão/fiscalização de contratos de serviços da UFSC, o que pode impactar positivamente no cotidiano dos fiscais e gestores desses contratos e na qualidade dos serviços terceirizados prestados na UFSC.

Por isso são de grande relevância as suas contribuições registradas por meio deste questionário! Obrigado!

***Obrigatório**

1. Em qual Campus da UFSC você está lotado?

** Marcar apenas uma oval.*

- Campus Araranguá
- Campus Blumenau
- Campus Curitibanos
- Campus Florianópolis
- Campus Joinville

2. Para qual tipo de fiscal/gestor você foi designado com portaria (podem ser assinaladas mais de uma opção): *

Podem ser assinaladas mais de uma opção

Marque todas que se aplicam.

- Fiscal (genérico)
 Fiscal Administrativo
 Fiscal Setorial
 Fiscal Técnico
 Gestor
 Não sei informar

Eixo:
Gestão de
Pessoas

Fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos terceirizados de serviços relacionados à gestão de pessoal (gestores e fiscais de contratos)

3. 1- Na sua percepção, qual é o grau de complexidade das atividades de gestão/fiscalização de contratos de serviços: *

Marcar apenas uma oval.

| | | | | | | |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| pouco complexa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | muito complexa |

4. 2- Você se sente capacitado para realizar as atividades de gestão/fiscalização de contratos? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Parcialmente

5. 2.1 Se a sua resposta anterior foi: "NÃO" (não me sinto capacitado) ou "PARCIALMENTE" (parcialmente capacitado), marque as possíveis causas, de acordo com o nível de influência na sua percepção de falta de capacitação (coluna). *

Se a resposta foi "SIM" (sinto-me capacitado) marque as colunas "nenhuma influência".

Marcar apenas uma oval por linha.

| | Muita influência | Média Influência | Pouca Influência | Nenhuma Influência |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Falta de cursos de capacitação | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Cursos oferecidos de baixa qualidade | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Cargo efetivo incompatível com a função de fiscal/gestor do contrato a qual fui designado (a) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Formação acadêmica incompatível com a função de fiscal/gestor do contrato a qual fui designado (a) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ausência de manuais internos para consulta (definições,, regras e procedimentos de gestão/fiscalização de contratos) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Complexidade da legislação (ex.: IN 05/2017,, Lei 8.666/93...) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

6. 2.1.1 Se você percebe outro (s) motivo (s) para não se sentir capacitado para atuar como fiscal/gestor de contrato, não listado no item acima (2.1), cite abaixo (OPCIONAL):

7. 3 - Marque quais foram os critérios para a sua indicação como gestor/fiscal de contrato (podem ser assinaladas mais de uma opção): *

Podem ser assinaladas mais de uma opção

Marque todas que se aplicam.

- Proximidade física do serviço
- Conhecimento técnico do tipo de serviço prestado
- Conhecimentos administrativos: financeiros e/ou fiscais, previdenciários, trabalhistas
- Conhecimento da legislação de contratos
- Por não haver outro servidor para exercer a função
- Disponibilidade de tempo para realizar as atividades de fiscal/gestor

8. 4 - Você se sente sobrecarregado (a) ao atuar como fiscal/gestor de contrato? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não, a carga de trabalho é adequada
- Parcialmente

9. 4.1 Se a sua resposta anterior foi: "SIM" (sinto-me sobrecarregado) ou "PARCIALMENTE" (parcialmente sobrecarregado), assinale as possíveis causas para a sua percepção de sobrecarga de trabalho ao atuar com fiscal/gestor de contrato (podem ser assinaladas mais de uma opção): *

Se a resposta foi "NÃO" (não me sinto sobrecarregado) marque a última alternativa "não me sinto sobrecarregado"

Marque todas que se aplicam.

- Acúmulo de atividades do cargo, para o qual fui contratado, mais as atividades de fiscal/gestor de contrato
- Acúmulo de atividades de fiscalização (técnica, administrativa)
- Acúmulo de atividades de fiscal, mais atividades de gestor de contrato
- Acúmulo de contratos sob a minha responsabilidade
- Falta de definição da carga horária semanal/mensal a ser disponibilizada para as atividades de fiscalização do contrato
- Falta de fiscais para dividir as tarefas de fiscalização
- Falta de servidores no meu setor, então não consigo me dedicar à fiscalização
- - Não me sinto sobrecarregado - -

10. 5 - Você se sente motivado ao atuar como fiscal/gestor de contrato? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Parcialmente

11. 5.1 Se a sua resposta anterior foi: "NÃO" (não me sinto motivado) ou "PARCIALMENTE" (parcialmente motivado), assinale as possíveis causas, de acordo com o nível de influência na sua percepção de desmotivação: *
- Se a resposta foi "SIM" (sinto-me motivado) marque as colunas "nenhuma influência".

Marcar apenas uma oval por linha.

| | Muita influência | Média influência | Pouca influência | Nenhuma influência |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Não me sinto capacitado para atuar como fiscal/gestor de contrato | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Fui indicado para a função de fiscal/gestor de contrato sem meu consentimento | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sinto-me sobrecarregado de trabalho | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sinto falta de interesse/apoio da Alta Administração da Universidade sobre o tema da gestão/fiscalização de contratos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Estrutura de suporte inadequada (falta de um departamento central de fiscalização de contratos, sistema informatizado, manuais, normatização interna) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Medo de ser responsabilizado e/ou arcar financeiramente em uma ação trabalhista movida por um trabalhador terceirizado | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ausência de incentivo financeiro para atuar na gestão/fiscalização de contratos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Eixo: Gestão
de Processos

Fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos terceirizados de servidos relacionados à gestão de processos

12. 6 - Você realizou a leitura do (s) contrato (s) de serviço que fiscaliza, a fim de conhecer os direitos e obrigações acordados entre a UFSC e o particular? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Parcialmente

13. 6.1 Se as suas respostas anteriores foram: "NÃO" (Não li o contrato) ou "PARCIALMENTE" (Li parcialmente o contrato), assinale as possíveis causas para a não realização da leitura do contrato (podem ser assinaladas mais de uma opção) *

Se a resposta foi "SIM" (Eu li o contrato) marque a última alternativa "Eu li o contrato"

Marque todas que se aplicam.

- Não tive acesso ao contrato
- Sinto dificuldade de compreensão da linguagem utilizada no contrato
- Não vejo necessidade de ler o contrato
- Não tive tempo para ler o contrato
- - Eu li o contrato - -

14. 7 - Você já estudou a Lei 8.666/93 (Capítulo III - Dos Contratos) e a Instrução Normativa MPDG n. 05/2017 (dispõe das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços)? *

Marcar apenas uma oval.

- Eu já estudei a Lei e a Instrução Normativa e tenho bom domínio de ambas
- Eu já estudei a Lei e a Instrução Normativa, mas tenho dificuldade de compreensão
- Não sabia da existência de um capítulo só de contratos na Lei 8.666/93 (não estudei o Cap. III da Lei)
- Não sabia da existência da Instrução Normativa (Não estudei a IN 05/2017)
- Não tive tempo para estudar essas legislações (Sabia da existência, mas estudei)
- Não tive interesse no estudo dessas legislações (Sabia da existência, mas não estudei)

15. 8 - Em relação à segregação de funções: O processo de gestão e fiscalização do (s) contrato (s) que você atua possui funções bem definidas (fiscalização técnica, administrativa e gestão), além da fiscalização setorial (quando houver vários locais de prestação)? *

Nota explicativa: Fiscalização Técnica = avalia se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com níveis mínimos de desempenho estipulados na licitação; Fiscalização Administrativa = é o acompanhamento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, e as providências pelo não cumprimento dessas obrigações; Gestão = coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial. Responsável pela tomada de decisões como sanções, prorrogações e rescisões, alterações contratuais.

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Parcialmente
- Não sei informar

16. 9 - Qual ou quais as áreas críticas do processo de gestão e fiscalização do (s) contrato (s) que você atua (podem ser assinaladas mais de uma opção) : *

Podem ser assinaladas mais de uma opção

Marque todas que se aplicam.

- Fiscalização Técnica (presencial, in loco, da área técnica do serviço prestado, analisa a qualidade e quantidade, preenche o IMR - Instrumento de Medição de Resultado)
- Fiscalização Administrativa (analisa custos, notas fiscais, documentos fiscais e trabalhistas)
- Fiscalização Setorial (contratações em unidades descentralizadas - ex.: limpeza)
- Gestão (coordenação da fiscalização, tomada de decisões como punições, renovações, rescisões)
- Não há áreas críticas no (s) contrato (s) que atuo

17. 10 - Em um levantamento realizado para a presente dissertação foi verificado que em apenas 5 contratos vigentes há gestores de contratos nomeados por portaria (oficial). Na sua opinião, quais os problemas causados pela ausência de gestores (coordenação da fiscalização, tomada de decisões) na qualidade da fiscalização dos contratos terceirizados da UFSC (podem ser assinaladas mais de uma opção)? *

Podem ser assinaladas mais de uma opção

Marque todas que se aplicam.

- Os fiscais ficam incumbidos da fiscalização (tarefa de apoio), além da gestão do contrato (tomada de decisões)
- Ninguém assume a responsabilidade quando ocorrem problemas com a contratação
- Não há a divisão das tarefas técnicas e administrativas
- Falta de punição às empresas que prestam serviços abaixo da qualidade esperada
- Falta de cobrança aos fiscais que não cumprem suas tarefas a contento
- As nomeações dos fiscais ocorrem sem quaisquer critérios
- A ausência de gestores de contrato não causa nenhum problema à qualidade da fiscalização e dos serviços terceirizados da UFSC

18. 11 - Em um levantamento realizado para a presente dissertação foi verificado indícios de falta de padronização nos processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da UFSC. Nesse sentido, o que poderia ser feito para padronizar os processos de gestão e fiscalização de contratos na UFSC (podem ser assinaladas mais de uma opção)? *

Podem ser assinaladas mais de uma alternativa

Marque todas que se aplicam.

- Criar um Departamento Central para planejar, elaborar e implementar a institucionalização da gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC
- Criar um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados interno da UFSC
- Elaborar uma Normativa Interna com a definição dos fluxos e expedientes obrigatórios a serem seguidos pelos fiscais e gestores de contratos em suas atividades
- Realizar um treinamento com todos os fiscais da UFSC, no sentido de instruí-los sobre os procedimentos padrões a serem realizados nas atividades de fiscalização
- Os processos já são padronizados, não há necessidade de melhorias

19. 12 - No (s) contrato (s) que você atua como fiscal/gestor há instrumentos de avaliação (pesquisas, questionários, caixas de sugestão) da satisfação do público usuário dos serviços terceirizados (alunos, professores, comunidade)? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Esporadicamente

20. 12.1 Se a sua resposta anterior foi "SIM" (possui avaliação de satisfação dos usuários), informe qual o tipo de instrumento de coleta (pesquisas, questionários, caixas de sugestão) e se o instrumento é físico ou online:

Conclusão

Questão aberta - OPCIONAL

21. Deixe seu comentário final sobre a área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da UFSC (ex.: quais os principais problemas que devem ser trabalhados, quais os pontos fracos/fortes, ou ainda, se não tem problemas nessa área etc.):
