

Joice Regina da Costa Santana da Lapa

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GESTÃO DO CONTRATO
DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE
LIMPEZA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA (UFSC)**

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. Rogério da Silva Nunes, Dr.

Florianópolis
2015

L299d Lapa, Joice Regina da Costa Santana da
Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços
terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
/ Joice Regina da Costa Santana da Lapa; orientador, Rogério da Silva
Nunes. - Florianópolis, SC, 2015.
196 p.

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

Inclui referências

1. Terceirização em universidades. 2. Avaliação. 3. Gestão de contratos.
I. Nunes, Rogério da Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

CDU 35

Joice Regina da Costa Santana da Lapa

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GESTÃO DO CONTRATO
DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE
LIMPEZA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA (UFSC)**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária (área de concentração em Gestão Universitária) e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 15 de maio de 2015.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Rogério da Silva Nunes, Dr.
Orientador - Presidente
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Marilda Todescat, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

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

Este trabalho é dedicado a todas as pessoas que fazem parte da minha vida e que direta ou indiretamente contribuíram para esta minha conquista, presencialmente ou à distância.

Faço uma dedicação especial à jovem Moline Masiero Ribeiro (*in memoriam*), uma pessoa que teve seus sonhos e conquistas interrompidos precocemente. Moline teve uma passagem meteórica em minha vida, mas conseguiu deixar uma lição de fé, valentia e resistência.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor, meu Deus, minha referência, que ilumina e guia os meus caminhos em busca do conhecimento e da sabedoria.

À minha mãezinha querida, que em sua bondade e compreensão jamais cobrou minhas ausências durante essa minha trajetória. Devo a essa mulher exemplar minha formação educacional e moral.

Aos meus filhos Bruna, Demian e Julia por sempre estarem ao meu lado, me apoiando, incentivando, cuidando e amando.

Às minhas netas Mel, Clara e Malu por serem tão adoráveis e por despertarem em mim um amor desmesurado.

À Kátia Denise Moreira, pelas importantes orientações, sugestões e participações, desde o início desse meu percurso acadêmico.

À Aldanei Luci Correa pela amizade e incentivo e por sempre ter partilhado comigo os momentos mais significativos da minha vida pessoal, profissional e acadêmica.

À Adriana Saldanha, Priscila Pimentel Vieira, Vanessa Amadeo pelo carinho e apoio.

À Luciene dos Santos por ter sido solidária e compreensiva durante o período que precisei me dedicar com mais afinco às minhas atividades acadêmicas, deixando a carga maior de trabalho para ela.

Aos Professores Karin Lilian Strobel, Carlos Henrique Rodrigues e Marcos Luchi pela atenção e carinho.

À Márcia Alves Gonçalves pelas vezes que ligou para saber como estava o andamento dos meus trabalhos e pelas cutucadas incentivadoras.

À Eliana Tabalipa pela parceira incansável na reta final deste trabalho e por ter sempre se colocado disponível para ler meu trabalho e me auxiliar no que preciso fosse.

À Viviane Heberle pela amizade, parceria e pela contribuição no *abstract*.

Aos diretores do Centro de Comunicação e Expressão, Fêlcio Wessling Margotti e Arnaldo Debatin Neto pelo respeito, consideração, participação intelectual e moral.

Aos Professores Marilda Todescat, Irineu Manoel de Souza e Gerson Rizzatti Júnior pela disposição em participar da minha banca de defesa de dissertação e pelas sugestões apresentadas.

Ao meu orientador Professor Rogério da Silva Nunes por ter me conduzido com eficiência ao final deste meu trabalho.

Eu procuro por mim.

Eu procuro por tudo o que é meu e que em mim se esconde.

Eu procuro por um saber que ainda não sei, mas que de alguma forma já sabe em mim.

Eu sou assim ... processo constante de vir a ser.

O que eu sou e ainda serei são verbos que se conjugam sob áurea de um mistério fascinante.

(Fábio de Melo, 2013).

RESUMO

A terceirização trouxe mudanças nas atividades praticadas pela Administração Pública, que passou a se focar intensamente nas suas atividades-fim, repassando as atividades-meio para as empresas privadas, por intermédio de contratos. A gestão de contratos administrativos precisa estar ajustada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este trabalho versa sobre a gestão de contrato de terceirização na Administração Pública. No caso específico, o contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza firmado entre empresa terceirizada e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Instituição Pública Federal de Ensino Superior, vinculada ao Ministério da Educação. O objetivo principal deste estudo é analisar os desafios e perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC. Para tal, foi adotada como procedimento de investigação a análise bibliográfica e documental, mostrando matérias que ajudam a elucidar o panorama das faces e interfaces que permeiam e norteiam o tema principal desta pesquisa. O estudo está embasado em informações coletadas por meio de entrevistas estruturadas, aplicadas junto a onze fiscais do Contrato das unidades de ensino, um fiscal administrativo, um gestor do Contrato, um Pró-Reitor de Administração e um preposto da empresa terceirizada. Trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e finalidade descritiva. Para as entrevistas, houve a aplicação de roteiros de perguntas divididas em cinco blocos, contemplando as seguintes categorias de análise: Caracterização; Capacitação; Atribuições; Qualidade; Avaliação. Os resultados encontrados no presente estudo revelaram inúmeros desafios na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza da UFSC, que precisam ser devidamente analisados e transpostos, entre os quais se destacam: qualificação profissional; qualidade dos serviços prestados; padronização de procedimentos de gestão/fiscalização; parâmetros de avaliação; rotatividade de pessoal da contratada; comprometimento dos envolvidos. Por outro lado, como perspectivas identificadas neste estudo estão as recentes ofertas, pela Administração da UFSC, de cursos de capacitação para fiscalização de contratos administrativos e a elaboração – em andamento – de um manual de fiscalização de contratos, da própria Instituição.

Palavras-chave: Terceirização em universidades. Avaliação. Gestão de Contratos.

ABSTRACT

Outsourcing has brought about changes in activities in public administration, which has recently focused intensely on its core competencies, leaving its secondary activities, peripheral or non-core for private companies, by means of contracts. Management of administrative contracts must comply with the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. This study concerns the management of outsourcing contract in public administration, more specifically the management of the outsourcing contract concerning cleaning services between the third-party company and The Federal University of Santa Catarina (Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC), a public federal institution of higher education, linked to the Ministry of Education. The main purpose of the study is to analyze the challenges and perspectives concerning the management of the outsourcing contract related to cleaning services at UFSC. In order to accomplish that, a bibliographical and document analysis was carried out as procedure for the investigation, showing material which help to elucidate the panorama of faces and interfaces which permeate and guide the main theme of this research. The study is based on information collected from structured interviews, applied to eleven supervisors of the contract at each teaching center, the administrative supervisor, the manager of the contract, the university's Dean of Administration and the representative of the outsourcing company. The investigation is a case study with a qualitative approach and a descriptive design. For the interviews, there was a guide with questions divided into five blocks: characterization, qualification; attribution, quality and evaluation. Results found in the present study revealed innumerable challenges in the management of the outsourcing cleaning services at UFSC which need to be properly analyzed and overcome, among which the most important are: professional qualification; quality in the services offered; standard procedures regarding management and control; parameters of evaluation; turnover of the contracted employees and commitment of those involved. On the other hand, perspectives found in this study include courses offered by the administration at UFSC for supervision/control of administrative contracts and the on-going development of a specific manual for supervision/control of contracts by UFSC.

Keywords: Outsourcing in universities. Evaluation. Contract Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ilustração das Características da Administração Patrimonialista.....	45
Figura 2 - Características das Organizações Formais.....	47
Figura 3 - Disfunções da Burocracia de Weber.....	47
Figura 4 - Categorias de Análise	96
Figura 5 - Fases da Análise de Conteúdo	98
Figura 6 - Respostas à Questão: que outra função você exerce além dessa?.....	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislação Sobre a Contratação de Serviços na Administração Pública	67
Quadro 2 - Procedimentos a serem Observados na Preparação do Pregão.....	70
Quadro 3 - Sumário da In n.º 02/2008.....	71
Quadro 4 - Artigo 30 da In n.º02/2008, com Alteração dada pela In n.º 06/2013	73
Quadro 5 - Guia de Gestão/Fiscalização dos Contratos de Terceirização	75
Quadro 6 - Qualificação Sugeridas aos Gestores e Fiscais de Contratos de Terceirização.....	80
Quadro 7 - Atribuições do Gestor/Fiscais de Contratos Terceirizados .	81
Quadro 8 - Acompanhando a Execução dos Contratos de Terceirização.....	83
Quadro 9 - Locais de Execução dos Serviços de Limpeza.....	90
Quadro 10 - Sujeitos da Pesquisa	92
Quadro 11 - Local de Atuação dos Sujeitos de Pesquisa	92
Quadro 12 - Roteiros Utilizados aos Entrevistados.....	95
Quadro 13 - Identidade dos Entrevistados.....	99
Quadro 14 - Estrutura Organizacional Básica da Ufsc.....	104
Quadro 15 - Caracterização dos Entrevistados.....	116
Quadro 16 - Treinamento/Capacitação para a Função	118
Quadro 17 - Termos do Contrato	122
Quadro 18 - Designação da Função.....	124
Quadro 19 - Atribuições da Função.....	126
Quadro 20 - Responsabilidades da Função	128
Quadro 21 - Qualidade do Serviço	130
Quadro 22 - Mensuração da Qualidade	134
Quadro 23 - Avaliação da Qualidade do Serviço	136
Quadro 24 - Participação na Elaboração do Termo de Referência.....	137
Quadro 25 - Pontos Críticos	139
Quadro 26 - Análise dos Requisitos para a Função.....	141
Quadro 27 - Avaliação do Instrumento de Gestão do Contrato.....	142
Quadro 28 - Análise da Rotatividade de Pessoal.....	144
Quadro 29 - Avaliação da Interação Fiscais X Gestor do Contrato	146
Quadro 30 - Sugestões para Avaliação dos Terceirizados.....	147
Quadro 31 - Avaliação da Gestão do Contrato.....	149
Quadro 32 - Síntese das Considerações Finais dos Entrevistados.....	152

Quadro 33 - Síntese dos Resultados	156
Quadro 34 - Síntese dos Resultados do Tópico Avaliação	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGECOM – Agência de Comunicação
BIC – Biotério Central
BU – Biblioteca Universitária
CA – Colégio de Aplicação
CCA – Centro de Ciências Agrárias
CCB – Centro de Ciências Biológicas
CCE – Centro de Comunicação e Expressão
CCF – Coordenadoria de Contratos Fundacionais
CCF – Coordenadoria de Contratos Fundacionais
CCJ – Centro de Ciência Jurídicas
CCS – Centro de Ciência da Saúde
CDS – Centro de Desportos
CEBIME – Laboratório Central de Biologia Molecular Estrutural
CED – Centro da Educação
CFH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CFM – Centro de Ciências Físicas e Matemáticas
CGU – Controladoria Geral da União
CGU – Controladoria Geral da União
COPERVE – Comissão Permanente de Vestibular
CSE – Centro Socioeconômico
CTC – Centro Tecnológico
CUn – Conselho Universitário
DAC – Departamento Artístico Cultural
DAE – Departamento de Administração Escolar
DEPAE – Departamento de Projetos de Arquitetura e Engenharia
DESEG – Departamento de Segurança Física e Patrimonial
DGP – Departamento de Gestão Patrimonial
DOMP – Departamento de Obras e Manutenção Predial
DPC – Departamento de Projetos, Contratos e Convênios
EaD – Ensino a Distância
EFI – Espaço Físico Integrado
HU – Hospital Universitário
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
LAPAD – Laboratório de Biologia e Cultivo de Peixes de Água Doce
LCME – Laboratório Central de Microscopia Eletrônica
NDI – Núcleo de Desenvolvimento Infantil
NETI – Núcleo de Estudos da Terceira Idade
NUMA – Núcleo de Manutenção

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PU – Prefeitura Universitária

RFB – Receita Federal do Brasil

RJU – Regime Jurídico Único

RU – Restaurante Universitário

SETIC – Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação

STI – Sistema de Transferência de Informação

TAEs – Técnico-Administrativos em Educação

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 TEMA PROBLEMA	27
1.2 OBJETIVOS.....	33
1.2.1 Objetivo Geral	33
1.2.2 Objetivos Específicos	33
1.3 JUSTIFICATIVA	33
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	35
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	37
2.1 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.1.1 Administração Pública	42
2.1.1.1 Administração Patrimonial	44
2.1.1.2 Administração Pública Burocrática	46
2.1.1.3 Administração Pública Gerencial	48
2.2 TERCEIRIZAÇÃO	52
2.2.1 Terceirização na Administração Pública	61
2.3 GESTÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	66
3 METODOLOGIA	87
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	87
3.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO	90
3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	94
3.4 ANÁLISE DE DADOS	97
3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	99
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	101
4.1 DESCREVENDO A UFSC	101
4.2 RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL	107
4.2.1 A gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC	107
4.2.2 Especificações e atribuições do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC	110
4.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE	116
4.3.1 Caracterização	116
4.3.2 Capacitação	118
4.3.3 Atribuições	124
4.3.4 Qualidade	130
4.3.5 Avaliação	136
4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS	156
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	159

5.1 CONCLUSÃO	165
5.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	166
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista I.....	185
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista II.....	187
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista III.....	189
APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista IV	191
APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista V.....	193
ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	195

1 INTRODUÇÃO

A busca do homem pelo progresso, a partir dos inventos tecnológicos, trouxe significativas transformações para a humanidade. A ciência expandiu-se em diferentes áreas e a vida em sociedade passou a ser objeto de estudo e de regulamentação por parte de seus integrantes. A evolução da tecnologia provocou mudanças nos sentidos, nos costumes e na maneira de ver e de viver dos indivíduos. (AUDINO, 2007).

A natureza das inovações tecnológicas e organizacionais vem provocando alterações na sociedade em seus múltiplos aspectos. Assim, as relações mudam a cada momento provocando transformações nos hábitos, comportamentos, atitudes e oportunidades do indivíduo, com reflexo para a sociedade como um todo. (AUDINO, 2007, p. 81).

Surgiram organizações – públicas e privadas –, de caráter social, político, econômico, jurídico, educacional, para administrar as necessidades inerentes ao ser humano, enquanto ser social. O homem passou de ser singular a ser plural. O privado foi se distanciando, dando lugar ao público e os desejos de consumo passaram a ser coletivos. Nessa “sociedade de consumo”, Baudrillard (1981, p. 22) registrou que “viveríamos em um contexto onde o consumo invade a vida das pessoas, suas relações envolvem toda a sociedade e as satisfações pessoais são completamente traçadas através dele”.

Ramos (1989) registra a sociedade como mercadocêntrica, ou seja, se reconhece apenas como representativa de organizações econômicas, centrada e subordinada às regras do mercado. Entretanto, contesta a visão unidimensional de organização, como sistema centrado no mercado, que percebe o indivíduo que a compõe apenas com critérios de produtividade. O autor faz críticas severas à psicologia desprovida de alma, constitutiva da doutrina convencional da administração nas organizações, que anula o senso ético dos seus integrantes, corrompidos pelo desejo de ter, em detrimento de ser. “Escravos de um sistema de comunicação de massa dirigido por grandes complexos empresariais, os indivíduos tendem a perder a capacidade de se empenhar no debate racional”. (RAMOS, 1989, p. 114).

Note-se, pois, que:

o consumo invade diversas esferas da vida social, econômica, cultural e política. Neste processo, os serviços públicos, as relações sociais, a natureza, o tempo e o próprio corpo humano se transformam em mercadorias. [...] O consumo passa a ser encarado, mais do que um direito ou um prazer, como um dever do cidadão. (MMA, 2005, p. 15).

De acordo com Cruz Júnior (1988), as teorias e bases conceituais das organizações formais contemporâneas, atrelam a administração pública a uma ideologia mercadológica, que determina o *modus operandi* dos seres humanos, alienando-os do seu âmbito natural e social e até mesmo deles próprios. O autor faz menção a filósofos, pensadores e estudiosos, consagrados historicamente, como Adam Smith e Karl Marx, que concebem a inserção da ideologia da modernidade da economia dominante, para corroborar com a máxima de que a sociedade mercantilista sintetiza-se como o ápice da humanidade.

A então chamada modernidade, de três séculos atrás, que desvirtuou a existência humana da sua condição natural, continua perene nas organizações atuais de caráter burocrático. Dessa forma, urge a criação de um modelo novo de ciência organizacional, capaz de regular as bases conceituais de uma maneira mais condizente com a vida humana em sociedade. (CRUZ JÚNIOR, 1988).

De acordo com Maximiano (2010), a existência das organizações deve-se ao fato de que determinados fins podem ser obtidos somente por intermédio da atuação coordenada de grupos de pessoas. Numa sociedade moderna, vários serviços e produtos imprescindíveis a simples sobrevivência “somente se tornam disponíveis quando há organizações empenhadas em realizá-los. Sendo tão importantes, as organizações atraíram a atenção de inúmeros estudiosos”. (MAXIMIANO, 2010, p. 98).

Na administração moderna a qualidade deve ser regra inalienável e a competência gerencial contribui para que as organizações se desenvolvam e ganhem prestígio perante a sociedade, tanto no âmbito público quanto no âmbito privado. Entretanto, “as finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídos do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum”. (BRASIL, 1997a, p. 12-13).

Na esfera pública, “a preocupação com a qualidade está relacionada com a questão de cidadania. A função da administração pública é prover a sociedade dos bens e serviços de que necessita”. (CARVALHO; TONET, 1994, p. 139). Nessa perspectiva, as organizações públicas brasileiras, visando à melhoria da qualidade dos serviços, ao aumento da produtividade e redução dos custos, com a máxima eficiência e em busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, passaram a terceirizar algumas de suas atividades-meio, como medida auxiliar para as suas atividades-fim. Alves (2006) corrobora com essa afirmação ao conceituar a terceirização no serviço público como um “instrumento utilizado pela administração pública para reduzir ou suprimir a participação do Estado em atividades não-essenciais, buscando diminuição dos gastos públicos, aumento da qualidade e maior eficiência da máquina administrativa”. (ALVES, 2006, p. 3).

A terceirização é conceituada por Ramos (2001, p. 122) como “um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros”. Queiroz (1992) descreve a terceirização “como uma técnica administrativa que estabelece uma transferência a terceiros das atividades acessórias e de apoio das empresas, permitindo a elas concentrarem-se no seu objetivo final”. Surge como empenho das organizações em adquirir flexibilidade e adaptabilidade, diante de um mercado em contínua mudança, que exige arranjos e rearranjos organizacionais.

De acordo com Cruz (2012) a terceirização é uma estratégia na forma de administrar as organizações, adotada a partir da Segunda Guerra Mundial, em decorrência da necessidade de produção de material bélico. “A indústria bélica, completamente sobrecarregada e sem condições de atender à demanda, passou a delegar serviços a terceiros. Tal experiência acarretou uma mudança no modelo de produção tradicional”. (CRUZ, 2012, p. 12). A partir de então, as ramificações de parceiras com empresas especializadas em produtos e serviços, nas mais diferentes áreas, começaram a fazer parte do campo de trabalho, tanto na esfera privada como na pública.

No setor público a estratégia da terceirização foi inserida em decorrência dos planos de gestão de governos anteriores. Tais planos previam a descentralização das atividades da administração federal e a diminuição da atuação do Estado nas atividades consideradas não essenciais. O objetivo era reduzir os gastos públicos e aumentar a

qualidade dos serviços, que passariam a ser prestados pela iniciativa privada. Madela (2012) confirma ao mencionar que uma das razões para a administração pública adotar a estratégia da terceirização foi a de “evitar o inchaço da máquina pública, repassando as atividades-meio para a iniciativa privada. Esse viés foi adotado, por exemplo, na chamada Reforma da Gestão Pública de 1995, também chamada de reforma gerencial do Estado”. (MADELA, 2012, p. 23).

Para Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial de 1995 possui três dimensões: institucional, cultural e de gestão. Ainda conforme o autor,

Entre os métodos de gestão, a reforma gerencial de 1995 prioriza a estratégia da gestão pela qualidade, mas tem muito claro que as formas de gestão podem assumir formas as mais variadas possíveis. O problema central da reforma não é escolher entre estratégias de gestão, mas criar instituições que viabilizem a adoção dessas estratégias. No setor privado o problema das empresas, que por definição dispõem de autonomia de gestão, é escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados; no setor público a reforma gerencial de 1995 visa, antes disto, a criar condições de autonomia para que esse gerenciamento possa ocorrer. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 12).

Inserida nessa conjuntura da administração pública brasileira, está a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação (Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960 - Decreto n.º 64.824, de 15 de julho de 1969), Instituição de Ensino Superior, com autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira e disciplinar. (UFSC, 1978). A UFSC, desde a década de noventa, terceiriza algumas atividades consideradas secundária, sendo a de limpeza uma delas, em conformidade com a Lei n.º 8.666/1993, que constitui normas gerais para licitações e contratos administrativos de serviços terceirizados, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1993).

1.1 TEMA PROBLEMA

Historicamente, as universidades tem se destacado em relação ao avanço do conhecimento, ao fortalecimento da economia e ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Entretanto, de acordo com Souza (2009, p. 22): “As tendências e as políticas da educação superior, invariavelmente, esbarram na dificuldade de entendimento do papel da universidade e da forma mais adequada de gestão, dadas as especificidades naturais do ambiente universitário”. O autor menciona que “as teorias organizacionais tradicionais não dão conta da gestão das universidades, em razão da complexidade dessas instituições e das exigências da sociedade atual”. (SOUZA, 2009, p. 22).

Para Silva Filho (1998, p. 2),

o complexo sistema universitário brasileiro é composto de tipos distintos de instituições - públicas federais e estaduais-, comunitárias, confessionais e particulares -, cada uma delas compreendendo universidades de porte, localização e propósitos distintos. Essa diversidade implica problemas e desafios próprios de cada setor e de cada tipo de instituição. Não há, portanto, uma receita que possa ser universalizada para atender todos os setores, embora seja possível identificar um núcleo comum de questões pertinentes a todas elas.

As instituições de ensino superior, públicas federais, no âmbito da administração pública brasileira, estão classificadas “como autarquias administrativas ou de serviço e, apesar de apresentarem-se em número inferior, ocupam lugar de destaque no cenário da educação superior brasileira”. (MOREIRA, 2012, p. 144).

Todavia, as universidades federais vivenciam momentos turbulentos, em busca de novas conquistas e posturas frente às práticas do governo. Além disso, “a descontinuidade administrativa ocorre devido à mudança de reitores, isto, muitas vezes, é um agravante. [...] Nesta transição muitos trabalhos, por simbolizarem a gestão anterior, às vezes, são desfeitos, gerando, sentimentos de frustração.” (BURIGO, 1997, p. 101). Nas universidades “deveriam estar profissionais altamente treinados e qualificados, vinculados à cultura organizacional, que, juntamente com os demais gerentes e com a administração central

da empresa, possam desenvolver suas atividades com profissionalismo”. (BURIGO, 1997, p. 101).

Conforme Santos (2005), as universidades estão enfrentando uma crise de identidade, pois ao mesmo tempo em que reivindicam autonomia para definir seus valores e objetivos, buscam atender a critérios de eficácia e de produtividade que se adequem às crescentes exigências impostas pelo mercado. É necessária uma reflexão mais atenta sobre o papel das universidades públicas na consolidação da sociedade democrática de direito e da socialização do conhecimento.

Na visão de Chauí (2003), não se pode conceber a instituição social separada da ideia de democracia e de democratização do saber, da mesma forma em que não se pode concebê-la como organização social, com estratégias atreladas apenas à eficácia mercadológica (CHAUI, 2003).

O Estado não deve excluir a educação do seu investimento social e político, pois é “pela destinação do fundo público aos direitos sociais que se mede a democratização do Estado e, com ela, a democratização da universidade”. (CHAUI, 2003, p. 8). Por sua vez, o Estado optou por diminuir sua atuação nas atividades das organizações públicas, consideradas atividades-meio ou atividades secundárias. Com o objetivo de reduzir gastos e aumentar a qualidade dos serviços, abriu caminho para a terceirização e investiu em parcerias com empresas privadas. Com relação a esta assertiva, Vieira (2004) corrobora dizendo: “A Administração Pública vem adotando a terceirização de mão-de-obra, especialmente nos últimos anos, como forma de reduzir os quadros do Estado na realização de suas atividades”. (VIEIRA, 2004, p. 7)

A terceirização é mencionada por Silva (2008) como um fenômeno que nos últimos vinte anos se espalhou de forma intensa nas organizações mundiais públicas e privadas. Serviços, que antes eram realizados autonomamente pelas organizações, passaram a ser transferidos para empresas terceiras contratadas. Tal movimento demandou o controle interno sobre esses serviços por parte das organizações contratantes, exigindo mecanismos complexos em busca da eficácia desse processo. (SILVA, 2008, p. 11).

No setor público brasileiro, há normas e leis que disciplinam os gastos com terceiros e há, também, distintas classificações orçamentárias que os organizam, permitindo uma melhor gestão dos recursos. Entretanto, nem sempre há uma adequada clareza na interpretação das normas e

leis, ou mesmo entre elas e as classificações orçamentárias que devem ser utilizadas para organizar e controlar o gasto público. Essa situação conduz invariavelmente a dúvidas e incertezas por parte do gestor público, que, não raramente, carece de elementos que o permita conhecer, com exatidão e assertividade, a forma de proceder. (SILVA, 2008, p. 11).

A contratação dos serviços terceirizados no setor público é regulamentada pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei N.º 8.666/93), que institui normas gerais para licitações e contratos administrativos de serviços terceirizados, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pelo Decreto 2271/97, que “permite que sejam terceirizadas atividades acessórias, instrumentais ou complementares à competência legal do órgão contratante, desde que a função não esteja prevista no plano de cargos de funcionários”. (PINTO, 2009, p. 6).

O processo de terceirização nas organizações públicas, mais especificamente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a exemplo da UFSC, trouxe mudanças nas atividades praticadas pela administração pública. As IFES passaram a se focar intensamente nas suas atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão –, deixando suas atividades secundárias – também chamadas de atividades-meio –, tais como limpeza, conservação, vigilância, portaria, nas mãos de empresas terceirizadas.

Ainda que existam leis e normas disciplinando os gastos com terceiros no setor público, muitas vezes estas não são claras e de simples interpretação, gerando dúvidas e incertezas na gestão pública. Além disso,

uma boa fiscalização do contrato é essencial, a fim de evitar dano ao erário, com o pagamento de obrigações trabalhistas decorrentes do inadimplemento por parte da contratada, uma vez que, pelo Enunciado n.º 331/1993, a Administração responde, subsidiariamente, por esse tipo de encargo. (SILVA, 2008, p. 55).

A terceirização traz em seu processo facetas que merecem um estudo mais aprimorado, uma vez que nele estão inseridos indivíduos. Estes não devem ser percebidos apenas como bens ou serviços

descartáveis, atrelados à utilidade que exercem para as demandas de atividades consideradas secundárias nas organizações formais públicas ou privadas. O lado humano da terceirização é a relação de parceria. Por meio dela “é possível operarem-se significativas mudanças positivas na relação do homem com seu semelhante e, desta forma, em todo o ambiente social”. Por outro lado, a anti-parceria se configura como o lado desumano da terceirização. (FONTANELLA; TAVARES; LEIRIA, 1994, p. 15).

Alguns condutores do processo, desprezando e atropelando as pessoas, tem usado o poder de modo predatório, causando danos concretos ao clima e à estrutura organizacional e social [...]. Vivemos num mundo onde a velocidade da mudança é vertiginosa, e por esta peculiaridade, muitas vezes perdemos-nos ficando com a sensação do caos, com a ruptura total de valores. (FONTANELLA; TAVARES; LEIRIA, 1994, p. 19).

Muitos administradores recorrem à terceirização de serviços profissionais especializados nas mais diferentes áreas para poderem se dedicar às atividades-fim da organização. A terceirização de serviços, ajustada a um suporte e mão de obra especializada, fornece inúmeras vantagens operacionais na execução de tarefas.

[...] estão buscando a terceirização como forma de redução de seus custos e para focarem sua atividade no produto principal. Com isso, é necessário que o profissional tenha uma visão geral da empresa e do ambiente em que esta se situa, ou seja, uma visão globalizada para atender a um consumidor cada vez mais exigente. (JACOBSEN; CRUZ JÚNIOR; MORETTO NETO, 2006, p. 17).

Dessa forma, o sucesso do processo de terceirização está diretamente relacionado com o comprometimento e a seriedade dos seus atores. Estes devem exercer suas atividades de maneira consciente, sistêmica e precisa, para que não haja desperdício de tempo e de dinheiro, gasto com pagamentos feitos por serviços não prestados ou prestados de forma precária pelas empresas contratadas. Freire (2001)

define o compromisso profissional como uma dívida que o homem tem com a sociedade. Diz, ainda, que a realidade nos faz alienados e que devemos mudá-la com a nossa práxis, pois é com a devida prática e a reflexão – contrapondo-se à passividade – que cumprimos o nosso dever profissional.

Teoricamente a terceirização nas organizações públicas parece ser vantajosa e trazer benefícios aos usuários do serviço público. Na prática não tem se mostrado assim. Quem administra a execução dos contratos de terceirização entre empresas públicas convive cotidianamente com as mazelas decorrentes desse processo. “Temos no Brasil uma singular experiência no setor público, onde a prática da terceirização desvirtuou-se a tal ponto que alcançamos uma quase unanimidade a seu respeito: como está não atende aos propósitos do Estado.” (RAMOS, 2009, p. 1).

São vários os fatores que impedem a realização plena e satisfatória dos serviços terceirizados pela Administração Pública, que ainda não possui uma gestão eficiente e com padrões modernos de planejamento, organização, controle e fiscalização.

A Administração Pública tem enfrentado muitos problemas para executar seus contratos com empresas terceirizadas, tendo em vista que o nível de qualidade das contratadas nem sempre é o desejável. Portanto, a decisão da contratação precisa ser planejada pela Administração para não comprometer o serviço prestado à comunidade. (GONÇALVES, 2006, p. 24).

Não são poucos os casos de reclamações por parte dos usuários desses serviços, denunciando a ausência de fiscalização no cumprimento contratual, tanto por parte da contratante quanto por parte da contratada.

A gestão de contratos envolve todas as suas fases, desde a elaboração da minuta e seus anexos até o término do prazo contratual. Sendo assim, a implantação da terceirização exige mudanças radicais nessa organização, uma vez que o gestor de contratos precisa possuir conhecimento sobre a terceirização e ter uma visão geral sobre ela e todas as suas implicações no setor público (GONÇALVES, 2006, p. 24).

Quando a organização pública decide adotar a estratégia da terceirização de bens e serviços, precisa que tenha a participação efetiva do seu público – interno e externo –, como força propulsora capaz de impulsionar o processo de forma exitosa. Assim, vontade e compromisso dos agentes públicos são condições preponderantes para o sucesso da gestão administrativa.

A gestão pela qualidade na administração pública, no Brasil e no mundo, é hoje prática bastante disseminada e aceita como requisito para o adequado atendimento das necessidades dos cidadãos, dado que pressupõe otimizar o uso dos recursos públicos mediante a adoção das melhores práticas de gestão, dos melhores processos e tecnologias de produção (benchmarks), voltados ao atendimento das legítimas necessidades públicas. (FORGHIERI, 2014, p. 1).

É necessário, conforme Gonçalves (2006, p. 24), que “existam critérios de avaliação para verificar se o serviço está sendo executado de acordo com as necessidades da contratante, devendo ser priorizada a parceria entre contratado e contratante para que não ocorra a subordinação.”

Nesse panorama globalizado da terceirização está a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autarquia de regime especial, criada e vinculada ao Ministério da Educação, em conformidade com a Lei n.º 3.849/60 e o Decreto n.º 64.824/69. A UFSC, respaldada pela Lei 8.666/93, possui vários contratos administrativos com empresas privadas, tanto para a prestação de bens como de serviços.

A UFSC, na condição de instituição pública, ao decidir terceirizar serviços, que serão executados por pessoas e empresas estranhas a sua administração, tem por obrigação legal acompanhar todo o processo de execução e controle desses contratos. (BRASIL, 1993). Considera-se que “apesar da legislação brasileira determinar expressamente a obrigatoriedade de existência de órgão de controle interno, porém, muitas vezes, estes órgãos são meramente formais ou trabalham de maneira ineficiente”. (SILVA NETO, 2011, p. 16).

O contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza, um dos primeiros serviços a serem terceirizados na UFSC, demanda uma fiscalização diária minuciosa dos ambientes acadêmicos e administrativos. Somente uma gestão de qualidade, com a devida fiscalização, poderá garantir o fiel cumprimento das obrigações

assumidas pela contratada para a realização desses serviços de limpeza. A comunidade paga por esses serviços e deve desfrutar de ambientes limpos e agradáveis durante o desenvolvimento de suas atividades nos espaços desta Universidade.

Considerando o exposto, o presente estudo faz o seguinte questionamento: **Quais são os desafios e perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os desafios e perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever a gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC;
- b) Definir categorias de análise na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC;
- c) Analisar a gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC, a partir das categorias de análise;
- d) Propor possíveis intervenções com vistas ao aprimoramento da prática da gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC.

1.3 JUSTIFICATIVA

A bibliografia existente sobre a terceirização em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ainda é muito incipiente. Há pouca investigação teórica sobre a gestão dos contratos de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A gestão de contratos é uma atividade exercida pela administração pública e deve buscar o controle, o acompanhamento e a fiscalização do pleno cumprimento das obrigações assumidas pelas

partes. Para tanto, cabe à administração pública a designação formal de um representante legal, que deverá registrar as ocorrências referentes ao contrato, adotando medidas visando à regularização das eventuais falhas ou danos identificados, em atendimento ao que preceitua o artigo 67 da Lei n.º 8.666/93. (BRASIL, 1993).

Com isso, é importante registrar a relevância desse estudo, considerando que:

- a) sendo a UFSC uma autarquia de regime especial, criada e vinculada ao Ministério da Educação, em conformidade com a Lei n.º 3.849/60 e o Decreto n.º 64.824/69, sua administração deve estar pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- b) o Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC existe e sua gestão/fiscalização deve estar ajustada aos princípios que regem a administração pública, de modo que sua execução ocorra com qualidade e respeito à legislação vigente.
- c) a fiscalização é a atividade de maior responsabilidade na gestão do contrato, sendo que o fiscal da contratante deve acompanhar minuciosamente as etapas de execução, para tanto precisa deter capacidade técnica e administrativa para promover com eficiência e eficácia esse acompanhamento;
- d) a inobservância das normas técnicas na elaboração dos termos contratuais, bem como o despreparo, o descaso ou omissão na execução e fiscalização dos serviços contratados poderão provocar o insucesso da contratação e o consequente desperdício do dinheiro público;
- e) o sucesso na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC está diretamente relacionado ao comprometimento e à seriedade dos seus atores, que devem exercer suas atividades de maneira consciente, sistêmica e precisa;
- f) os resultados provenientes deste estudo deverão contribuir para o desenvolvimento de ações administrativas fundamentadas num diagnóstico científico e não apenas em práticas empíricas;
- g) a investigação teórica proposta trará incremento ao acervo bibliográfico, abordando a terceirização no setor público, com um estudo de caso sobre os desafios e perspectiva na

- gestão de Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
- h) o estudo é plenamente viável em virtude de a pesquisadora ter acesso às pessoas e aos documentos necessários à pesquisa.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco partes. A primeira traz a introdução, a apresentação do tema problema – com a pergunta da pesquisa –, os objetivos – geral e específicos –, e a justificativa do estudo.

A segunda parte apresenta a fundamentação teórica de algumas matérias que permeiam e norteiam o tema desta pesquisa, que é a gestão de contratos na Administração Pública.

A terceira parte mostra a metodologia adotada para o alcance dos objetivos propostos da pesquisa, sua caracterização, a delimitação do universo pesquisado, as técnicas e instrumentos de coleta de dados, a análise desses dados e as limitações da pesquisa.

A quarta parte exhibe a apresentação e análise dos resultados, descreve a UFSC – local do estudo de caso –, mostra os resultados da pesquisa documental e as categorias de análise da investigação. Por fim, há a quinta parte, com as considerações finais, a conclusão e as sugestões para futuras pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A abordagem teórica de algumas matérias ora apresentada torna-se necessária, na medida em que deve expandir e aclarar o panorama das faces e interfaces que permeia e norteia o tema principal desta pesquisa, a gestão de contratos de terceirização. Assim, os subitens deste capítulo estão categorizados como: Organização e Administração Pública; Terceirização; Gestão de contratos na Administração Pública.

2.1 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os pressupostos teóricos de grande parte dos estudiosos do fenômeno organizacional trouxeram aspectos de relevância ao aprimoramento da administração organizacional moderna. Na administração moderna a qualidade deve ser regra inalienável e a competência gerencial contribui para que as organizações se desenvolvam e ganhem prestígio perante a sociedade, tanto no âmbito público quanto no âmbito privado.

As finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídos do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum. (BRASIL, 1997a, p. 12-13).

A administração faz parte da humanidade desde os tempos mais remotos e nas mais diferentes culturas, quando o homem juntou-se a outros para, num esforço conjunto, atingir determinados objetivos. Conforme dados históricos, teve origem no ano de 5000 a.C., quando os habitantes da Suméria, região sul da Mesopotâmia, considerada a civilização mais antiga da humanidade, em busca de resolução prática para seus problemas, passaram a exercitar a arte de administrar. (NOGUEIRA, 2014).

Da mesma forma, estudos mostram que,

o Egito, Ptolomeu dimensionou um sistema econômico planejado que não poderia ter-se operacionalizado sem uma administração pública sistemática e organizada. Na China, a necessidade

de adotar um sistema organizado de governo para o império, a Constituição de Chow, com seus oito regulamentos e as Regras de Administração Pública de Confúcio exemplificam a tentativa chinesa de definir regras e princípios de administração. E, ainda, as instituições otomanas, pela forma como eram administrados seus grandes feudos. Os prelados católicos, já na Idade Média, destacavam-se como administradores natos. (NOGUEIRA, 2014, p. 1).

Com o aparecimento das grandes empresas, advindas do fenômeno conhecido como Revolução Industrial, que trouxe rápidas e profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, a administração passou a ser objeto de estudo por parte dos teóricos.

A Revolução Industrial teve início na Inglaterra, com a invenção da máquina a vapor, por James Watt, em 1776 e desenvolveu-se em duas fases distintas: a primeira fase de 1780 a 1860. É a revolução do carvão, como principal fonte de energia, e do ferro, como principal matéria-prima. A segunda fase de 1860 a 1914. É a revolução da eletricidade e derivados do petróleo, como as novas fontes de energia, e do aço, como a nova matéria-prima. Ao final desse período, o mundo já não era mais o mesmo. E a moderna administração surgiu em resposta a duas conseqüências provocadas pela Revolução Industrial, a saber: a) crescimento acelerado e desorganizado das empresas que passaram a exigir uma administração científica capaz de substituir o empirismo e a improvisação; b) necessidade de maior eficiência e produtividade das empresas, para fazer face à intensa concorrência e competição no mercado. Difícil é precisar até que ponto os homens da Antiguidade, da Idade Média e até mesmo do início da Idade Moderna tinham consciência de que estavam praticando a arte de administrar. (NOGUEIRA, 2014, p. 1).

O estudo da administração como ciência foi introduzido pelo engenheiro americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915), que apresentou, no século XX, os princípios da Administração Científica,

preconizando a prática da divisão do trabalho, com ênfase na eficiência, objetivando a máxima produção com custo mínimo. Taylor apresentou como propostas básicas para a administração o planejamento, a padronização, a especialização, o controle e a remuneração. (NOGUEIRA, 2014, p. 1).

O engenheiro e executivo francês Henri Fayol (1841-1925) escreveu um livro com suas experiências administrativas. Fayol incluiu uma função administrativa básica nas quatro já existentes, além de quatorze princípios que podem ser estudados em complemento aos apresentados por Taylor. Com isso, as 5 funções principais da gerência administrativa são: planejar, comandar, organizar, controlar e coordenar. Os 14 princípios são: divisão do trabalho; autoridade; disciplina; unidade de comando; unidade de direção; subordinação do interesse individual ao interesse geral; remuneração; centralização; hierarquia; ordem; equidade; estabilidade e manutenção do pessoal; iniciativa e espírito de equipe. A abordagem da gestão administrativa de Fayol (1916) dá ênfase a probabilidade de altos administradores dentro da organização e defende que a administração é uma profissão e pode ser ensinada. (NOGUEIRA, 2014, p. 1).

Jacobsen, Cruz Júnior e Moretto Neto (2006, p. 5) afirmam: “A Administração é uma área do saber que é classificada como Ciência Social Aplicada cujo objeto central de estudo é o processo de concepção, estruturação, gestão e operação de organizações de produção para geração de bens e serviços de natureza pública e privada”.

Na evolução da ciência da administração, que é relativamente nova, cabe mencionar resumidamente alguns marcos históricos, são eles: a Revolução Industrial (1759); a administração científica (início do século XX); a teoria clássica (1920); as teorias de abordagem humanística (a partir de 1930); as teorias com abordagem matemática, burocrática, comportamental, estruturalista (1939 a 1960); a teoria geral de sistemas (1970 a 1973); e, a teoria da contingência (1973 até os dias atuais). (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A teoria da administração envolve áreas gerais e específicas de conhecimentos, sendo a administração pública uma delas. Para Helou Filho (2010, p. 31), “ainda que a administração geral e a pública compartilhem teorias, a administração pública possui suas especificidades”. No entanto, conforme Moretto Neto, Salm e Burigo (2014, p. 166), “é necessário ressaltar a importância da filosofia, da ciência política, da sociologia, da antropologia e, entre outros campos do

conhecimento humano, da economia, para o entendimento da área de ação da administração pública”.

Fundamentalmente, na teoria da administração encontramos duas significativas concepções para organização, uma define organização como função administrativa, que planeja, organiza, dirige e controla, a outra a conceitua como sistemas de papéis. A mais clássica de todas é a de Fayol (1970) que vê organização como um sistema de papéis, em que pessoas exercem diferentes funções dentro de uma organização.

Barnard (1938) redefine organizações não como um sistema de papéis, mas como um sistema de cooperação. Para o autor, as organizações são:

systemas de atividades em que duas ou mais pessoas integram esforços de forma consciente e coordenada, agregando-se em função de três fatores: capacidade de comungar um propósito, boa vontade em relação aos processos organizacionais e, ainda, capacidade de comunicar-se. (BARNARD, 1938, p. 65).

A organização, na teoria clássica, é concebida de acordo com a estrutura, a forma e a disposição das partes que a compõe – e seus inter-relacionamentos –, ficando restrita somente aos aspectos da organização formal.

Maximiano (2010) cita Max Weber (1864-1920) para referendar a grandiosa importância das organizações formais na sociedade moderna. Segundo o autor, o trabalho de Weber influenciou muitos estudiosos da área e contribuiu sobremaneira ao estudo das organizações.

De acordo com Weber, as organizações formais modernas baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente. [...] Qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseia em leis racionais é uma burocracia. (MAXIMIANO, 2010, p. 99).

Em Ramos (1989), as organizações sociais são formadas de acordo com critérios variados, cujas vidas humanas que as integram são

conduzidas por racionalidade diferente da racionalidade funcional característica da sociedade moderna. O autor propõe que os sistemas sociais e suas respectivas representações organizacionais sejam analisados a partir dos seus diferentes enfoques, além do mercado, definindo o seu funcionamento por meio de requisitos próprios de planejamento, pautados numa razão substancial.

O pensamento administrativo com bases conceituais direcionadas à “racionalidade substantiva” (RAMOS, 1989), na qual a razão é traduzida como a força da mente humana que capacita o indivíduo a discernir o bem e o mal, o conhecimento falso e o verídico, a conduta ética e a aética, está presente nos pressupostos teóricos de grande parte dos estudiosos do fenômeno organizacional.

Por certo estes pensamentos trazem aspectos de relevância ao aprimoramento da administração organizacional moderna, uma vez que o seu caráter contestador está direcionado ao pensamento reducionista, que limita o conhecimento da realidade a um plano mercadológico e reduz o indivíduo à “racionalidade instrumental” (RAMOS, 1989).

Conforme Drucker (2000, *apud* Cruz et al., 2007, p. 8), a maneira mais adequada de se refletir sobre as organizações é:

Pensar nas pessoas que constituem as organizações não como ocupantes de cargos, mas capazes de provocar mudanças e perturbações positivas. Previsão e uniformidade não são mais possíveis em questão de detalhes. O poder nas organizações do futuro não seguirá a lógica da estrutura, mas a lógica das relações.

Seguindo essa linha de pensamento, Senge (1990) apresenta um sistema de aprendizagem organizacional, relativa ao comportamento humano, tendo como base cinco disciplinas, as quais denomina “Domínio Pessoal”, “Modelos Mentais”, “Visão Compartilhada”, “Aprendizagem em Equipe” e “Pensamento Sistêmico”. O pensamento sistêmico é a disciplina que permite a integração com as demais disciplinas e que conduz a contemplação do todo, não da parte individual. Por meio do pensamento sistêmico as organizações poderão promover um ambiente capaz de estimular os seus participantes a analisar e a compreender a empresa como um sistema integrado, criando um jeito de avaliar e uma linguagem para expor e perceber as forças que se inter-relacionam e moldam o seu comportamento.

Neste sentido, as organizações só aprendem quando as pessoas que a integram estão engajadas em aprender, por acreditarem que este aprendizado é importante para elas e por entenderem que elas, por sua vez, são partes importantes da organização. (SENGE, 1990).

Bauman (2010) salienta que é preciso que as organizações sejam percebidas como sistemas dinâmicos em constante movimento, uma vez que nesse mundo fugaz “o conhecimento é destinado a perseguir eternamente objetos sempre fugidios que, como se não bastasse, começam a se dissolver no momento em que são apreendidos”. (BAUMAN, 2010, p. 45).

Nessa perspectiva, as organizações são entidades dinâmicas, que mudam de acordo com a velocidade do tempo e com o mundo dos negócios. Com essa rápida e constante transformação é imperioso que surjam ideias novas, que busquem soluções inovadoras, ágeis e eficazes de gestão, capazes de combater a chamada obsolescência organizacional. A obsolescência organizacional é descrita como um “mal crônico. Quanto mais uma administração luta para fazer face à obsolescência, mais ela a aprofunda”. (SERVA, 1992, p. 32).

Convém mencionar que Semler (1988) entrou para a história da administração organizacional ao revolucionar paradigmas administrativos. Com ousadia e uma visão moderna e democrática de gestão, o autor desafiou o seu pai a adotar, na administração da empresa da família, práticas de gestão participativa e com poder decisório descentralizado. Ele propôs mudanças significativas e urgentes para a diversificação das atividades e da profissionalização da sua empresa, bem como a inserção de uma cultura organizacional própria, capaz de resistir ao tempo e aos abalos externos.

No panorama globalizado atual, a administração das organizações está intensamente influenciada pelos dinâmicos e complexos aspectos econômicos, políticos, sociais, tecnológicos. Essa interdependência se constitui num grande **desafio** (grifo nosso) aos gestores, que cada vez mais necessitam administrar as organizações públicas ou privadas de maneira sistêmica, qualificada e competente.

2.1.1 Administração Pública

Para Meirelles (1998, p. 65), a administração pública, em sentido global, é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Teixeira (2004, p. 11) define a administração pública no sentido amplo como “uma das manifestações do poder público na gestão ou

execução de atos ou negócios políticos. [...] se concentra, portanto, em melhor amparar a efetiva realização dessas atividades, defendendo os interesses estratégicos e sociais do Estado”. No sentido mais exato, pode ser conceituada como “a simples direção ou gestão de negócios ou serviços públicos, realizados por todos os seus departamentos ou institutos especializados, com a finalidade de prover às necessidades de ordem geral ou coletiva.” (TEIXEIRA, 2004, p. 11).

Matias-Pereira (2009, p. 266) vai mais além:

Registre-se que a administração pública, num sentido amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e atender com equidade aos interesses públicos.

No estudo da história da administração pública brasileira encontramos a descrição de modelos próprios de cada período, desde a chegada dos portugueses no Brasil, com a colonização até os dias atuais. Resumidamente, seguindo uma linha do tempo, no período de 1500 até 1822 a administração pública vigente era baseada no patrimonialismo colonial.

O Estado português na época da colonização é um Estado absolutista. Em teoria, todos os poderes se concentram por direito divino na pessoa do rei. O reino - ou seja, o território, os súditos e seus bens - pertence ao rei, constitui seu patrimônio. Daí o uso da expressão "Estado patrimonialista" para definir o Estado absolutista, utilizada por muitos autores, a partir da conceituação do sociólogo alemão Max Weber. [...] Vejamos em síntese quais foram as principais instituições e órgãos da administração portuguesa no Brasil, a partir do governo geral. Antes, lembremos que não havia especialização clara dos diferentes órgãos como hoje ocorre. Atividades executivas e judiciárias, por exemplo, não estavam delimitadas. Existiam autoridades que tanto realizavam tarefas de administrar como de julgar questões surgidas entre as pessoas. (FAUSTO, 1996, p. 36-37).

No período de 1822 a 1889 vigorou o patrimonialismo imperial, seguido pelo patrimonialismo oligárquico (1889 a 1930). Em 1936 ocorreu a primeira tentativa de implantação da administração pública burocrática, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Da mesma forma, em 1967, por meio do Decreto-Lei 200/67, aconteceu a primeira tentativa de implantação de administração gerencial no Brasil. Em 1988, com a nova Constituição Federal, houve um retrocesso na administração pública brasileira que sai do modelo gerencial e volta ao modelo burocrático. A partir de 1998, a administração pública retorna ao modelo gerencial. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (2000), existem três maneiras de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 16).

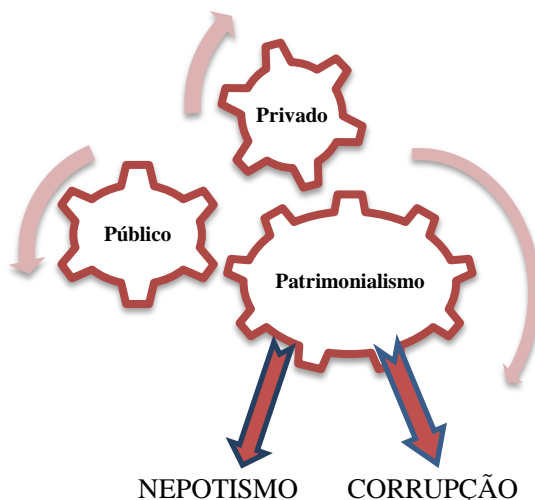
2.1.1.1 Administração Patrimonial

O patrimonialismo é um modelo de administração pública que vigorou nas sociedades pré-democráticas, como espólio do regime feudal. No Brasil, esse modelo foi introduzido pelo Estado colonial Português e teve vigência durante o período colonial (1500 a 1822), o período imperial (1822 a 1889) e o período oligárquico (1889 a 1930). Assim, o Estado brasileiro e sua administração pública possuem berço patrimonialista. “O patrimonialismo é um traço distintivo deste período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado.” (RAULINO, 2012, p. 17).

Dentre as características da administração patrimonial estão a corrupção e o nepotismo. A administração nada mais é do que uma simples extensão do poder soberano. (MARQUES, 2008). A *res publica* não é diferenciada da *res principis*, ou seja, não há uma clara distinção entre o que é público e o que é privado. A administração pública patrimonialista, conforme Bresser-Pereira (2000, p. 16), “confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo”. Com isso, a administração pública privilegia a vontade de uma minoria em detrimento dos interesses da sociedade e da defesa da coisa pública. É do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas

que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 16).

Figura 1 - Ilustração das Características da Administração Patrimonialista



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Marques (2008).

A administração patrimonialista tornou-se inaceitável a partir do crescimento do pensamento capitalista e dos ideais democráticos inseridos na Revolução Francesa. Houve pressão para que a administração pública fosse profissionalizada e conduzida com princípios de isonomia, moralidade, publicidade. (SILVA, 2013).

No Brasil, em 1936, houve a primeira tentativa de reforma do aparelho do Estado, com a implantação do modelo de administração pública burocrática, em substituição ao modelo patrimonialista. O objetivo foi o de combater as práticas de corrupção e nepotismo inerente à administração “pública” patrimonial e de atribuir caráter público àquilo que é público, (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Segundo o que registra Santiago (2015), o patrimonialismo, tido como nocivo para a economia e desenvolvimento das sociedades modernas, ainda se mostra presente em maior ou menor intensidade, conforme o desenvolvimento do país, estado ou município.

2.1.1.2 Administração Pública Burocrática

A administração pública burocrática foi introduzida no Brasil como tentativa de combater a corrupção e o nepotismo intrínsecos ao patrimonialismo. O termo burocracia “identifica as organizações que se baseiam em regulamentos [...] que criam direitos e obrigações. A burocracia é um estágio na evolução das organizações”. (MAXIMIANO, 2010, p. 98-99).

Ao longo de sua história, o aparelho Estatal brasileiro sofreu tentativas de reformas e uma delas ocorreu em 1936, com a adoção do modelo burocrático administrativo. A administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, “que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Na burocracia idealizada por Max Weber (1864-1920), as organizações formais são diferenciadas dos grupos informais pelas seguintes características: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Esse “é um modelo abstrato [ideal de Weber] que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal do mundo real”. (MAXIMIANO, 2010, p. 100).

Figura 2 - Características das Organizações Formais



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Maximiano (2010).

Uma das grandes vantagens da burocracia é a de que todos são iguais perante a lei. Na burocracia cada um pode e deve fazer o que a lei explicita. Por conseguinte, a violação da lei acarreta punição, também prevista e regulamentada. As pessoas ocupam cargos ou posições formais e a obediência é devida aos cargos e não aos seus ocupantes. As burocracias são constituídas por funcionários remunerados, que, de modo geral, ocupam cargos de acordo com as suas qualificações, devendo ser aprimoradas por intermédio de treinamento especializado. (MAXIMIANO, 2010, p. 100-101).

Entretanto, a organização burocrática idealizada por Weber (1864-1920), na visão de autores Charles Perrow, William Roth e Robert K. Merton, possui algumas disfunções, a saber: particularismo; satisfação de interesses pessoais; excesso de regras; hierarquia e individualismo; e, mecanicismo.

Figura 3 - Disfunções da Burocracia de Weber



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Maximiano (2010).

Na realidade, o que Weber idealizou para a organização burocrática parece servir melhor para as tarefas estáveis e rotinizadas, baseadas na eficiência. Ocorre que numa organização dinâmica, onde as mudanças são rápidas e constantes, essas atividades padronizadas e repetitivas da burocracia não alcançam a premissa da eficiência. (MAXIMIANO, 2010, p. 105-106).

Com isso, a administração pública burocrática, idealizada com premissas de eficiência, visando a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, por intermédio de prestação de serviços públicos de boa qualidade, não atendeu ao esperado. “Na verdade, a administração burocrática mostrou-se lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Bresser-Pereira (1997) cita que quando a administração patrimonialista foi substituída pela administração burocrática houve uma significativa diminuição da corrupção e do nepotismo. Contudo com o crescimento do Estado, passando a assumir novos papéis, a ineficiência própria desse tipo de administração se mostrou evidente.

Surge então a necessidade de uma administração pública gerencial, em virtude do crescimento e da diferenciação de estruturas, da complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, bem como da “legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania”. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

2.1.1.3 Administração Pública Gerencial

No Brasil, na transição do modelo de administração pública patrimonialista para o modelo burocrático, foi necessário o desenvolvimento de uma administração que pudesse distinguir não só o público do privado, como também o político do administrador público. No período pós-II Guerra Mundial, houve uma reafirmação dos valores burocráticos e a influência da administração de empresas privadas passa a ser sentida na administração pública. A descentralização e a flexibilização ganham espaço em todos os governos. Porém, é nos anos 70 que a reforma da administração pública passa a ganhar força, “quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais, em direção a uma administração pública gerencial.” (BESSER-PEREIRA, 1996, p. 4-5).

Matias-Pereira (2009) menciona que, no decorrer dos últimos anos, no Brasil, foram ensaiadas inúmeras tentativas de reformas administrativas, apoiadas por uma quantidade considerável de estudos, diagnósticos e propostas. Ocorre que as reformas se apresentaram incoerentes e desarticuladas, demonstrando a ausência de vontade política dos governantes.

A reforma do Estado brasileiro deflagrada em 1995 teve como objetivo – tendo como parte integrante a reforma administrativa – manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal; a reforma propõe uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Por tratar-se de um modelo pós-burocrático buscou importar ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso no mundo, inicia-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 177).

Bresser-Pereira afirma que a ideia de administração gerencial no Brasil é antiga. Começou a ser delineada na década de 1930, na primeira reforma administrativa.

[...] Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro

das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas ideias. (BESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Nesse primeiro momento da administração gerencial no Brasil, iniciada com o Decreto Lei 200/67 como tentativa de superar a rigidez burocrática, foi dada maior ênfase à descentralização, por meio da autonomia da administração indireta, “a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da eficiência da administração descentralizada. [...] Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.” (BESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

Resultado de forças contraditórias, a Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da administração pública, sacramenta os princípios arcaicos e extremamente burocráticos, retrocedendo para um modelo centralizado, hierárquico e rígido, dando prioridade à administração direta e não mais a indireta. Justamente no momento em que o país demandava uma reforma administrativa, de modo a torná-la mais eficiente e de qualidade, mais próxima do mercado de trabalho privado, ocorreu o oposto. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Bresser-Pereira (1996) relata que, a partir de 1995, aparece uma nova chance de reforma do Estado, do seu aparelho e de seu pessoal. O objetivo é o de, em curto prazo, promover o ajuste fiscal nos Estados e Municípios, “onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 17).

O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública é o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, propondo-se a introduzir no Setor Público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia. (BRASIL, 1997a, p. 9).

Foi no cenário da chamada Reforma de Gestão Pública de 1995, que a administração pública passou a adotar a estratégia da terceirização, visando “evitar o inchaço da máquina pública, repassando as atividades-meio para a iniciativa privada”. (MADELA, 2012, p. 23).

O principal motivo para a existência das organizações é o fato de que certos objetivos só podem ser alcançados por meio da ação coordenada de grupos de pessoas. Na sociedade moderna, muitos produtos e serviços essenciais para a simples sobrevivência somente se tornam disponíveis quando há organizações empenhadas em realizá-los. (MAXIMIANO, 2010, p. 98).

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) criou, em 1997, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, com o objetivo de enfatizar a participação de todos os servidores, via melhoria do serviço público, com a cooperação entre gerentes e gerenciados, buscando a solução dos problemas, o aprimoramento continuado e a satisfação do público interno e externo da organização. Nesse sentido, a qualidade passa a ser requisito básico da Administração Pública, sempre à busca da excelência.

Ao longo de sua história, “a Administração Pública tem se apropriado de conceitos, modelos e técnicas que tem alterado significativamente a forma de conduzir os processos administrativos nas organizações públicas”. (NUNES, 2010, p. 35).

Em conformidade com Matias-Pereira (2009), nos últimos vinte anos, notadamente, não houve preocupação dos governos em modernizar a administração pública brasileira de maneira adequada. Para o autor, isso pode ser explicado, entre outras coisas, pela incapacidade dos governos de entender o tamanho e o alcance dos impactos ocasionados por mudanças de padrões tecnológicos, econômicos, culturais, ambientais, ao longo desse tempo. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 266). O autor prossegue dizendo que:

A construção de um Estado moderno inteligente, menos burocrático e que incentive a competitividade passa pelo aprofundamento da reforma do Estado. Para que isso ocorra é preciso haver esforço e vontade política do governo para realizar a denominada “reforma mãe”, ou seja, a reforma da administração pública, que diante de

sua envergadura e complexidade precisa ser discutida intensamente pelo parlamento e pela sociedade civil, visto se tratar de uma reforma de longo prazo, que interessa toda a sociedade brasileira. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 266-267).

É importante mencionar que, na conjuntura mundial da administração pública surge a concepção de um novo paradigma de serviço público, idealizado com uma visão mais humanista, que passa a ser denominado de The New Public Service (Novo Serviço Público – NSP). Assim, o Novo Serviço Público surge como um novo modelo de administração pública, que vê o homem “como ser capaz de refletir e de construir o bem comum coletivamente – tendo em vista sua natureza – e essa construção do bem comum como forma genuína de democracia”. (SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006, p. 3).

De acordo com esse modelo, o governo assume o papel de servir aos cidadãos, atuando como um mediador entre cidadãos e grupos comunitários, fomentando a criação de valores compartilhados. Para que isso seja possível, o governo deve possibilitar e criar oportunidades de diálogo, em que cidadãos e grupos comunitários possam ser ouvidos e possam contribuir para a construção das políticas públicas. Não somente o papel do governo se altera, como também o do administrador público. Para Denhardt e Denhardt (2003), o papel do administrador nesse contexto é o de engajar o cidadão no processo de participação. Para isso, faz-se necessário educar os cidadãos sobre a importância da democracia participativa. (SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006, p. 3-4).

2.2 TERCEIRIZAÇÃO

O advento da terceirização surgiu como necessidade globalizada de modernização da gestão de serviços, para a adequação das novas demandas do mundo de negócio. As organizações passaram a delegar a terceiros as atividades secundárias, focando-se mais nas suas atividades principais. (SEKIDO, 2010).

O termo terceirização foi trazido para o Brasil como tradução da expressão *outsourcing*, composição de *out* (= fora) e *source* ou *sourcing* (= fonte, origem). Da justaposição, o vocábulo *outsourcing* pode ser traduzido como externalização.

Perez (2003, p. 80) registra que a terceirização “é uma versão em português para o termo inglês *outsourcing*, que significa literalmente fonte externa, ou fornecimento vindo de fora”. O sentido de *outsourcing* foi adaptado ao mundo de negócios para definir o procedimento adotado por determinada empresa na contratação de outra – externa – para realizar tarefas consideradas secundárias, com o objetivo de se concentrar nas suas atividades primárias.

Conforme menciona Basso (2008, p. 92), as atividades fundamentais e os processos internos de uma organização, que não representam o coração do negócio, podem ser terceirizados por terceiros externos especializados. Isso permite a organização valorizar a sua própria competência, concentrando seus esforços nas atividades de maior valor agregado, restando os custos e adquirindo os serviços e produtos indispensáveis ao seu desenvolvimento. Isso é chamado de terceirização. Assim,

o significado da palavra “outsourcing” – externalização, numa tradução livre – vem a ser “uma simples transação contratual pela qual uma empresa adquire serviços de outra retendo a propriedade e responsabilidade do processo produtivo; o cliente diz ao fornecedor dos serviços o que ele quer e como o trabalho deve ser executado”. (BASSO, 2008, p. 91).

Terceirização é o procedimento que uma organização adota ao contratar terceiros para lhes fornecerem bens ou serviços, objetivando diminuir custos e maximizar recursos, passando a concentrar seus esforços mais na gestão do que na execução das atividades contratadas. Tem como origem na ideia de trabalho fornecido por outros, de fora. A organização tomadora, ou seja, que contrata os serviços de uma terceira – neste caso denominada prestadora –, passa a se concentrar nas atividades que tem excelência, que a diferencia da concorrência e que representa a sua atividade mais lucrativa. (QUEIROZ, 1996).

A terceirização é um modo de organização que objetiva a descentralização das suas “atividades acessórias delegando-as a uma empresa prestadora de serviços, com a qual se forma o vínculo

empregatício dos obreiros contratados (terceirizados), os quais, contudo, laboram dentro e em prol do empreendimento principal.” (MIRAGLIA, 2008, p. 122).

Também pode ser entendida “como uma forma de contratação da empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão de obra para o desempenho de atividades que originalmente eram desenvolvidas pela empresa terceirizante.” (ZYMLER, 1998, p. 38). Em Giosa (1997, p. 14) “a terceirização é o processo de gestão pelo qual se repassa alguma atividade para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio que atua”. O autor, posteriormente, registra que “a terceirização é uma técnica moderna de administração e que se baseia num processo de gestão [...] com um objetivo único [...]: atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia da empresa para a sua atividade principal”. (GIOSA, 1999, p. 11).

Ramos (2001, p. 122) descreve a terceirização como “um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros”.

Mundialmente, tal evento caracteriza-se pelas mudanças promovidas nas estratégias do mundo de negócio, uma vez que, a partir de então, as ramificações de parcerias com empresas especializadas em produtos e serviços, nas mais diferentes áreas, começaram a fazer parte do mercado de trabalho, tanto na esfera privada como na pública.(LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992).

No Brasil, de acordo com Pagnoncelli (1993), a terceirização foi trazida pelas indústrias multinacionais, mais especificamente do setor automobilístico, que passaram a contratar parceiros especialistas para realizarem atividades que não eram sua vocação, dando maior foco as suas atividades principais de produção.

[...] subcontratar atividades não é algo inteiramente novo no mundo dos negócios. Já na década de 50 os americanos usavam esse recurso. Há muito, europeus e japoneses o fazem. No Brasil, as multinacionais ligadas ao setor automobilístico, assim como outras empresas estrangeiras que aqui operam, já trabalham com essa estratégia. (PAGNONCELLI, 1993, p. 3).

Com o aparecimento das indústrias automobilísticas, as montadoras compravam peças fabricadas por terceiros para utilizar na sua linha de montagem. Em outras palavras, a terceirização foi um recurso para a expansão das organizações privadas, que passaram a administrar estrategicamente seus projetos, de maneira adequada, eficaz e com maior lucratividade. (PAGNONCELLI, 1993).

O desenvolvimento da terceirização no Brasil ocorreu em virtude das crises econômicas. As grandes organizações, sentindo-se ameaçadas pelas empresas de pequeno e médio porte, repensaram seus métodos internos, modernizaram seus processos gerenciais e concentraram seus esforços na atividade principal, repassando para terceiros os serviços secundários. (GIOSA, 1999).

A partir de meados da década de 90, a estratégia da terceirização foi intensificada. As organizações da esfera privada, especialmente as que atuam nos setores mais modernos e dinâmicos da economia, procuraram desenvolver e implantar novos padrões de relações com parceiros, internos e externos, por meio de práticas de subcontratação ou alianças estratégicas. A finalidade era, além da busca pela melhoria da qualidade, produtividade e da focalização daquilo que a organização faz de melhor, a redução de custos e o consequente aumento de seus lucros. Em meados do Século XX, a terceirização começou a ser utilizada pelo setor privado norte- americano, notadamente na área de serviços de limpeza e conservação. (KIAN, 2006).

A terceirização é uma tendência sustentada por promessas de redução de custos, ganhos de produtividade, provenientes da especialização da empresa terceira contratada, aumento de recursos humanos e materiais para execução de tarefas, diminuição da necessidade de estrutura para controle de atividades. Contudo, ao contrário do que ocorre nos contratos com terceiros para fornecimento de bens e produtos, nos contratos terceirizados para prestação de serviços esse controle se constitui num **grande desafio** (grifo nosso). Em geral, bens e produtos são tangíveis,

no caso de serviços, não é fácil definir critérios e parâmetros que sejam usados para posterior controle, considerando-se a intangibilidade do objeto da contratação. Daí a necessidade de se incluir, de forma mais detalhada, nesses contratos, requisitos e especificações que sirvam como base para a elaboração de pontos de fiscalização a serem aplicados durante a execução das

respectivas atividades pelo terceirizado. (SILVA, 2008, p. 12).

Tratando do assunto no setor público, a estratégia da terceirização foi inserida como alternativa em obediência aos planos de gestão de governos anteriores. Os planos previam a descentralização das atividades da administração federal, visando diminuir a atuação do estado nas atividades consideradas não essenciais. O propósito era a redução dos gastos públicos e o aumento da qualidade dos serviços prestados pela iniciativa privada.

Conclui-se que a terceirização dentro do setor público foi norteada sobre o aspecto da redução da máquina pública e pelos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que restringiu o processo a um mero redutor de custos, parâmetro este considerado inadequado pela literatura especializada, comprometendo a sua qualidade e efetivo estabelecimento como recurso estratégico de gestão. (SILVA, 2014, p. 1)

Fontanella, Tavares e Leiria (1994, p. 21) conceituam a terceirização como um modo de administrar, pequenas ou grandes organizações, de maneira estratégica e adequada visando à eficácia empresarial.

O processo evolutivo de reordenação das relações sócio-econômicas impõe, como responsabilidade dos cidadãos e suas instituições, grande desafio: a ecologia humana e a prosperidade compartilhada. Como enzima desse processo, a terceirização vem sendo aplicada em sua verdadeira concepção na economia internacional, provocando mudanças nas economias que pretendem estar no compasso da história. No âmbito nacional, sua aplicabilidade tem sido focada quase que tão somente na ótica da e para as grandes empresas. (FONTANELLA; TAVARES; LEIRIA, 1994, p. 21).

A terceirização tem sido tema de inúmeros estudiosos, a exemplo de Leiria, Souto e Saratt (1992), que mostram importantes fatores sobre a estratégia da terceirização no Brasil, nas organizações públicas e privadas. Embora seus estudos tenham sido publicados há mais de duas

décadas, eles traduzem e refletem perfeitamente essa realidade nos dias de hoje,

Da mesma forma, inúmeros são os conceitos atribuídos à terceirização nas diferentes organizações, públicas ou privadas, porém, todos convergem para o mesmo sentido de parceria. Quando o setor privado adota a terceirização, essa parceria ocorre no setor privado, porém, quando ela é adotada no setor público, a parceria acontece entre organização pública e privada.

A terceirização nos serviços públicos não pode ser confundida com a terceirização dos serviços públicos, pois os serviços públicos só podem ser terceirizados por meio de concessão ou permissão, em conformidade com as normas pertinentes. (ZYMLER, 1998 *apud* MADELA, 2012, p. 28).

Construir parcerias, priorizar equilíbrio de força, acabar com a subordinação, olhar em volta – em todas as direções –, conviver mais em comunidade, aumentar as trocas, estimular aparecimento de novos empresários, otimizar a renda comunitária combatendo assim a pobreza e a fome são algumas definições, dada por Leiria, Souto e Saratt (1992), para o termo terceirizar. Conforme os autores, quem terceiriza, além de entrar para a modernidade também está se preparando para o futuro. Citam como exemplo os países do primeiro mundo, ricos e poderosos, éticos e influentes e especialistas em terceirização. “Participar mais e, em troca, ganhar uma empresa mais ágil, enxuta, mais especializada em sua atividade-fim. E com sua importância e trabalho integrados na comunidade” (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 15).

No Brasil, ainda que os administradores se empolguem com a terceirização e optem por adotá-la necessitam de sabedoria para executá-la de maneira correta,

criando parcerias sólidas e legítimas sem abdicação de responsabilidades e sem coisificar a cidadania dos parceiros. Entendendo que a razão de tudo não é o lucro imediato ou a instantânea redução de custos, mas a construção de relações ágeis e duráveis de contratos que enfrentem com sucesso os desafios do presente e do futuro. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 15-16).

É importante registrar que a organização prestadora de bens e de serviços desenvolva atividades lícitas sem qualquer impedimento ao seu funcionamento, pois são elas as responsáveis pela contratação e

gerenciamento dos seus empregados, devendo assumir os riscos pertinentes à atividade econômica desenvolvida. Da mesma forma, a organização que contrata os serviços de uma terceira visando apenas à redução de custos, sem se preocupar com as pessoas, a qualidade dos serviços e os resultados desse processo a médio e longo prazos, mais tarde acabará pagando a conta. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 26).

Chama-se a atenção para a importância da terceirização no âmbito cultural, social e econômico mundial. No Brasil, teve especial importância nas áreas jurídica, trabalhista e empresarial, constatando-se o dismantelamento do sistema organizacional tradicional frente ao avanço de novas tecnologias. Fato previamente anunciado por intelectuais como Alvin Tofler, Peter F. Drucker, Tom Peters, Michael Porter e Philip Kotler, conforme citam Leiria, Souto e Saratt (1992, p. 20-21).

Com a valorização do conhecimento e a contratação das atividades que não são a essência da organização, o trabalho será levado às pessoas de acordo com as distinções de especialização e qualidade. A terceirização favorece isso, uma vez que o profissional passa a ser avaliado pela sua qualificação e domínio intelectual especializado quando colocado em prática. Contudo, sem a ideia de parceria a contratação entre organizações não trará benefícios para ambos os lados.

Já está provado que o parceiro quando real e honestamente interessado no desenvolvimento de sua atividade, por sua condição de independência comporta-se como um empreendedor mais criativo do que os recursos humanos internos com vínculo empregatício (salva exceções) na busca de soluções para os desafios que surgem no dia-a-dia [...], sobretudo na realidade brasileira. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 22-23).

Assim, quando há parcerias num processo de terceirização há também um estímulo para que outras organizações também evoluam administrativa e tecnologicamente, incentivando com isso o desenvolvimento social. A organização que decide terceirizar, entregando para especialista parte de suas atividades deve se preparar para uma mudança, conscientizando seu público interno e externo, pois todos devem assumir responsabilidades no novo trabalho de parceria. “No processo de mudança é fundamental o trabalho de conscientização

dos públicos interno e externo, a fim de que todos assumam a responsabilidade de trabalhar e crescer juntos.” (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 29).

Ocorre que, muitas vezes, o medo dos dirigentes pela perda do poder faz com que o paternalismo e conservadorismo ainda continuem enraizados nas organizações nacionais. Com isso, cabe aqui citar Kapaz (1992, p.10-11) que, ao prefaciar o livro de Leiria, Souto e Saratt (1992), registra que a terceirização tem como maior desafio nós mesmos, nossa visão de mundo, a receptividade para mudanças e a capacidade de crescer e amadurecer enquanto administradores e cidadãos. “Precisamos nos adaptar a esse novo ambiente, cuja principal característica é a co-responsabilidade, fazendo com que trabalhadores possam se sentir parceiros, [...], elos de uma mesma cadeia de produção.” (KAPAZ, 1992, p.10-11)

Não faz muito tempo que a intermediação da mão de obra passou a ser melhor vista pela Justiça do Trabalho brasileira, posto que,

Tradicionalmente a empresa que contratava outras empresas era considerada a priori titular ou fiadora das obrigações do contratado para com seus empregados (os terceiros nessa relação). Mas tal entendimento do Judiciário Trabalhista vem sendo alterado. Até pouco tempo atrás o judiciário só concebia objetivo de fraude, pois faltava-lhe a visão dessa nova forma de relação contratual. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 24-25).

Leiria, Souto e Saratt (1992) utilizam-se do termo intermediador para designar o papel de empresa terceirizada diferenciando-a do atravessador, pois “o primeiro agrega *know-how*, aproxima as partes, torna viáveis novos empreendimentos, o atravessador apenas onera o processo, prejudicando o indivíduo e o social.” (LEIRIA;SOUTO; SARATT, 1992, p. 25). Acrescentam, ainda, que, o ser humano, durante toda a sua existência desde datas remotas, utiliza intermediários até dialogando com Deus, quando se sente incapacitado psicologicamente ou tecnicamente, momentaneamente ou permanentemente.

O tomador de serviços ideal é aquele que, antes de deflagrado o processo, define claramente em um primeiro momento quais as atividades que devem terceirizar. Difere radicalmente daquele tipo que simplesmente ouve falar da terceirização,

entusiasma-se de modo leviano e entrega aleatoriamente para outras áreas da sua empresa. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 30).

O indivíduo que terceiriza sem critérios e prioridades é chamado por Leiria, Souto e Saratt (1992) de planejador *online*. Enfatizando que, quando não existe um planejamento especializado, sem o envolvimento de todos os níveis da organização, incluindo um programa de comunicação com as pessoas envolvidas, cedo os problemas decorrerão.

[...] o planejamento correto inclui um programa de comunicação, inicialmente atingindo o público interno. Ele jamais pode ser confundido com o mero repasse de informações (se fosse este o caso, tudo teria solução através de circulares, modelos, manuais e memorandos). [...] A discussão interna evita dissonâncias e clima organizacional negativo, que atrapalha a qualificação do processo. A comunicação garante o entendimento uniforme em todas as áreas, que passam a ver de fato como serão afetadas e quais os benefícios provenientes da nova alternativa administrativa. (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1992, p. 31).

Diante disso, antes de qualquer tomada de decisão sobre a introdução da prática da terceirização na organização, é necessário um estudo minucioso dos fatores envolvidos nesse processo. Este estudo deve contemplar: os custos diretos e indiretos; a infraestrutura necessária à execução dos serviços, levando em consideração a depreciação e obsolescência dos equipamentos e instalações inerentes a sua execução; e, o mais importante, os recursos humanos demandados para a operacionalização e o alcance da qualidade desejada no cumprimento da atividade a ser terceirizada.

Cada vez mais a parceria entre empresas vem sendo utilizada no mundo dos negócios, tanto na área industrial, de bens e produtos, quanto na área de serviços. Nesse contexto, Queiroz (1996, p. 35) aponta que: “[...] parceiro certo é fundamental para que os resultados sejam atingidos nos prazos estabelecidos. A assertividade da parceria depende da boa especialização, espírito empreendedor e capacidade de desenvolvimento tecnológico”. A terceirização faz a diferença, quando se quer obter transformações rápidas, pois um parceiro qualificado e

altamente motivado pode impulsionar a mudança de forma mais agressiva do que a própria organização.

2.2.1 Terceirização na Administração Pública

A terceirização de bens e serviços na Administração Pública só poderá ocorrer por meio de licitação pública, em conformidade com a Lei N.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. O artigo terceiro da referida Lei traz:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

A legislação básica que regulamenta a prestação de serviços terceirizados é composta, em ordem cronológica crescente, por: Decreto-Lei N.º 200/67 (dispõe sobre a descentralização da Administração Federal); Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 37); Lei N.º 8.666/1993 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública); Decreto N.º 2.271/97 (dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional); Lei N.º 9.632/98 (dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional); Instrução Normativa (IN) 02/2008 (ementa que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não) e alterações; Portaria N.º 07/2011-MPOG (altera o anexo III da IN 02/2008, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos proponentes em licitações para contratação de serviços terceirizados); IN 06/2013.

Registre-se que somente os serviços elencados no Decreto 2.271/97 e no artigo 7º da IN 02/08: limpeza, vigilância, manutenção, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia,

telecomunicações podem ser objeto de terceirização na Administração Pública. Entretanto, a lista contida no mencionado Decreto não pode ser considerada extenuante, admitindo que sejam contratados serviços não privilegiados no plano de carreira do órgão ou ainda aqueles cargos extintos ou em extinção mencionados na Lei nº 9.632/98.

A terceirização poderá ser adotada para atender as necessidades de atividades meio ou secundária e nunca para atividades fim ou primária do órgão público. Ainda assim, é preciso que haja motivação e justificativa com as especificidades dessas necessidades. A terceirização “é um modelo administrativo que tem como alvo a centralização dos esforços na atividade-fim, deixando para terceiros especialistas, tudo o que fizer parte das atividades-meio”. (DEIMLING; GEHNO, 2007, p. 2).

Ficam subordinados ao ditame da Lei n.º 8.666/93, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”. (BRASIL, 1993).

O gestor público tem por dever fiscalizar e escolher adequadamente a empresa – terceira – que irá prestar serviços ao Poder Público, pois caso esta não honre com seus compromissos, tanto no âmbito trabalhista, em relação aos seus empregados, tanto na realização plena das atividades contratuais e, se constatada omissão ou negligência do agente público nessa tarefa, poderá haver a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos débitos contraídos pela empresa terceirizada para com o trabalhador. Da mesma forma, o gestor público estará sujeito ao ressarcimento ao erário do prejuízo financeiro ocasionado pela sua conduta culposa. (CRUZ, 2012).

Ainda que o parágrafo primeiro do artigo 71 da Lei 8.666/93 isente o Poder Público da responsabilidade, solidária ou subsidiária, cabendo ao contratado – e somente ele – os encargos trabalhistas, fiscais e comerciais pelos débitos que venha a contrair, este (o parágrafo) não está em consonância com o que preceitua o parágrafo sexto do artigo 37 da Constituição Federal, ao mencionar que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a

terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. (BRASIL, 1988).

Sobre essa dissonância em relação ao que registra a Lei 8.666/93 e a Constituição Federal, em que pese à responsabilidade do Estado – e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos – o dano que seus agentes causarem a terceiro, Dantas (2007) entende que,

ainda que tenha obedecido a todas as formalidades exigidas no processo de Licitação, caso a empresa por ela contratada esteja com débitos trabalhistas, a responsabilidade do Estado subsiste, haja vista que, além de incorrer em culpa in eligendo (má escolha do contratante) e, subsiste a culpa in vigilando (má fiscalização das obrigações contratuais). É a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva. (DANTAS, 2007).

Cabe mencionar que o termo agente pode ser aqui conceituado como o indivíduo que de alguma forma esteja juridicamente vinculado ao Estado. (CARVALHO FILHO, 2007). Por conseguinte, Dantas (2007) conclui que “a Administração Pública, quer objetivamente, quer subjetivamente, responde pelos débitos trabalhistas devidos pelos empregadores envolvidos com contratos terceirizantes”. Assim, em conformidade com o Tribunal Superior do Trabalho (TST),

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art.71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (DANTAS, 2007).

Esse assunto acerca da constitucionalidade do artigo da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, é polêmico, uma vez que existe controvérsia jurisprudencial. Enquanto a Súmula nº 331 do TST traz:

Revisão da 0270.htm"Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994 - Alterada (Inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000 - Mantida - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003 Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade: I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974);

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (a 0270.htm"Revisão do Enunciado nº 256TST); III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta;

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000). (BRASIL, 1993).

Em contraposição, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) N.º 16/DF declarou constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995, que prevê à Administração Pública apenas a responsabilidade solidária em relação aos encargos previdenciários.

§ 1o A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública

a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. § 2o A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995). (BRASIL, 1993).

Nesse duelo, de um lado a Carta Magna e do outro o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior do Trabalho consensualmente, por intermédio de um dos seus ministros, recomendou que essa matéria fosse julgada sob o ponto de vista jurídico ampliado e não apenas constitucional, em virtude de já existirem “normas e regulamentos da Administração Pública Federal brasileira que demonstram e determinam que os entes públicos contratantes tem o dever de fiscalizar profundamente o cumprimento das obrigações trabalhistas das empresas contratadas”. Entretanto, de acordo com Cruz (2012, p. 7),

O ministro mostrou-se preocupado com a situação ambígua que existe entre o Estado que defende o trabalhador e, ao mesmo tempo, não se preocupa em saber como o trabalho será executado pelo mesmo. “choca que o mesmo Estado de Direito democrático que tem de valorizar o trabalho humano pode contratar uma entidade privada e nem cogitar que os trabalhadores que prestam serviços não estão recebendo as verbas trabalhistas. Choca o fato de serem ignoradas, muitas vezes, as normas trabalhistas e, assim, os direitos fundamentais que asseguram a subsistência digna dos trabalhadores”.

Com relação a esse aspecto da terceirização, a doutrina clássica de direito administrativo, de direito do trabalho, de jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e os artigos específicos publicados em revista e em *sites* jurídicos dão conta de apresentar e esclarecer com mais propriedade, não cabendo maior aprofundamento no presente estudo.

2.3 GESTÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Todo o acordo realizado entre a Administração Pública e terceiros com disciplina no direito administrativo e com previsão na obrigatoriedade de direitos e deveres é considerado contrato administrativo. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define contrato como “todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. (BRASIL, 1993).

Dessa forma, há nesses contratos o estabelecimento de relações jurídicas obrigatórias, tanto por parte da Administração Pública quanto por parte de terceiros – pessoas físicas ou jurídicas –.

Os contratos celebrados entre a Administração e o particular são diferentes daqueles firmados entre particulares. Isso ocorre em razão da superioridade do interesse público sobre o privado e da impossibilidade de a Administração dispor do interesse público. Nos contratos administrativos, a Administração pode, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato e impor sanções ao particular. (BRASIL, 2006, p. 246).

Por força da Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), na Administração Pública todos os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação. Ainda, de acordo com o artigo 38 desta Lei, o objeto do contrato é o mesmo objeto da licitação, que pode ser uma obra, um bem, um serviço ou o fornecimento desejado pela Administração Pública. (BRASIL, 1993).

Licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa, para a realização de obras,

serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações. (CGU, 2011, p.11).

No caso de contratos de terceirização de serviços, os critérios para a contratação estão ainda determinados pelo Decreto nº 2.271/97, pela Instrução Normativa (IN) nº 18/1997, Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 e Instrução Normativa nº 06/2013. Esta última, publicada em 23 de dezembro 2013, altera a IN nº 02/2008 e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Vale registrar que a IN nº 02, de 30 de abril de 2008, já havia sido alterada pela IN nº 03/2009, pela IN nº 04/2009 e pela IN nº 05/2009. Da mesma maneira, a IN nº 06/2013 teve retificações textuais dadas pela IN nº 3, de 24 de junho de 2014. O Quadro 1 elenca a legislação básica que regulamenta as contratações de serviços terceirizados na Administração Pública:

Quadro 1 - Legislação sobre a Contratação de Serviços na Administração Pública

Dispositivo legal	Data	Assunto
Decreto-Lei Nº 200/67	25/02/1967	Dispõe sobre a descentralização da Administração Federal e diretrizes para a Reforma Administrativa.
Constituição Federal/1988	05/10/1988	O Artigo 37, inciso XXI, estabelece que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante licitação pública.
Lei Nº 8.666/1993	21/06/1993	Institui normas para Licitações e Contratos na Administração Pública.
Decreto Nº 2.271/1997	07/07/1997	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 18/1997	22/12/1997	Disciplina a contratação de serviços executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG)
Lei Nº 9.632/1998	07/05/1998	Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 3.722/2001	08/08/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns.

Decreto nº 3.722/2001	09/01/2001	Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666/1993 e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.
Lei nº 10.520/2002	17/07/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 4.485/2002	25/11/2002	Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 3.722/2001, que regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666/93, dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores.
Decreto nº 5.450/2005	31/05/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comum.
Decreto nº 6.204/2007	05/09/2007	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 2/2008	30/04/2008	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 03/2009	15/10/2009	Altera a <u>Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.</u>
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 04/2009	11/11/2009	Altera a <u>Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.</u>
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 05/2009	18/12/2009	Altera a <u>Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.</u>
Portaria SLTI/MP nº 07/11	09/03/2011	Altera o anexo III da Instrução Normativa nº 02/2008.
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 06/2013	23/12/2013	Altera a Instrução Normativa nº 02/2008 e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII.
Instrução Normativa /SLTI/MP nº 03/2014	24/06/2014	Altera a Instrução Normativa nº 02/2008, e seus Anexos VII e VIII e inclui o Anexo IX.

Fonte: Elaborado pela autora.

As modalidades de licitação, que devem ser definidas em conformidade com o objeto a ser contratado e o valor estimado para a contratação, são: Concorrência (Lei 8666/93, artigo 22, inciso I e parágrafo 1º.); Tomada de Preços (Lei 8.666/93, artigo 22, Inciso II, parágrafo 2º.); Convite (Lei 8.666/93, artigo 22, Inciso III, parágrafo 3º.); Concurso (Lei 8.666/93, artigo 22, Inciso IV, parágrafo 4º.); Leilão Preços (Lei 8.666/93, artigo 22, Inciso V, parágrafo 5º.); e, Pregão (Lei 10.520/02).

Nas licitações para contratação de bens e serviços é obrigatória a modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. Esta modalidade poderá deixar de ser aplicada somente nos casos de inviabilidade comprovada, devidamente justificada pela autoridade competente, (BRASIL, 2005a).

O Pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2002, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, para aquisição de bens e serviços comuns. (BRASIL, 2002a). Sobre o pregão, vale citar que:

Para Gasparini (2008), Pregão Eletrônico é a modalidade de pregão a qual a disputa pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços comuns para a Administração Pública é realizada em sessão pública, à distância, por intermédio de propostas de melhor preço, apresentadas pela internet.

Segundo a Lei nº 10.520/2002, “são considerados bens e serviços comuns aqueles cujo padrão de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado”. (BRASIL, 2002a).

Com base no Art. 7.º da Lei 8.666/93, para a execução de obras e prestação de serviços, as licitações deverão ser precedidas de Projeto Básico ou Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente. O descumprimento do disposto neste artigo “implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa”. (BRASIL, 1993). Da mesma forma, se o Projeto Básico de uma licitação de obras e serviços “for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração”. (BRASIL, 2006, p. 62).

O Projeto Básico é o documento que permite que a Administração conheça o objeto a ser licitado de maneira detalhada, clara e precisa. O art. 6º da Lei nº 8.666/93, dá a seguinte definição para Projeto Básico:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (BRASIL, 1993).

O Termo de Referência é definido como o instrumento utilizado na modalidade Pregão, tanto na forma presencial quanto na forma eletrônica. É equivalente ao projeto básico usado nas demais modalidades de licitação (Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Concurso e Leilão). O Termo de Referência deverá possuir dados capazes de proporcionar a avaliação do custo pela Administração Pública, mediante orçamento detalhado, levando em conta os preços praticados no mercado, a definição dos procedimentos, a estratégia de provisão e o prazo de cumprimento do contrato. (BRASIL, 2005a).

Na fase preparatória da forma eletrônica do Pregão é necessário observar alguns procedimentos. O Quadro 2 relaciona esses procedimentos, em conformidade com o que dispõe o art. 9.º do Decreto nº 5.450/2005:

Quadro 2 - Procedimentos a serem observados na preparação do Pregão

Item	Observação
I	Elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
II	Aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
III	Apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
IV	Elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas; Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;
V	Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;
VI	Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2005a).

A Instrução Normativa (IN) n.º 02/2008, editada em 30 de abril de 2008, dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, no âmbito do Governo Federal. A IN n.º 02/2008 está composta por 57 (cinquenta e sete) artigos e acompanhadas de 6 (seis) anexos, sendo que o Quadro 3 oferece uma visualização sumária dessa estrutura e dos temas abordados:

Quadro 3 - Sumário da IN n.º 02/2008

TEMAS	DISPOSITIVOS LEGAIS
Disposições Gerais	Artigos 1º a 5º
Da Terceirização	Artigos 6º a 13
Do Projeto Básico ou Termo de Referência	Artigos 14 a 17
Do Instrumento Convocatório	Artigos 18 a 20
Das Propostas	Artigos 21 a 24
Do Julgamento das Propostas	Artigos 25 a 29
Da Vigência dos Contratos	Artigo 30
Do Acompanhamento e Fiscalização da Execução dos Contratos	Artigos 31 a 35
Do Pagamento	Artigo 36
Da Repactuação	Artigos 37 a 41
Dos Serviços de Limpeza e Conservação	Artigos 42 a 48
Dos Serviços de Vigilância	Artigos 49 a 51
Das Disposições Finais	Artigos 52 a 57
Anexo I	Glossário
Anexo II	Modelo do Acordo de Níveis de Serviços (ANS)
Anexo III	Planilha de custos e formação de preços
Anexo III A	Mão-de-obra
Anexo III B	Demais custos
Anexo III C	Quadro com detalhamento de encargos sociais e trabalhistas
Anexo IV	Guia de fiscalização dos contratos de terceirização
Anexo V	Metodologia de referência dos serviços de limpeza e conservação
Anexo VI	Metodologia de referência dos serviços de vigilância

Fonte: Santana (2008, p. 19).

A chamada IN 02/2008 trouxe para o atual contexto muitas determinações já afiançadas pela lei, doutrina e jurisprudência, tratando essencialmente da terceirização de serviços na Administração Pública, tema complicado e desafiador. (SANTANA, 2008).

A IN 02 tem conteúdo apropriado aos tempos atuais, que reclamam a adoção de uma nova postura da Administração Pública diante do objeto de que cuida. Por certo que o trilhar por novos caminhos demandará a adoção de práticas que implicarão numa natural refração cultural. Está colocado o grande desafio (grifo nosso) que se descortina no presente momento. (SANTANA, 2008).

Por imediato, ainda segundo Santana (2008), ao tratar da terceirização de serviços continuados, os artigos 6º a 9º desta IN, seguem a ideia da acessoriedade ou instrumentalidade de algumas atividades-meio, reforçando a impossibilidade de terceirização das atividades-fim da Administração Pública. (SANTANA, 2008, p. 20).

No tocante à vigência dos contratos de terceirização de serviços continuados, o artigo 30 da supramencionada Instrução mostra algo que, na maioria das vezes, fica sem muito cuidado por parte da Administração Pública. Por exemplo, a prorrogação, já prevista na Lei n.º 8.666/93, necessita de comprovada vantagem para a Administração, por meio da elaboração de estudos e relatórios que justifiquem essa prorrogação, sempre em favor do interesse público.

Em publicação, trazendo orientações básicas sobre licitações e contratos, o Tribunal de Contas da União define serviços continuados como “aqueles serviços auxiliares, necessários à administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro”. (BRASIL, 2006, p. 397).

Mais adiante, o art. 6.º da IN 02/2008 trouxe a seguinte redação sobre essa matéria:

Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97. Parágrafo único. A prestação de

serviços de que trata esta Instrução Normativa 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, 2008).

É relevante ratificar que a Instrução Normativa N.º 02/2008, por intermédio Instrução Normativa N.º 06, editada em 23 de dezembro de 2013, sofreu alterações e inclusão. Foram alterados os arts. 3º, 19, 19-A, 29-A, 30-A, 31, 32, 34, 34-A, 35 e 36 e seus anexos I, III, IV, V e VII e incluído o Anexo VIII. Da mesma forma, vale mencionar que, com a finalidade de trazer à luz deste estudo aspectos mais condizentes com os objetivos propostos para esta investigação, serão aqui tratadas e citadas partes das referidas Normativas.

Assim, ainda sobre vigência dos contratos de serviços terceirizados, o Quadro 4 elenca os parágrafos e seus respectivos itens pertinentes ao artigo 30, da Instrução Normativa n.º 02/2008, com as modificações dadas pela Instrução Normativa N.º 06/2013, de 23 de dezembro de 2013:

Quadro 4 - Artigo 30 da IN n.º02/2008, com alteração dada pela IN n.º 06/2013

Art. 30. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei 8.666/93.

§ 1º Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos: I - os serviços tenham sido prestados regularmente; II - a Administração mantenha interesse na realização do serviço; III - o valor do

§2º A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, quando o contrato contiver previsões de que: I - os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei; II - os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e III - no caso de serviços continuados de limpeza,

contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e IV- a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.	conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.
--	--

§ 3º No caso do inciso III do §2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

§ 4º A administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2008).

Registre-se que, por força de lei, quando a organização pública celebra contrato administrativo, é imperioso que a execução do objeto contratual seja acompanhada e fiscalizada pela sua Administração.

A Instrução Normativa nº 02/2008, em seu artigo 31, com redação alterada e acrescida pela IN 06/2013, dispõe que:

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato. (BRASIL, 2013).

O texto do artigo 31, da IN 02/2008, antes com um único parágrafo, em virtude das alterações dadas pela a IN 06/2013, segue agora com três parágrafos. O primeiro parágrafo impõe que a fiscalização dos contratos dos serviços contínuos obedeça ao disposto no Anexo IV desta IN.

O segundo parágrafo considera como gestor do contrato o servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual. O fiscal técnico do contrato é o servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato e o fiscal administrativo do contrato é

o servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. (BRASIL, 2006, p. 346).

O terceiro parágrafo traz que a fiscalização desses contratos, no tocante ao cumprimento das obrigações trabalhistas, “deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. (NR)”. (BRASIL, 2013).

O anexo IV, de que trata o parágrafo primeiro do artigo 31, da IN 02/2008, traz ainda um guia de fiscalização, especialmente para os contratos de terceirização, prevendo aspectos relevantes à função de gestor/fiscal. O Quadro 5 mostra este anexo, na íntegra:

Quadro 5 - Guia de Gestão/Fiscalização dos Contratos de Terceirização

1. Fiscalização inicial (no momento em que a terceirização é iniciada)

1.1 Deve ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão ou entidade, divididos por contrato, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.

1.2 A fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS, será feita por amostragem. Todas as anotações contidas na CTPS dos empregados devem ser conferidas, a fim de que se possa verificar se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado. Devem ser observadas, com especial atenção, a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho.

1.3 O número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

1.4 O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria – CCT

1.5 Devem ser consultadas eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito).

1.6 Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual - EPI.

1.7. No primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação, devidamente autenticada: a) relação dos empregados, com nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso; b) CTPS dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada; e c) exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços.

2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

2.1 Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de onze por cento sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

2.2 Deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.

2.3 Serão exigidos a Certidão Negativa de Débito – CND, junto ao INSS, a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT, caso esses documentos não estejam regularizados no SICAF.

3. Fiscalização diária

3.1 Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

3.2 Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.

3.3 Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

4. Fiscalização especial

4.1 É necessário observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada pelo gestor do contrato a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, observado o disposto no art. 40 desta Instrução Normativa, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada.

4.2 A Administração precisa se certificar de que a empresa observa a

legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.

4.3 A Administração precisa se certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).

5. Fiscalização por amostragem

5.1 A administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

5.2 A administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, devendo os mesmos ser entregues à Administração.

5.3 O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle;

5.4 A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

5.4.1 Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante, cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante, cópia(s) do(s) contracheque(s) assinado(s) pelo(s) empregado(s) relativo(s) a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia(s) de recibo(s) de depósito(s) bancário(s);

5.4.2 Comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros) a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

6. Fiscalização quando da extinção ou rescisão dos contratos

6.1 A contratada deverá entregar, até 10 (dez) dias após o último mês de prestação dos serviços (extinção ou rescisão do contrato), cópias autenticadas dos documentos abaixo relacionados:

6.1.1 termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;

6.1.2 guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referente às rescisões contratuais;

6.1.3 extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e

6.1.4 exames médicos demissionais dos empregados dispensados. 6.2 A contratada poderá optar pela entrega de cópias não autenticadas, desde que acompanhadas de originais para conferência no local de recebimento.

7. Providências em caso de indícios de irregularidade

7.1 Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições

previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra deverão officiar ao Ministério da Previdência Social e à Receita Federal do Brasil – RFB.

7.2 Em caso de indício de irregularidade no recolhimento do FGTS, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra deverão officiar ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2008).

A função do gestor é a de gerenciamento do contrato e não deve ser confundida com a função do fiscal, cuja atividade é mais operacional. O gerenciamento requer a prática de ações voltadas para uma negociação constante, com a utilização de estratégias que garantam a plena execução das cláusulas contratuais. O gestor cuida de questões relacionadas à documentação, ao pagamento, ao controle dos prazos de vencimento e de prorrogação. A fiscalização deve ser exercida por um funcionário especialmente designado, que fará o acompanhamento e verificação do fiel cumprimento das condições contratuais estabelecidas e aceitas pelo contratado. Um gestor de contratos poderá desempenhar também as funções de fiscalização, entretanto um fiscal não poderá assumir a responsabilidade do gerenciamento. (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a gestão de contratos, conforme conceituado no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do INPI, “é a atividade exercida pela administração visando ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização do fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes”. O citado Manual foi elaborado com o propósito de orientar e auxiliar todos aqueles que participam ativamente da execução e da fiscalização de contratos, proporcionando assim maior clareza e balizamento para a rotina dessas atividades, sempre em defesa do interesse público. (BRASIL, 2010, p.7).

O objetivo do presente Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos é contribuir para que as Áreas Requisitantes, o Gestor do Contrato e respectivos Fiscais dos Contratos exerçam, com elementos de consistência, de forma minimamente parametrizada e de maneira transparente, o controle e fiscalização dos contratos [...], tendo em vista o disposto no Art. 67, da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei Municipal nº 2.119, de 18 de janeiro de 2013, [...], e

dispositivos contidos no Manual de Licitações e Contratos do TCU. (BRASIL, 2009a, p. 5).

A fiscalização adequada do contrato é fundamental para evitar danos ao erário, ocasionado pelo pagamento de obrigações trabalhistas decorrentes do inadimplemento por parte da contratada, uma vez que, pelo Enunciado nº 331/1993, a Administração responde, subsidiariamente, por esse tipo de encargo. (SILVA, 2008, p. 55).

Dessa forma, a gestão de contratos precisa ser regida por princípios de eficiência e eficácia, com uma atuação administrativa pautada na legalidade, assegurando o cumprimento das disposições contratuais. O descumprimento total ou parcial das cláusulas do contrato poderá gerar prejuízo à Administração, a aplicação de penalidades para a empresa contratada e a apuração de responsabilidade. Em última instância poderá culminar com a rescisão contratual. Conforme preconiza o art. 66 da Lei nº 8.666/93, o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas estabelecidas e as normas constantes da citada Lei, respondendo cada qual pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

A Lei nº 8.666/93 também estabelece em seus artigos algumas obrigações da contratada durante a execução contratual:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado. (BRASIL, 1993).

Ao ser bem gerenciado e fiscalizado, o contrato administrativo poderá vir a ser um importante instrumento em prol do interesse público, podendo trazer inclusive economia pelo uso eficaz dos seus recursos financeiros. Contudo, estudos indicam que, por ser a

fiscalização uma atividade prática complexa, diretamente relacionada à capacidade de quem a executa, ela tem se mostrado negligenciada e ineficiente. (NIEBUHR, 2008).

A impressão é que aos agentes administrativos parece que a assinatura do contrato exaure suas atividades, como se não fosse necessário mais nada, como se o interesse público fosse cumprido com a assinatura dele. Essa percepção é equivocada, sobretudo porque apreende o processo de licitação pública e de contrato administrativo isoladamente, sem atentar que um e outro não passam de meios para a consecução do interesse público, finalidade maior que norteia todas as atividades administrativas. É fundamental que se perceba a licitação pública como meio para escolher a melhor proposta, o que é pressuposto para a celebração de contrato administrativo. Outrossim, o contrato administrativo também não passa de um meio para o fim consubstanciado no excelente e efetivo cumprimento do interesse público. (NIEBUHR, 2008, p. 471).

Embora os dispositivos legais existentes nada mencionem sobre o perfil do gestor e do fiscal do contrato, dada a relevância dessas funções, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do INPI (BRASIL, 2010) traz algumas orientações sobre a matéria, recomendando que os servidores designados sejam dotados das qualificações elencadas no Quadro 6:

Quadro 6 - Qualificação sugeridas aos Gestores e Fiscais de Contratos de Terceirização

Gozar de boa reputação ética-profissional.	Possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado.	
Não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar.	Não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo.	
Não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União ou do Estado, ou do Município.	Não ter sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública.	Preferencialmente, ser servidor de carreira.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2010, p. 52).

Em relação às atribuições do gestor e dos fiscais – técnico e administrativo – o referido Manual elenca algumas delas, conforme demonstra o Quadro 7:

Quadro 7 - Atribuições do Gestor/Fiscais de Contratos Terceirizados

Acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos.	Solicitar, quando for o caso, ou pedir a substituição dos serviços por inadequação ou vícios que apresentem; efetuar glosas de medição por serviços mal executados ou não executados.		
Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações.	Controlar o prazo de vigência do instrumento contratual sob sua responsabilidade.		
Verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida integral ou parceladamente.	Recomendar, se for o caso, quando do término da vigência do contrato, a liberação da garantia contratual em favor da contratada formalmente.	Atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para pagamento, se estas não precisarem de nenhum saneamento.	Anotar em formulário próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme modelo sugeridos no banco de formulários.
Receber, provisória e definitivamente, as aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, mediante termo circunstanciado, quando não for designada Comissão de Recebimento ou outro servidor.	Comunicar à unidade competente, formalmente, irregularidades cometidas passíveis de penalidade, após os contatos prévios com a contratada.	Cientificar à autoridade competente, com antecedência mínima de sessenta dias, da possibilidade de não conclusão do objeto na data aprazada, com as devidas justificativas.	
Comunicar à unidade competente eventuais atrasos nos prazos de entrega e/ou execução do objeto, bem como os pedidos de prorrogação, se for o caso. Encaminhar pedido de alteração em projeto, serviço ou de acréscimos (quantitativos e qualitativos) ao contrato, acompanhado das devidas justificativas e observadas as disposições do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93.	Zelar pela fiel execução da obra, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados.	Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro.	

Encaminhar à autoridade competente, eventuais pedidos de modificações no cronograma físico-financeiro, substituições de materiais e equipamentos, formulados pela contratada.	Apresentar, mensalmente ou quando solicitado, relatório circunstanciado de acompanhamento de execução da obra.
Manter, no local da obra, Livro-diário, e registrar todas as ocorrências relevantes.	Certificar à autoridade competente, com antecedência mínima de sessenta dias, da possibilidade de não conclusão do objeto na data aprazada, com as devidas justificativas.
Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros.	
Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais.	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2010, p. 52).

É imprescindível que gestor e os fiscais de contratos terceirizados conheçam minuciosamente o contrato e suas respectivas cláusulas, dirimindo suas dúvidas com os setores responsáveis da Administração. Estes precisam estar cientes das suas responsabilidades, certificando-se de como deverão efetivamente cumprir as suas atribuições. Isso também é relevante em função da Lei Federal de Licitações e Contratos Públicos atribuir ao gestor/fiscal o benefício de poder solicitar auxílio técnico, caso necessitar (BRASIL, 1993). Somente a partir daí é que o gestor/fiscal poderá:

- Assegurar-se da efetiva e eficaz execução dos serviços dentro do estabelecido no contrato (especificações técnicas, normas), solicitando de imediato a correção dos vícios/imperfeições/deficiências/omissões, porventura encontradas;
- Avaliar a qualidade dos serviços executados;
- Emitir atestados de avaliação dos serviços prestados (certidões ou atestados);
- Emitir atestado de realização do serviço (parcial ou total);
- Registrar as ocorrências durante o período de prestação de serviços e cumprimento de obrigações;
- Controlar a medição dos serviços executados, aprovando a medição dos serviços efetivamente realizados;
- Atestar a fatura.

Conforme mencionado no Manual de Orientação para Gestão de Contratos de Prestação de Serviços na Fiocruz,

A ação do fiscal não se esgota no acompanhamento das situações previstas na proposta de preços, no projeto básico, no plano de trabalho ou no contrato em si. Cabe a ele, na qualidade de agente especialmente designado, fazer o acompanhamento rotineiro, recolhendo as queixas ou reclamações dos funcionários, por exemplo, anotando-as e levando-as para uma solução junto ao preposto da empresa contratada. Nunca demais será lembrar a grande responsabilidade que pesa sobre os ombros dos fiscal/gestor, que deverá sempre estar de olhos bem abertos, ou seja, atendo a todas as situações decorrentes da execução de um contrato firmado com a Administração Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 trouxe novo elenco de atribuições para o fiscal/gestor. Logo no seu artigo 1º, deixa claro que é uma lei de responsabilidade do gestor na gerência fiscal. (BRASIL, 2005b, p. 35).

Este mesmo Manual sugere algumas providências que devem ser adotadas pelo gestor ou fiscal, na execução e no acompanhamento de contratos de terceirização, visando tornar essa tarefa menos difícil e menos suscetíveis a erros. O chamado “Monitoramento da execução dos Contratos” (BRASIL, 2005b) traz as principais orientações necessárias ao pleno gerenciamento dos contratos, conforme mostra o Quadro 8:

Quadro 8 - Acompanhando a Execução dos Contratos de Terceirização

Quanto à documentação e à legislação	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Guardar cópia da proposta de fornecimento oferecida pelo contratado; ✓ Guardar cópia do projeto básico e edital correspondente; ✓ Guardar cópia do contrato firmado; ✓ Guardar outros documentos relacionados às especificações do contrato; ✓ Guardar texto da Lei Federal de licitações e Contratos Públicos, Lei nº 8.666/93; ✓ Guardar texto da Lei de Improbidade 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Guardar texto da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a ser utilizada no caso de necessidade de aplicação de penalidades contratuais ao contratado, resguardado o seu direito ao contraditório e à ampla defesa; ✓ Guardar comunicações mantidas com o ordenador de despesas; ✓ Guardar comunicações mantidas com o preposto da contratada; ✓ Guardar comunicações mantidas

Administrativa, Lei nº 8.429/92;

- ✓ Guardar texto da Lei de responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000;
- ✓ Guardar texto da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/92;

com setores da administração;

- ✓ Guardar comunicações mantidas com terceiros;
- ✓ Proceder a diligências, sempre que necessário;
- ✓ Registrar ocorrências.

Controle de produção

A fiscalização da execução do contrato deverá ser realizada no local e todas as observações, solicitações e notificações deverão ser formalmente enviadas ao preposto da contratada.

O gestor do contrato poderá estipular um modelo de relatório ou formulário adequado a suas necessidades de informação e controle sobre a execução do contrato, a ser preenchido pelo preposto da contratada.

Controle de frequência

O controle do horário de funcionamento dos postos de trabalho deverá ser realizado pelo preposto da contratada e acompanhado pelo gestor do contrato, servindo de instrumento para pagamento da prestação de serviços. O mecanismo utilizado para esse controle deverá pertencer à contratada.

Avaliação da qualidade do serviço prestado

O gestor/fiscal do contrato acompanhará a qualidade dos serviços prestados, através do recebimento do formulário de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo funcionário de empresa contratada, que deverá ser preenchido mensalmente por servidor responsável pelo setor.

Aplicação de multas e sanções

Na constatação de inexecução total ou parcial do contrato, poderá o gestor aplicar as sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e, no caso de pregões, no artigo 7º da Lei 10.520/2002. Deverá ser respeitado o princípio da ampla defesa no respectivo prazo legal, com a obrigatoriedade do ato ser comunicado de imediato à seção de cadastro de fornecedores, para que a mesma providencie a inclusão da punição no SICAF.

Encaminhamento da fatura para o pagamento

O gestor do contrato deverá atestar a execução a contento do serviço, para efeito do pagamento da fatura e instruir o processo de pagamento com relatório e formulário de avaliação do serviço prestado e anexá-lo ao processo de pagamento.

Identificação funcional

Crachá:

Os crachás de identificação deverão ser fornecidos pela contratada, contendo o nome da empresa, do empregado com seu número de matrícula na empresa. Deverão constar, ainda, o nome do órgão contratante e a Unidade onde o serviço é prestado.

Uniforme:

Os uniformes deverão ser fornecidos pela empresa contratada, contendo seu nome ou logomarca, caso esteja previsto em contrato.

Responsabilidade do Gestor/Fiscal do Contrato

Na esfera Administrativa:

- Lei nº 8.112/90 (RJU), arts. 116 e 117

Na esfera Criminal:

- LLCA, arts 89/99 Atenção aos artigos

(deveres e proibições);

- Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa). Nos atos que causam prejuízo ao erário: TCE – Tomada de Contas Especial;

- A TCE (CRFB/88, Dec-Lei 200/67, Dec. 93.872/86 e Instruções normativas do TCU-IN/TU nº13/96 e outras);

Na esfera Civil:

- Reparação de danos materiais e/ou morais (Código Civil, art.27 e ss – Da Responsabilidade Civil);

100: Os crimes definidos nesta Lei são ação penal pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la;

- Código Penal:3 capítulos distintos:

- 1) Dos crimes Praticados por funcionários contra a Administração em geral (arts. 312 a 327);

- 2) Dos crimes praticados por funcionário contra a Administração em geral (arts. 328 a 327;

- 3) Dos crimes contra a Administração da Justiça (arts. 338 a 359).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2005b, p. 36-39).

Conforme estudos realizados por Magalhães, Carvalho Neto e Gonçalves (2010), os principais desafios dos gestores de contratos de serviços terceirizados são a qualificação dos envolvidos, a qualidade e padronização dos serviços e o comprometimento dos terceirizados.

Apesar dos vários esforços para que se melhore o trabalho terceirizado, ele ainda é estigmatizado, visto e tratado como inferior ao emprego direto, o que causa impactos negativos no comprometimento. Ainda predomina a preocupação com a economia de custos na decisão da empresa por terceirizar. Portanto, há muito a evoluir para que a terceirização se efetive sem proporcionar prejuízos aos envolvidos neste processo. (MAGALHÃES; CARVALHO NETO; GONÇALVES, 2010, p.116).

O instrumento de controle mais efetivo, no domínio da administração pública, é a ação preventiva. A promoção de cursos de capacitação e treinamento aos gestores e fiscais de contratos poderá contribuir sobremaneira para que não haja equívocos na condução dos objetivos contratuais da instituição. Ainda que existam leis e normas disciplinando os gastos com terceiros no setor público, muitas vezes estas não são claras ou de simples interpretação, gerando dúvidas e incertezas na gestão pública.

3 METODOLOGIA

Este capítulo versa sobre os procedimentos metodológicos adotados para a consecução dos objetivos geral e específicos desta pesquisa. Considerando a literatura existente sobre metodologia científica e para uma melhor compreensão sobre os métodos a serem utilizados, visando à obtenção dos resultados esperados, a pesquisa proposta está caracterizada e conceituada no tocante a sua abordagem, natureza, objetivos, estratégias e métodos empregados.

De acordo com o que menciona Gil (1991, p. 19),

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Tendo como objetivo geral identificar os desafios e perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), para esta pesquisa foi adotada a abordagem qualitativa. De acordo com Godoy (1995, p. 62), essa modalidade de abordagem “tem como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural”. A autora complementa ao dizer que:

a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (GODOY, 1995, p. 58).

Para Marconi e Lakatos (2007, p. 269), “a metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc”.

No tocante à natureza, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois intenta para a aplicação prática do resultado do estudo. Dito ratificado por Vergara (2007, p. 47) quando registra que:

A pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada, sobretudo no nível da especulação.

Em relação aos objetivos, a pesquisa tem caráter descritivo, concordando com o dito por Gil (1991, p. 46), “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis”. Vergara (1997, p. 47) completa ao dizer: “A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado conhecimento”. (VERGARA, 1997, p. 47).

A estratégia utilizada foi o estudo de caso, pois procurou investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, no qual as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes, por isso, múltiplas fontes de evidências são utilizadas (YIN, 2008). O estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coleta de dados e análise dos mesmos. (YIN, 2008).

A opção pelo estudo de caso depende do problema de pesquisa que orienta o processo investigativo. Problemas de pesquisa que geram estudos de caso podem surgir de situações cotidianas, ou seja, serem identificados a partir do desejo do pesquisador de explicar alguma situação a partir da prática. (GODOY, 2006, p. 127).

Vergara (1997, p. 47) acrescenta dizendo que estudo de caso “é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como uma

pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo”.

Como métodos empregados nesta investigação estão a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a utilização de entrevistas. Vale mencionar que a pesquisa bibliográfica foi conseguida por meio de material já elaborado, composto de livros, artigos e revistas científicas, enfim, de um número extenso de fontes. Gil (2002, p. 45) diz que esse instrumento tem como vantagem principal “o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Em relação à pesquisa documental, Gil (2002) registra que esta é composta por elementos que ainda não receberam um tratamento analítico e que seu desenvolvimento segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica e busca documentos, referentes ao tema, na instituição pesquisada, tais como: contratos, termos aditivos, portarias, memorandos, fichas de acompanhamento mensal dos serviços prestados, carta de apresentação dos serventes da contratada, relatório mensal de ocorrências, formulário de avaliação, fichas de controle de frequência, formulários de registros de reclamações enviados para a Ouvidoria da UFSC, relatórios de pesquisa de qualidade.

Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas sobretudo por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. (GIL, 2002, p. 46).

No tocante à entrevista como método de pesquisa, Gil (1999, p. 109) escreve que esta é uma técnica em que o entrevistador se apresenta frente ao entrevistado e faz perguntas, com o objetivo de obter elementos que interessam à pesquisa. “A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”. (GIL, 1999, p. 109).

3.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO

A Universidade Federal de Santa Catarina mantém atualmente contrato, em caráter emergencial, com empresa terceira para a prestação de serviços de limpeza, para atendimento as suas necessidades nesse officio. (UFSC, 2014a). São aproximadamente 400.000,00 m² de área a ser limpa, em aproximadamente cinquenta e duas áreas distintas, pertencentes ao campus sede em Florianópolis. O Quadro 9 elenca os locais previstos para a execução desses serviços, conforme Contrato nº 244/2014:

Quadro 9 - Locais de Execução dos Serviços de Limpeza

Ordem	Local	Ordem	Local
1	CCA - Barra da Lagoa/Morro das Pedras	27	EDITORA UNIVERSITÁRIA
2	CCA - LAPAD	28	NUMA
3	CCA - Itacorubi	29	MUSEU UNIVERSITÁRIO
4	CCA - Fazenda Ressacada	30	NDI
5	Prédio Travessa Ratclif	31	REITORIA I
6	EaD e TV UFSC	32	DOMP
7	CCB - Farmaco	33	PU e DESEG
8	Biotério Central - BIC	34	DEPAE
9	Almoxarifado	35	RU
10	Biblioteca Universitária - BU	36	TEMPLO ECUMÊNICO
11	Colégio de Aplicação - CA	37	JUNTA MÉDICA (HU)
12	CCB	38	AUDITORIA
13	CCE	39	COPERVE
14	CCJ	40	SETIC
15	CCS	41	MORADIA ESTUDANTIL
16	CDS	42	CENTRO DE EVENTOS
17	CED	43	CENTRO DE TREINAMENTO
18	CFH	44	ENGENHARIA BIOMÉDICA
19	CFM	45	LCME
20	CSE	46	CEBIME

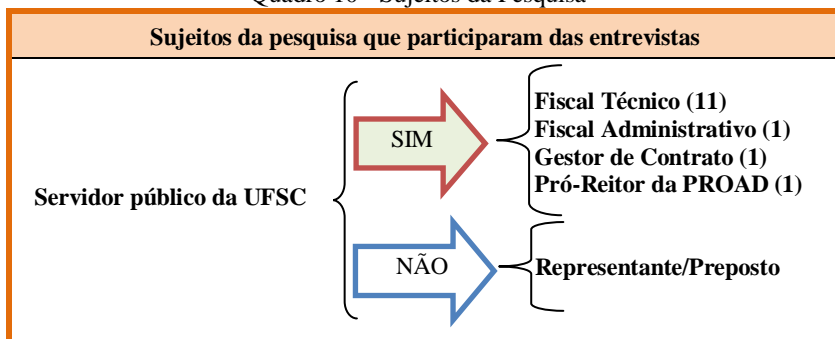
21	CTC	47	DGP
22	CENTRO CONVIVÊNCIA	48	EFI
23	DAE	49	REITORIA II
24	DAC	50	TV UFSC - Morro da Cruz
25	NETI	51	CIDADE DAS ABELHAS
26	IMPrensa UNIVERSITÁRIA/AGECOM	52	LABORATÓRIO MOLUSCOS MARINHOS - SAMBAQUI

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de UFSC (2014a, p. 23-25).

O Quadro 9 relaciona cinquenta e dois locais previstos para a execução dos serviços de limpeza contratados. Para esses locais foram designados fiscais técnicos para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos serviços de limpeza contratados. O gestor do Contrato é o servidor encarregado de coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual. Da mesma forma, o gestor também recebe o suporte de um servidor designado como fiscal administrativo, para auxiliá-lo quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato, em consonância com o que postulam as Instruções Normativas 02/2008 e 06/2013.

A Pró-Reitoria de Administração (PROAD) é o órgão executivo da UFSC responsável pela contratação dos serviços terceirizados de limpeza. É a diretora do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), vinculado à PROAD, que exerce a função de gestor do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC. Para o acompanhamento e controle da execução do Contrato N.º 244/2014, a Administração da UFSC possui 30 fiscais técnicos, um fiscal administrativo e um gestor. São trinta e duas pessoas envolvidas diretamente na gestão e fiscalização do Contrato de prestação de serviços de limpeza vigente na Instituição foco do presente estudo de caso, a UFSC. A pesquisadora delimitou esse universo ao escolher como sujeitos neste estudo os onze fiscais técnicos dos onze Centros de Ensino na UFSC, o fiscal administrativo e o gestor do Contrato. Além desses, também foram incluídos o Pró-Reitor da PROAD e o preposto/representante da empresa prestadora dos serviços de limpeza na UFSC, de acordo com o Quadro 10:

Quadro 10 - Sujeitos da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme mostra o Quadro 10, os sujeitos de pesquisa são os servidores públicos investidos nas funções de: fiscal – técnico e administrativo –, de gestor e de Pró-Reitor de Administração da UFSC, bem como, o representante da empresa privada, contratada pela Universidade Federal de Santa Catarina para executar os serviços de limpeza no Campus Reitor João David Ferreira Lima. Foram selecionados onze dos trinta fiscais técnicos, sendo que cada um deles atua em um Centro de Ensino da Instituição.

Os Centros de Ensino da UFSC – locais de atuação dos onze fiscais técnicos – e os locais onde atuam os demais sujeitos de pesquisa estão contemplados no Quadro 11, devidamente relacionados à função que cada um deles exerce:

Quadro 11 - Local de Atuação dos Sujeitos de Pesquisa

Função	Localização
Fiscal Técnico	Centro de Ciências Agrárias (CCA)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Ciências Biológicas (CCB)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro da Educação (CED)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Ciência Jurídicas (CCJ)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Ciência da Saúde (CCS)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Comunicação e Expressão (CCE)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Desportos (CDS)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH)/UFSC

Fiscal Técnico	Centro Sócio-Econômico (CSE)/UFSC
Fiscal Técnico	Centro Tecnológico (CTC)/UFSC
Fiscal Administrativo	Pró-Reitoria da Administração (PROAD)/UFSC
Gestor do Contrato	Depto. de Projetos, Contratos e Convênios (DPC)/PROAD/UFSC
Pró-Reitor de Administração	Pró-Reitoria da Administração (PROAD)/UFSC
Representante/Preposto	Escritório (improvisado) em frente do prédio da Arquitetura / UFSC

Fonte: Elaborado pela autora.

No total, foram 15 (quinze) os sujeitos entrevistados nesta pesquisa. A escolha dos onze fiscais técnicos que atuam nos Centros de Ensino da UFSC se deve à semelhança desses espaços, ou seja, por possuírem ambientes acadêmicos e administrativos congêneres. Os serviços terceirizados de limpeza precisam ser executados conforme especificações, frequência e periodicidade análogas nos Centros de Ensino, até porque se trata do mesmo contrato. Da mesma forma, a fiscalização e avaliação desses serviços devem corresponder ao que dispõem as Instruções Normativas n.º 02/2008 e n.º 06/2013 e o Contrato n.º 244/2014, no tocante à descrição do tipo de área a ser limpa.

Os Centros de Ensino são considerados áreas descentralizadas previstas no Contrato para a execução dos serviços terceirizados de limpeza. O quantitativo de serventes destinado para a limpeza dos diferentes ambientes acadêmico-administrativos e de uso comum, tais como sanitários, corredores, halls, está relacionado com a metragem quadrada de área a ser limpa para cada Centro. Durante o período letivo, as atividades acadêmicas nestes locais iniciam às 7h30min e encerram às 22h, demandando a limpeza contínua dos ambientes nos turnos da manhã, tarde e noite. A fiscalização desses serviços deve ser realizada por um servidor responsável da UFSC, de preferência com lotação no próprio Centro, designado formalmente por meio de portaria, para auxiliar no trabalho do gestor do Contrato.

Em face do exposto, as entrevistas com esses onze fiscais técnicos trouxeram dados característicos de uma realidade comum que, ao serem compilados e analisados, revelaram desafios e perspectivas da gestão/fiscalização do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC.

Para Pereira Junior (2007, p. 198),

[...], o fiscal a que se refere o art. 67 da Lei n.º 8.666/93 na nossa organização administrativa é o servidor que vai a campo, é o que está diretamente na obra, é o que está verificando como se executam os serviços de limpeza, conservação, manutenção ou vigilância; já o gestor está preocupado com outro nível de acompanhamento e exatamente por isso pode ser gestor de mais de um contrato porque tem que ter a visão do sistema [...].

Por conseguinte, se o gestor é o elemento que tem a visão do sistema, que possui o conhecimento das prerrogativas da Administração e sabe usá-las de maneira correta, “ele tem que ter uma equipe que possa ir ao campo da execução para acompanhar o que está acontecendo [...]”. (PEREIRA JÚNIOR, 2008, p. 9).

Recapitule-se que a Instrução Normativa n.º 06/2013 trouxe para esse cenário de agentes públicos, responsáveis pela fiscalização da execução dos contratos de terceirização, a imposição de um fiscal administrativo, além daquele já previsto no art. 67 da Lei n.º 8.666/93, que passa a ser denominado de fiscal técnico. Diante disto, hoje se tem o gestor, o fiscal administrativo e o fiscal técnico como os principais responsáveis pelo acompanhamento e controle da execução dos contratos de prestação de serviços terceirização de serviços.

Em conformidade com o disposto no art. 68 da Lei n.º 8.666/93, a contratada deverá manter preposto aceito pela Administração para o controle efetivo dos funcionários terceirizados. O preposto é a pessoa nomeada pela empresa contratada, mediante procuração, para representá-la na execução do objeto do contrato. Deve, pois, “receber as demandas e reclamações da Administração, acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, anotar ocorrências, tomar medidas para o saneamento de eventuais falhas, solicitar à Administração providências a seu cargo”. (COSTA, 2013, p. 1).

3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Conforme já mencionado, no que diz respeito às técnicas, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a documental, visto que foram feitas análises de referências sobre o assunto a ser investigado. O estudo também está embasado em informações coletadas por meio de entrevistas estruturadas. Gil (1999, p. 113) acrescenta ao dizer que a entrevista estruturada “desenvolve-se a partir de uma relação fixa de

perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados, que geralmente são em grande número”.

Gil (1999, p. 115) complementa dizendo que são necessários cuidados especiais e habilidade do entrevistador, na condução das entrevistas. No caso das entrevistas estruturadas exige-se que o entrevistador possua um nível mediano de inteligência e de cultura, como também, adequação e responsabilidade pelo que será inquirido.

Citando Martins (2008, p. 22), em uma pesquisa de estudo de caso,

a coleta de dados ocorre após a definição clara e precisa do tema, enunciado das questões orientadoras, colocação das proposições – teoria preliminar -, levantamento do material que irá compor a plataforma do estudo, planejamento de toda a pesquisa incluindo detalhado protocolo, bem como as opções por técnicas de coleta de dados.

Nesta pesquisa, para a realização das entrevistas, foram elaborados 5 (cinco) roteiros, conforme demonstra o Quadro 12:

Quadro 12 - Roteiros Utilizados aos Entrevistados

Função do Entrevistado	Roteiro de Entrevista
Fiscais Técnicos	Roteiro de Entrevista I (Apêndice A)
Fiscal Administrativo	Roteiro de Entrevista II (Apêndice B)
Gestor do Contrato	Roteiro de Entrevista III (Apêndice C)
Pró-Reitor de Administração	Roteiro de Entrevista IV (Apêndice D)
Supervisor/Preposto da empresa contratada	Roteiro de Entrevista V (Apêndice E)

Fonte: Elaborado pela autora.

O Roteiro de Entrevista I foi aplicado aos onze fiscais técnicos dos Centros de Ensino da UFSC. Ao fiscal administrativo, ao gestor, ao Pró-Reitor de Administração e ao preposto da empresa contratada foram adotados, respectivamente, os Roteiros de Entrevista II, III, IV e V.

Cada um dos 5 (cinco) roteiros teve em média 28 (vinte e oito) questões, divididas em 5 (cinco) blocos, com as categorias constantes na Figura 4:

Figura 4 - Categorias de Análise



Fonte: Elaborada pela autora.

Segundo ilustra a Figura 4, os cinco blocos estão divididos nas categorias **Caracterização**, **Capacitação**, **Atribuições**, **Qualidade** e **Avaliação**.

As perguntas contidas no bloco **Caracterização** buscam traçar o perfil de cada entrevistado quanto ao sexo, ao cargo que ocupam, ao tempo de serviço na instituição, ao tempo de exercício na função e à formação acadêmica. Nos blocos **Capacitação**, **Atribuições**, **Qualidade**, **Avaliação** foram elaboradas questões privilegiando estas categorias, em virtude de estarem diretamente relacionadas à gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços. A partir destas categorias foi realizada a análise de conteúdo desta pesquisa.

Ainda que a maioria das perguntas tenha sido semelhantes nos 5 (cinco) Roteiros de Entrevista, algumas questões foram formuladas de modo a contemplar os diferentes contextos de atuação de cada entrevistado em relação ao Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza. No caso dos fiscais técnicos, o Roteiro de Entrevista I apresentou perguntas específicas atinentes ao exercício de suas funções nos Centros de Ensino da UFSC. Além disso, diferentemente da função do gestor e do fiscal administrativo, a atuação do fiscal técnico precisa ser feita *in loco*, de forma pontual, para verificar se a execução do Contrato está sendo cumprida, em conformidade com os termos contratuais pactuados.

O Roteiro de Entrevista II, aplicado ao fiscal administrativo, foi elaborado basicamente com as mesmas perguntas feitas ao gestor do Contrato (Roteiro de Entrevista III), apenas direcionando-as às respectivas funções, uma vez que é ele quem auxilia diretamente o gestor nas ações administrativas inerentes à fiscalização da execução do Contrato. Ao gestor do Contrato, há questões que demandam o conhecimento ampliado e genérico desse entrevistado. A gestão é o serviço geral de gerenciamento do contrato, cabendo ao gestor ter uma visão macro sobre o processo de terceirização dos serviços no setor público e suas implicações. É o gestor que deve tratar direto com o contratado, ou seu preposto, exigindo o cumprimento do serviço pactuado, com a abrangência de todas as áreas da UFSC contempladas

no Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza, inclusive de todos os Centros de Ensino.

As questões do Roteiro de Entrevista IV, destinadas ao Pró-Reitor de Administração, foram praticamente as mesmas utilizadas nos outros Roteiros. Porém, com exceção do bloco caracterização, algumas perguntas dos demais blocos foram formuladas de modo a verificar as ações da Administração da UFSC em relação à gestão e à fiscalização do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC.

O Roteiro de Entrevista V foi destinado ao preposto da empresa privada, contratada para a execução dos serviços de limpeza na UFSC. As perguntas foram elaboradas na intenção de permitir que esse entrevistado fizesse suas considerações, sobre os tópicos contidos nos cinco blocos de perguntas, na ótica da contratada e não na perspectiva da contratante, no caso aqui, representada pelos agentes públicos designados gestor e fiscais da execução do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC.

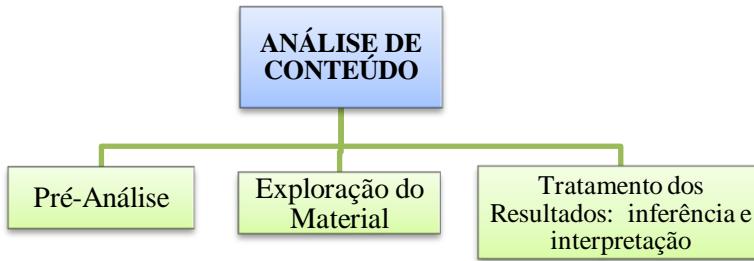
3.4 ANÁLISE DE DADOS

Os resultados desta pesquisa foram obtidos por intermédio da análise de conteúdo, de modo a formar uma relação entre a pesquisa documental e as informações coletadas nas entrevistas, posto que, em conformidade com o que postula Bardin (1979, p. 42),

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Ainda conforme a autora, esse processo compreende três fases basilares: pré-análise; exploração do material; e, tratamento dos resultados (inferência e a interpretação), conforme ilustra a Figura 5:

Figura 5 - Fases da Análise de Conteúdo



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bardin (1979, p. 95).

As primeiras entrevistas foram realizadas com os onze fiscais do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC, que atuam nos Centros de Ensino do Campus Reitor João David Ferreira Lima. A maioria dos entrevistados se mostrou tão interessada em participar da pesquisa que o tempo médio de cada gravação foi de uma hora e meia, indo além da previsão inicial de quarenta minutos para cada entrevista. Muitos entrevistados se empolgaram e acabaram falando bem mais do que foi questionado, enriquecendo bastante este instrumento de pesquisa.

Somente após uma primeira análise do conteúdo da transcrição dessas primeiras abordagens é que foram feitas as entrevistas com o fiscal administrativo, o gestor do Contrato (UFSC), o Pró-Reitor de Administração (PROAD) e a pessoa representante da empresa contratada (preposto). Esse procedimento foi estratégico, considerando-se um presumível aprimoramento do Roteiro de Entrevista II (Apêndice B), do Roteiro de Entrevista III (Apêndice C), do Roteiro de Entrevista IV (Apêndice D) e do Roteiro de Entrevista V (Apêndice E). Ou seja, numa análise inicial das respostas dadas às questões constantes no Roteiro de Entrevista I (Apêndice A), poderiam suscitar questionamentos diferentes ou complementares àqueles constantes nos Roteiros de Entrevista II, III, IV e V, que mereciam alterações, acréscimos ou refinamentos.

No intuito de facilitar a citação das falas e de assegurar o anonimato e a confidencialidade dos entrevistados, seus nomes foram substituídos por identidades representadas por letra maiúscula seguida de números, em conformidade com o que apresenta o Quadro 13:

Quadro 13 - Identidade dos Entrevistados

FUNÇÃO	IDENTIFICAÇÃO
Fiscal Técnico	E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8; E9; E10; E11
Fiscal Administrativo	E12
Gestor do contrato	E13
Pró-Reitor de Administração	E14
Preposto da Empresa Contratada	E15

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 13 relaciona a função dos entrevistados com a identificação utilizada pela pesquisadora para fazer as citações diretas e indiretas das falas desses sujeitos de pesquisa. Registre-se que, dos quinze entrevistados, onze exercem a mesma função – fiscal técnico do contrato –, enquanto os demais exercem funções diferentes entre si – fiscal administrativo, gestor do contrato, Pró-Reitor de Administração e preposto da empresa contratada –.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Embora o estudo de caso venha sendo extensivamente utilizado na pesquisa social, as fraquezas e limitações ainda fazem parte desse tipo de investigação. Uma das limitações frequentemente evidenciadas nessa estratégia de pesquisa é a questão da generalização ou a aplicabilidade do conhecimento para outros contextos. Explicando melhor, quando o autor situa a sua pesquisa a um estudo de caso, restringindo a chance de aplicação de seus resultados em outros lugares ou situações, sua contribuição para o aumento do conhecimento ou da construção de teorias poderá ficar restrita somente ao contexto estudado. (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Considera-se que:

- 1) Estudos de caso não são generalizáveis;
- 2) O estudo não contempla todos que estão envolvidos com o fenômeno;
- 3) O momento em que ocorreu a coleta de dados pode proporcionar rápida desatualização.
- 4) A análise de conteúdo das entrevistas está condicionada à inferência e interpretação do pesquisador.

Em relação à entrevista como instrumento de pesquisa, Godoi e Mattos (2006, p. 305), mencionam que:

[...] a condução do entrevistado por certas trilhas não implica a previsibilidade da conversação. O Conteúdo conversacional permanece imprevisível e submetido às regras não fixadas de formação do sentido e da interpretação, mesmo que o movimento da conversação seja repetitivo e redundante.

O estudo de caso específico desta pesquisa trata de um tema relativamente novo na administração pública brasileira, especialmente na instituição UFSC, cuja produção teórica ainda é incipiente. Isso, de certa maneira, limita a elaboração da análise bibliográfica e documental.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção será apresentada uma lacônica descrição do local de estudo dessa pesquisa, a UFSC, trazendo aspectos da sua história, organização estrutural e administrativa, missão, visão, valores e objetivos. Na sequência, está o item **Resultado da pesquisa documental**, subdividido em *A gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC* e *Especificações e atribuições do contrato de serviços de limpeza na UFSC*. Por último, encontra-se contemplado o item **Categorias de análise**, também dividido em cinco subitens, trazendo quadros sínteses das respostas dadas pelos entrevistados às questões elaboradas nos blocos *caracterização, capacitação, atribuições, qualidade, avaliação*.

4.1 DESCREVENDO A UFSC

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é uma Instituição de Ensino Superior Público Federal, criada em 1960 pela Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960, com o intuito de promover o ensino, a pesquisa e extensão. Sua sede é em Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, região sul do Brasil.

No ano de criação da UFSC (1960), o presidente do Brasil era Juscelino Kubitschek de Oliveira e a posse do primeiro Reitor eleito da UFSC, o Professor João David Ferreira Lima, ocorreu em 25 de outubro de 1960. Nessa época, a Instituição contava com 847 discentes e 49 docentes, todos provenientes de sete outras faculdades isoladas: a Faculdade de Medicina, a Faculdade de Direito de Santa Catarina, a Faculdade de Farmácia de Santa Catarina, a Faculdade de Ciências Econômicas de Santa Catarina, a Faculdade de Catarinense de Filosofia, a Faculdade de Odontologia; e a Faculdade de Serviço Social. (UFSC, 2010a).

Somente em 1965, por intermédio da Lei n.º 4.759, de 20 de agosto de 1965, que a Instituição passou a ser denominada de Universidade Federal de Santa Catarina. Sua atual estrutura administrativa foi adquirida em 1969, com o Decreto n.º 64.824, de 15 de julho de 1969, que aprovou a reestruturação da Universidade Federal de Santa Catarina. Daí, então, as faculdades deram vez às unidades universitárias, denominadas de Centros de Ensino (UFSC, 2010a).

Vale informar que, no ano de 2010, quando a UFSC completou cinquenta anos de existência, foi publicado um livro em homenagem a essa sua trajetória.

Na celebração do jubileu de ouro da Universidade Federal de Santa Catarina, saudamos a publicação deste livro. Esta obra, escrita por diversas mãos, ilustra com propriedade a instituição eclética, plural e diversificada que é a UFSC. As trajetórias que percorremos ao construir esta importante instituição brasileira são diversas, e refletir sobre nosso passado nos encoraja e motiva a perseguir os novos desafios que se apresentam. O texto é rico em detalhes e mostra a Universidade através de distintos ângulos, bem próprio de uma instituição que se manifesta de diferentes maneiras. (UFSC, 2010a, p. 7).

Atualmente, no seu campus sede, a UFSC é composta por onze Centros de Ensino, um Colégio de Aplicação e um Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI). A estrutura física dos Centros de Ensino abriga departamentos, coordenadorias de cursos de graduação e de pós-graduação, salas de aula, salas de eventos, salas de professores, salas meio de informática, laboratórios, auditórios, sanitários, vestiários. Além do campus sede, a UFSC ampliou a oferta de ensino criando campi nas cidades de Araranguá, Curitiba, Joinville (2009) e Blumenau (2013), todos no estado de Santa Catarina.

Fundada em 1960, a Universidade Federal de Santa Catarina atende à demanda por ensino, pesquisa e extensão em cinco campi, situados em Araranguá, Blumenau, Curitiba, Florianópolis e Joinville. Com foco no ensino, na pesquisa e na extensão, a Universidade atua, de forma ampla, do ensino básico à pós-graduação, para a promoção do conhecimento e da cidadania. Reconhecida social e academicamente, a UFSC colabora com o desenvolvimento econômico, político e social do estado e do país. Sua comunidade é constituída por cerca de 48 mil pessoas, entre estudantes, professores e servidores técnico-administrativos em Educação. Atuam na instituição, ainda, voluntários e funcionários terceirizados,

compondo uma população maior que a de 70% das cidades de Santa Catarina. (UFSC, 2014b, p. 178).

A UFSC está avaliada como uma das melhores universidades públicas e gratuitas do Brasil e da América Latina, em virtude de sua busca contínua pela excelência acadêmica, tanto no panorama nacional como no internacional, colaborando na construção de uma sociedade democrática e mais justa. Assim, em relação a valores, a UFSC é uma Instituição:

Acadêmica e de Qualidade: Uma Instituição com busca contínua de patamares de excelência acadêmica, em todas as suas áreas de atuação, em especial no ensino, pesquisa e extensão.

Ousada: Uma Instituição capaz de identificar e optar por novos caminhos e de criar novas oportunidades, carreiras e práticas em conformidade com uma visão inovadora.

Culta: Uma Instituição criadora e irradiadora de arte e ciência.

Atuante: Uma Instituição capaz de opinar, influenciar e propor soluções para grandes temas, tais como: acesso ao conhecimento e à cidadania, desenvolvimento científico e tecnológico, violência urbana, sustentabilidade ambiental e desigualdade social, entre outros.

Internacionalizada: Uma instituição capaz de intensificar parcerias e convênios com instituições internacionais, contribuindo para o seu desenvolvimento, o do Brasil e o de outras nações.

Livre: Uma Instituição com servidores docentes e técnico-administrativos e estudantes livres para desenvolver suas convicções e suas vocações no ensino, na pesquisa e na extensão.

Autônoma: Uma Instituição capaz de decidir sobre seus próprios rumos.

Democrática e Plural: Uma Instituição que assegura o reconhecimento pleno de sua diversidade e autodeterminação de seus vários segmentos.

Bem Administrada e Planejada: Uma Instituição com estratégias eficientes e efetivas de gestão e de

busca dos recursos para a realização de suas metas.

Saudável: Uma Instituição saudável, ancorada na concepção de que a saúde é construída e vivida pelas pessoas em seu ambiente cotidiano, contribuindo para uma formação integral e maior qualidade de vida.

Responsável: Uma Instituição orientada pela responsabilidade ética, social e ambiental (UFSC, 2014c, p. 18-19).

A estrutura organizacional básica da UFSC é composta pelos Órgãos Executivos Centrais e definida de acordo com o Regimento da UFSC (Resolução Normativa nº 28/CUn, de 27/11/2012), conforme mostra o Quadro 14:

Quadro 14 - Estrutura Organizacional Básica da UFSC

<p>I – Reitoria e Vice-Reitoria</p> <p>a) Gabinete da Reitoria; b) Auditoria Interna; c) Secretaria dos Órgãos Deliberativos Centrais; d) Ouvidoria; e) Serviço de Informação ao Cidadão; f) Agência de Comunicação; g) Assessoria de Imprensa; h) TV UFSC.</p>	<p>II – Pró-Reitorias</p> <p>a) Pró-Reitoria de Graduação; b) Pró-Reitoria de Pós-Graduação; c) Pró-Reitoria de Pesquisa; d) Pró-Reitoria de Extensão; e) Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis; f) Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento; g) Pró-Reitoria de Administração</p>
<p>III – Secretarias</p> <p>a) Secretaria de Cultura; b) Secretaria de Relações Internacionais; c) Secretaria de Gestão de Pessoas; d) Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional.</p>	<p>IV – Comissões Permanentes</p> <p>a) Comissão Permanente do Vestibular; b) Comissão Permanente do Pessoal Docente</p>
<p>V – Órgãos Suplementares</p> <p>a) Biblioteca Universitária; b) Restaurante Universitário; c) Museu de Arqueologia e Etnologia Osvaldo Rodrigues Cabral; d) Hospital Universitário; e) Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação; f) Editora da UFSC; g) Biotério Central.</p>	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de UFSC (2014c).

Além dos órgãos executivos elencados no Quadro 13, a Administração Superior da UFSC é composta de órgãos deliberativos: “o Conselho Universitário (CUUn), para deliberação no nível mais alto na própria Universidade, as câmaras, com função deliberativa nas áreas acadêmicas, e o Conselho de Curadores, com função fiscalizadora”. (UFSC, 2014c).

Em 2014, a UFSC computava 116 Cursos de Graduação – 13 a distância e 103 presencial –, 157 Cursos de Pós-Graduação – 30 de especialização, 58 de mestrado acadêmico, 14 de mestrado profissionalizante e 55 de doutorado –. Além disso, a UFSC conta também com ensino nos níveis fundamental e médio, por intermédio do Núcleo de Desenvolvimento Infantil e do Colégio de Aplicação. (UFSC, 2014c).

O número de alunos matriculados, em 2014, era de 46.843 alunos, distribuídos da seguinte forma: 28.792 na graduação, 7.918 nos cursos de pós-graduação especialização, 5.323 no mestrado, 3.676 no doutorado e 1.134 alunos na educação básica. Em dezembro de 2014, a UFSC possuía em seu quadro funcional 2.170 servidores docentes de Ensino Superior, 120 servidores docentes de Ensino Básico e 3.174 servidores técnico-administrativos. Até esse mesmo ano, a área física da Universidade era de aproximadamente, conforme Boletim de Dados 2014, era de aproximadamente 415.972,10 m² em área construída e 59.681,39 m² em construção, além de 16.291.437,79 m² em área de terreno, distribuída em quatro campi geograficamente distintos (Trindade, Joinville, Curitibaanos, Araranguá, Blumenau, além de unidades dispersas). (UFSC, 2014c).

O Relatório de Gestão 2014, da UFSC, traz o seguinte texto de apresentação:

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) abriga uma comunidade com cerca de 50 mil pessoas. São estudantes de graduação, pós-graduação, professores e técnicos-administrativos em Educação (TAEs), sem contar os funcionários terceirizados e pessoas que prestam serviços voluntários. Esse universo amplo, que abrange quase uma centena de cursos de graduação, mais de 500 grupos de pesquisa certificados e dezenas de cursos de pós-graduação que alcançam patamares de excelência é responsável, ainda, por cerca de 9 mil projetos de extensão, que têm como

objetivo aproximar a comunidade externa da UFSC aos seus cinco campi, e por cerca de 3500 projetos de pesquisa, muitos em parceria com órgãos públicos e privados nacionais e internacionais, mostrando a capacidade de pesquisa e inovação da Instituição. Tornar todas essas atividades possíveis não é tarefa fácil e exige de cada gestora ou gestor comprometimento, atenção à legislação em vigor e total consciência do seu papel enquanto servidor público, comprometido com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público. Nossas ações devem ter sustentabilidade legal. Durante o ano de 2014, continuamos a consolidar procedimentos e normas para ampliar um conjunto de ações destinadas a tornar transparente e melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos. No âmbito do sistema de correição disciplinar interno, merece registro a aprovação no Conselho Universitário (CUUn) da criação da Corregedoria da UFSC. Os significativos avanços alcançados em áreas importantes para seu funcionamento não teriam sido possíveis sem a decisiva participação dos compromissados técnico-administrativos, docentes e estudantes que a compõem. Esses homens e mulheres querem tão somente o bem dessa instituição que há 54 anos é uma referência para Santa Catarina e para o País. Assim como a gestão da UFSC, essas pessoas têm um evidente comprometimento com uma universidade pública, com a austeridade administrativa e com a economicidade nos gastos públicos. (UFSC, 2014b, p. 9-11).

A UFSC, a partir da década de noventa, passou a terceirizar algumas de suas atividades-meio – a de limpeza foi uma delas – em conformidade com os critérios estabelecidos pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei n.º 8666/93). É por intermédio do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), vinculado à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), que a UFSC realiza a contratação dos serviços terceirizados de limpeza, cuja execução deve

ocorrer nas áreas descentralizadas da Instituição, a exemplo dos Centros de Ensino.

4.2 RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi realizada a partir de documentos oficiais – editais, portarias, contratos, termos aditivos, atas - expedidos pelos órgãos da Administração da UFSC, bem como de processos, cartas, memorandos, *e.mail*, formulários de frequência e avaliação mensal, reclamações da ouvidoria, relatório de pesquisa de satisfação, devidamente arquivados nas diferentes unidades acadêmico-administrativas da Instituição.

4.2.1 A gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC

O Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza em vigência na UFSC (Contrato N.º 244/2014) é decorrente da Dispensa de Licitação n.º 3642/2014, em caráter emergencial. A empresa prestadora desses serviços é a mesma desde a contratação feita no final do ano de 2007 (Contrato N.º 683/2007), via processo de licitação (Processo de N.º 23080.036909/2007-33), instaurado por meio da Comissão Permanente de Licitação, que tornou público o Pregão Eletrônico N.º 172/2007, tipo menor preço, nos termos da Lei n.º 10.520/2002, do Decreto n.º 3.555/2000, do Decreto n.º 5.450/2005 e da Lei n.º 8.666/1993.

Conforme preceitua a Lei n.º 8.666/93 (com redação alterada pela Lei n.º 9648/98) o contrato poderá ser prorrogado por períodos subsequentes de doze meses, até o limite máximo de sessenta meses.

Art. 57. II – a prestação de 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. [...]. § 4o – Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado em até doze meses. (BRASIL, 1993).

A Administração da UFSC não conseguiu viabilizar em tempo hábil o processo licitatório indispensável para uma nova contratação dos serviços de limpeza. Amparou-se legalmente no que dispõe o parágrafo 4.º, do Art. 57 da Lei n.º 8666/93, para prorrogar por cento e oitenta dias (Termo aditivo n.º 20/2012), em caráter excepcional, o Contrato inicial (Contrato N.º 683/2007). Esse prazo de prorrogação excepcional também expirou e foi feito novo adiamento contratual (Termo aditivo n.º 22/2013). Em setembro de 2013, o diretor do DPC solicitou ao Pró-Reitor de Administração autorização para a abertura de um novo processo licitatório para contratação dos serviços de limpeza, justificando que o término do prazo do contrato, já com duas prorrogações de cento e oitenta dias cada, iria expirar em 27 de dezembro de 2013. (UFSC 2013a). A autorização foi dada, porém, o processo para nova licitação (processo n.º 23080.055840/2013-95) apresentou problemas e foi cancelado. Foi realizado um Contrato emergencial (Contrato 261/2013), decorrente da Dispensa de Licitação n.º 327/2013, que teve duas prorrogações, via Termos Aditivos N.ºs 01 e 02/2014. Conforme informações do DPC/PROAD, houve um novo processo licitatório para a contratação dos serviços de limpeza, via Pregão Eletrônico n.º 043/2014, que está *sub judice*, em virtude de recurso impetrado por uma das empresas participantes no certame.

Devido a suspensão da licitação para os serviços de limpeza ocorrida em dezembro de 2013, foi firmado um novo contrato em caráter emergencial, de número 261/2013, por 3 meses, com a empresa então detentora do contrato 683/2007 encerrado também em dezembro 2013. Contrato este que teve prorrogação, por aditivo, por mais 90 dias em virtude da indefinição do resultado da licitação. Por ainda continuar sem definição de vencedor desta licitação, foi aberto novo processo com dispensa para a contratação em caráter emergencial, sendo vencedora a mesma empresa que já vinha trabalhando na UFSC, agora com o contrato 086/2014, que foi aditivado em caráter excepcional, vigorando até 26/12/2014. Em todos os contratos os serviços de fiscalização foram executados com a elaboração de relatórios mensais, levantando valores a serem descontados referentes à faltas com e sem reposição e a solicitação da aplicação de multas

pelos não cumprimento integral dos mesmos. (UFSC, 2014b, p. 274).

Enquanto esse imbróglio judicial não for concluído, a Administração da UFSC não poderá realizar nova licitação para contratação desses serviços. Com isso, a empresa contratada para execução dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC, inicialmente via Contrato N.º 683/2007 com o prazo máximo de sessenta meses, permanece na UFSC, por meio de prorrogações e contratos emergenciais com dispensa de licitação, por mais de oitenta e oito meses.

Registre-se que o Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC é o que possui o maior número de funcionários terceirizados. São 522 no total, sendo que desses, 504 exercem a função de servente e 18 são fiscais. O valor pago mensalmente pela contratação dos serviços de limpeza prestados na UFSC é de “R\$1.452.655,22 (hum milhão, quatrocentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais, e vinte e dois centavos)”. (UFSC, 2014b, p. 2).

Vinculado à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), o Departamento de Projetos Contratos e Convênios (DPC) é o setor da UFSC responsável pelo planejamento, organização e coordenação dos contratos de bens e serviços, bem como pela gestão e fiscalização do acompanhamento da execução desses contratos. Fazem parte do DPC a Coordenadoria de Contratos Fundacionais (CCF), a Coordenadoria de Contratos Terceirizados e a Coordenadoria de Projetos.

Segundo texto do Relatório de Gestão 2014 da UFSC, dentre as competências da Pró-Reitoria de Administração está: “II – propor e acompanhar a execução da política da Universidade no que se refere a: a) projetos, contratos e convênios; [...]. III – emitir portarias e outros atos administrativos que se façam necessários à consecução das atividades da respectiva área”. (UFSC, 2014b, p. 64).

É competência do DPC “promover e manter condições para o desenvolvimento das atividades das coordenadorias subordinadas ao Departamento”. (UFSC, 2014b, p. 69). Em relação aos contratos terceirizados, a exemplo do contrato de prestação dos serviços de limpeza, é da competência da Coordenadoria de Contratos Terceirizados:

I – elaborar/digitar os termos de contrato e termos aditivos aos contratos de serviços terceirizados da UFSC, após homologação do resultado da licitação ou do processo de dispensa de licitação

por inexigibilidade; II – encaminhar os processos referentes a serviços terceirizados aos setores competentes para análise de reajuste, prorrogação e supressão ou acréscimo; III – contatar as empresas prestadoras de serviços terceirizados; IV – contatar frequentemente os diversos setores da UFSC no que tange, principalmente, aos serviços terceirizados; V – acompanhar a vigência de todos os contratos terceirizados em que o DPC possui gerência; VI – incluir dados no Sistema de Transferência de Informação (STI), da Controladoria Geral da União/CGU, dos contratos relativos aos empregados terceirizados, a cada quadrimestre; VII – coordenar e acompanhar os contratos de prestação dos serviços gerais terceirizados na UFSC; VIII – montar os processos de licitação referentes a serviços gerais; IX – realizar pesquisa de preços dos processos de licitação; X – montar o termo de referência dos processos de licitação; XI – preparar processos de licitação das concessões; XII – gerenciar os contratos de concessão de uso; XIII – controlar a documentação exigida em contratos; XIV – controlar pagamentos das concessões; XV – registrar os contratos nos sistemas de controle e gestão elaborados pela UFSC ou pelos órgãos de controle do Governo Federal; XVI – elaborar relatórios objetivando suprir as demandas de controle da atividade e para informações gerenciais; XVII – disponibilizar informações necessárias para concepção de ferramentas de TI; XVIII – executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pela Direção do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios. (UFSC, 2014b, p. 71).

4.2.2 Especificações e atribuições do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC

O Contrato com a empresa terceirizada para prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC inicialmente foi para execução em uma área, no campus sede, de aproximadamente 400.000,00m². As especificações dos serviços a serem executados estão

previstas no Anexo I do Contrato nº 244/2014, que em seu texto traz que a empresa contratada deve:

Prestar serviços de limpeza e conservação nas áreas íntimas, corredores/hall, ensino (salas de aula), laboratórios especiais, esquadrias externas – face interna e face externa, e áreas externas – da Universidade Federal de Santa Catarina, conforme detalhadas no Anexo. (UFSC, 2014a).

Da mesma forma, o Contrato traz como obrigações da contratada:

1. Responsabilizar-se integralmente pelos serviços contratados, nos termos da legislação vigente;
2. Selecionar e preparar rigorosamente os empregados que prestarão os serviços, encaminhando elementos portadores de atestados de boa conduta e demais referências, tendo funções profissionais legalmente registradas em suas carteiras de trabalho;
3. Manter disciplina nos locais dos serviços, retirando no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após a notificação, qualquer empregado considerado com conduta inconveniente pela Contratante;
4. Manter seu pessoal devidamente uniformizado, com crachás de identificação autenticados e com Equipamento de Proteção Individual (EPIs), inclusive luvas, a serem por ela fornecidos;
5. Cumprir, obrigatoriamente, as normas legais vigentes de segurança e medicina do trabalho, inclusive quanto ao percentual de insalubridade e periculosidade, que no presente caso refere-se a 100% (cem por cento) do total de contratados;
6. Manter todos os equipamentos e utensílios necessários a execução dos serviços, em perfeitas condições de uso, devendo os danificados serem substituídos em até 24 (vinte e quatro) horas. Os equipamentos elétricos devem ser dotados de sistemas de proteção, de modo a evitar danos a rede elétrica;
7. Identificar todos os equipamentos, ferramentas e utensílios de sua propriedade, tais como: aspiradores de pé, enceradeiras, mangueiras, baldes, carrinhos para transporte

- de lixo, escadas, etc., de forma a não serem confundidos com similares de propriedade da Contratante;
8. Implantar de forma adequada a planificação, execução e supervisão permanente dos serviços de forma a obter uma operação correta e eficaz, realizando os serviços de forma meticulosa e constante, mantendo sempre em perfeita ordem todas as dependências das áreas da Contratante descritas nos anexos;
 9. Nomear encarregados responsáveis pelos serviços, com a missão de garantir o bom andamento dos mesmos, permanecendo no local de trabalho em tempo integral, fiscalizando e ministrando a orientação necessária aos executantes dos serviços. Estes encarregados terão a obrigação de reportarem-se, quando houver necessidade, ao responsável pelo acompanhamento dos serviços da Contratante e tomar as providencias pertinentes para que sejam corrigidas todas as falhas detectadas. Devendo ser observada a proporção mínima de um encarregado para cada trinta serventes;
 10. Responsabilizar-se pelo cumprimento, por parte de seus empregados, das normas disciplinares determinadas pela Contratante. Como também, não sendo permitidas saídas de empregados da Contratada durante o horário de expediente, no qual será cobrada a responsabilidade por tais faltas diretamente aos encarregados da Contratada;
 11. Assumir todas as responsabilidades e tomar as medidas necessárias ao atendimento dos seus empregados, acidentados ou com mal súbito, por meio de seus encarregados;
 12. Cumprir, além dos postulados legais vigentes de âmbito federal, estadual ou municipal, as normas de segurança da Contratante;
 13. Instruir os seus empregados, (quanto a prevenção de incêndios nas áreas da Contratante);
 14. Registrar e controlar, juntamente com o preposto da Contratante, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal, bem como as ocorrências havidas. Nas faltas ou licenças do empregado ao serviço, ficara a Contratada obrigada a providenciar, de imediato, sem qualquer ônus para a UFSC, a sua substituição. Como também, a Contratante, reserva-se o direito de descontar dos

pagamentos a serem feitos a contratada, toda e qualquer falha de empregados, desde que não tenha havido reposição imediata, além da aplicação da multa de 0,5% incidente sobre o valor da fatura do mês vigente, como também o desconto do adicional de assiduidade estabelecido na convenção coletiva da categoria profissional;

15. Fazer seguro de seus empregados contra riscos de acidente de trabalho, responsabilizando-se, também, pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, conforme a exigência legal;
16. Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, fornecendo todos os material e equipamentos, ferramentas e utensílios em quantidade, qualidade e tecnologia adequadas, com a observância as recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislação;
17. Observar conduta adequada na utilização dos materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, objetivando a correta execução dos serviços;
18. Cumprir durante a vigência do contrato a legislação trabalhista e os acordos coletivos de trabalho;
19. Os serviços deverão ser executados em horários que não interfiram com o bom andamento da rotina de funcionamento da Contratante.

As obrigações da contratante, de acordo com o Contrato, são:

1. Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela contratada, de acordo com as cláusulas e os termos de sua proposta;
2. Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registo próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis;
3. Notificar a contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção;
4. Não permitir que os empregados da contratada realizem horas extras, exceto em caso de comprovada necessidade de

- serviço, formalmente justificada pela autoridade do órgão para o qual o trabalho seja prestado e desde que observado o limite da legislação trabalhista;
5. Pagar à contratada o valor resultante da prestação do serviço, no prazo e condições estabelecidas neste Termo de Contrato e Anexos;
 6. Efetuar as retenções tributárias devidas sobre o valor da fatura de serviços da contratada, em conformidade com o § 8º do art. 36 da IN SLTI/MPOG n.º 02/2008;
 7. Não praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:
 - 7.1. Exercer poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando do objeto da contratação previr o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;
 - 7.2. Direcionar a contratação de pessoas para trabalhar na contratada;
 - 7.3. Promover ou aceitar desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto de contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado;
 - 7.4. Considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.
 8. Analisar os termos de rescisão dos contratos de trabalho do pessoal empregado na prestação dos serviços no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, após a extinção ou rescisão do contrato, nos termos do § 5º. d. I e § 8º do art. 34 da IN SLTI/MPOG n.º 02/2008;
 9. Disponibilizar instalações sanitárias, vestiários com armários guarda-roupas;
 10. Destinar local para guarda dos saneantes domissanitários, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios.

O Anexo I do Contrato nº 244/2014, dispõe sobre as normas de limpeza e higienização das áreas internas e externas previstas no Anexo II. Na análise desse dispositivo, podem ser identificados como indicadores dos serviços a serem executados: a descrição detalhada dos

serviços; a frequência de realização dos serviços; a periodicidade; o tipo de área a ser limpa; a relação servente por metro quadrado de execução.

O acompanhamento e o controle da execução dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC são realizados por agentes públicos investidos na função de gestor, de fiscal administrativo e de fiscais técnicos das áreas descentralizadas ou unidades, previstas para a execução desses serviços. A designação formal desses agentes é feita pela Pró-Reitoria de Administração, por meio de portarias.

De acordo com o que prescreve o Contrato n.º 244/2014, na cláusula décima segunda:

A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, devendo ser exercidos por um ou mais representantes da CONTRATANTE, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 6.º do Decreto N.º 2.271/1997: [...]. O representante da CONTRATANTE deverá ter experiência necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato. [...]. O representante da CONTRATANTE deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei n.º 8.666/1993. (UFSC, 2014a, p. 12).

Compete ao gestor e fiscais verificar se as cláusulas contratuais estão sendo cumpridas e se os serviços estão sendo realizados em conformidade com as normas de limpeza e higiene estipuladas. Assim, para cada área descentralizada precisa ter um fiscal técnico acompanhando pontualmente a execução do serviço de cada empregado terceirizado, procedendo a sua avaliação com conceitos pré-definidos em ótimo, bom, regular e fraco. Esse procedimento possibilita a verificação de faltas sem reposição ou com reposição, permitindo a aplicação das penalidades contratualmente previstas. Os fiscais devem apresentar ao gestor do contrato relatórios mensais da regularidade e da qualidade dos serviços prestados no mês. (UFSC, 2007).

A omissão do funcionário encarregado para o ofício – ou o incorreto cumprimento da tarefa – pode gerar dano ao erário. Neste caso, além da responsabilidade no plano disciplinar, por exemplo, ele sofrerá as consequências civis, ataindo para si o dever de reparar o prejuízo (ALVES, 2005, p. 60-69).

4.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE

A descrição e análise do conteúdo das entrevistas serão apresentadas em conformidade com as cinco categorias previstas nos blocos que dividem as questões: **Caracterização; Capacitação; Atribuições; Qualidade; Avaliação.**

4.3.1 Caracterização

O primeiro bloco é destinado à categoria **Caracterização** e contempla as questões sobre o perfil do entrevistado. As informações coletadas estão mencionadas no Quadro 15:

Quadro 15 - Caracterização dos Entrevistados

Entrevistado	Sexo	Cargo	Tempo UFSC	Formação	Tempo função
E1	Fem.	Administrador de Edifícios	3 anos	Ensino Médio	1 ano
E2	Fem.	Administrador de Edifícios	32 anos	Ensino Médio	8 anos
E3	Masc.	Administrador	34 anos	Superior + Mestrado	6 anos
E4	Masc.	Administrador	2 anos e meio	Superior	1 ano
E5	Masc.	Contínuo	27 anos	Ensino Fundamental	8 anos
E6	Masc.	Administrador de Edifícios	3 anos	Superior	10 meses
E7	Masc.	Administrador de Edifícios	1 ano	Ensino Médio	10 meses
E8	Masc.	Administrador de Edifícios	2 anos e meio	Superior + Especialização	2 anos/ meio
E9	Fem.	Administrador	3 anos e meio	Superior	2 anos e meio
E10	Masc.	Assistente Administrativo	30 anos	Ensino Médio	6 anos
E11	Masc.	Assistente Administrativo	37 anos	Superior + Especialização	2 anos

E12	Masc.	Administrador de Edifícios	2 anos	Ensino Médio	1 ano
E13	Fem.	Auxiliar Administrativo.	2 anos	Ensino Médio	9 meses
E14	Masc.	Economista	11 anos	Superior + Especialização	2 anos e 7 meses
E15	Fem.	Preposto	Não se aplica (contratada)	Ensino Médio	1 ano e 3 meses

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação ao sexo dos entrevistados, o Quadro 15 mostra que há um predomínio do sexo masculino. Dos quinze, dez são homens e cinco são mulheres. Destas, no quesito formação, apenas uma delas possui nível superior, as demais possuem nível médio. No caso dos homens, dos dez, um concluiu o ensino fundamental, três concluíram o ensino médio, dois tem nível superior completo, três possuem nível superior com pós-graduação *lato sensu* (especialização) e um deles tem nível superior com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado).

Dos entrevistados três ocupam o cargo de administrador, três são assistentes administrativos, um é auxiliar administrativo, quatro são ocupantes do cargo de administrador de edifício, um é contínuo, um é economista e outro é preposto. No tocante ao tempo de serviço dos servidores na UFSC, enquanto cinco deles, na média, trabalham há mais de três décadas na Universidade, a média dos outros dez é de três anos de trabalho nessa mesma Instituição. Já o preposto do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza está na empresa há um ano e três meses. O tempo médio de exercício de onze entrevistados, nas respectivas funções, é de um ano e meio. Apenas quatro deles apresentam uma média de sete anos.

Ainda no bloco correspondente à **Caracterização**, ao serem questionados sobre as funções que exercem além dessa de fiscal/gestor do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC, com exceção do Pró-Reitor de Administração, todos informaram ter outras funções que demandam muito tempo da carga de trabalho diária deles. A figura 6 ilustra as respostas recorrentes:

Figura 6 - Respostas à Questão: Que outra função você exerce além dessa?

Coordenador(a) de Apoio Administrativo (E2; E3; E9; E10)	Administrador(a) de Edifício e Agente patrimonial (E1; E6; E8; E11; E12)	Supervisor audiovisual das salas de eventos (E5)	Diretora do DPC e gestora de vários contratos, além do da limpeza (E13)
--	--	--	---

Fonte: Elaborada pela autora.

Na análise das informações contidas na Figura 6, o **acúmulo de funções** (grifo nosso) exercidas pelos servidores pode ser identificado como um **desafio** (grifo nosso) para a gestão/fiscalização dos serviços de terceirização de limpeza na UFSC.

4.3.2 Capacitação

No segundo bloco, com a categoria **Capacitação**, o Quadro 16 registra a síntese das respostas dadas pelos entrevistados à primeira questão:

Quadro 16 - Treinamento/Capacitação para a Função

Questão	Respostas
<p>Que tipo de treinamento ou capacitação você recebeu para o exercício da função de fiscal/gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza?</p>	<p>“A capacitação que eu tive foi que, assim que eu cheguei, o fiscal anterior me passou como deveria ser feito, me mostrou como era feito e a partir daí que eu soube como fazer, mas a capacitação formal eu não tive”. (E1).</p> <p>“Da Instituição? Nenhuma”. (E2).</p> <p>“Nenhum. Eu fui atrás e fiz algumas leituras em relação aos contratos de fiscalização”. (E3).</p> <p>“Nenhuma.” (E4; ; E5; E6; E8; E9; E10).</p> <p>“Nenhum. Simplesmente chegou a determinação dizendo que a partir daquele momento eu ficaria responsável por essa fiscalização, mas nunca houve uma reunião, nunca houve uma orientação, nunca houve um treinamento. Apenas que eu tenho que fazer cumprir o contrato, mas ninguém me diz o que eu devo fazer. Simplesmente: a responsabilidade da equipe de limpeza é tua. (E7).</p> <p>“O meu aprendizado foi feito de forma empírica. Eu comecei de degrau a degrau. [...]. Eu aprendi aprendendo. Eu aprendi no tranco”. (E11).</p> <p>“Somente agora, na última semana (grifo nosso), que eu fiz o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos que foi ministrado pela diretora do DPC e pela Procuradoria da UFSC. Porém, por quase um ano eu fui buscando informação e tive como parâmetro o antigo fiscal [...]. Foram 24 horas de capacitação”. (E12).</p> <p>“Na verdade, quando eu entrei, nenhuma (grifo nosso). Em agosto de 2014, eu e mais um colega fomos enviados pra São Paulo. Nós ficamos lá uma semana, num curso de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, na ESAF de SP. Foi a única capacitação pra esse tipo de serviço, de atuação como gestor de contrato, de fiscalização. Não especificamente pra contratos de limpeza. Para contratos em geral, gestão e fiscalização, de serviços terceirizados, em conformidade com a Lei 8.666/93. [...]. Foram 32 horas de capacitação”.(E13).</p>

<p>Que tipo de capacitação ou treinamento foi oferecido pela Administração da UFSC ao gestor e aos fiscais – técnico e administrativo – do contrato de terceirização de serviços de limpeza?</p>	<p>“[...] , teve uma época que foram oferecidos treinamentos para pessoas interessadas em ser fiscais de contratos, mas que não atuavam como fiscal na época e também não foram efetivamente designados para essa função. Eu não sei explicar porque esse treinamento não foi oferecido para os fiscais que efetivamente já estavam designados. Eu só sei que quando nós assumimos em 2012, uma das primeiras coisas que eu questionei é quem tinha a lista de servidores que fizeram curso pra fiscal [...]. E eu até fui atrás de alguns que me disseram que não queriam, (grifo nosso) que não podiam, outros já tinham se aposentado”.</p> <p>“Hoje, mediante a identificação da falta de conhecimento específico e de treinamento, a atual gestão da UFSC realizou curso de capacitação (24 horas) em três turmas. Agora vamos dar uma parada e vamos ver a necessidade de mais cursos ou não. Os fiscais hoje designados, que estão aí e não participaram desse treinamento serão alijados”. (E14).</p>
<p>Que tipo de treinamento ou capacitação a empresa oferece aos serventes e encarregados da limpeza?</p>	<p>“Noventa por cento de treinamento teórico, com apostilinha. Agora, todo o funcionário que entra tem um treinamento de um dia. Eles entram às 8 horas da manhã e vão até às 5 horas da tarde. É explicada toda a regra da empresa: como trabalhar; de que forma trabalhar; como fazer ... Esse treinamento é feito na sede da empresa. [...]. É um treinamento básico”. (E15).</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 16 indica que nenhum dos onze entrevistados que ocupam a função de fiscal técnico (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11) recebeu treinamento ou capacitação formal específica para o exercício da função à qual foram designados. Um deles disse ter feito leituras referentes à fiscalização de contratos, outro usou a expressão “eu aprendi no tranco” para registrar a falta desse treinamento ou capacitação. Por outro lado, o fiscal administrativo (E12) participou recentemente de um curso de capacitação, de 24 horas, ministrado pela diretora do Departamento de Projetos Contratos e Convênios (DPC) e pela Procuradoria da UFSC, porém informa que por cerca de um ano foi buscando as orientações sobre essa fiscalização com o fiscal que o antecedeu. A gestora do contrato (E13) informou não ter recebido nenhuma capacitação quando assumiu essa função, mas que, após cinco meses, ela foi enviada a participar, por uma semana, de um curso de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, na ESAF de SP.

Pode-se perceber que a capacitação ou treinamento para os ocupantes de função de gerenciamento e de fiscalização de contrato de

serviços terceirizados começaram a ser oferecidos recentemente pela Administração, embora esses contratos de serviços terceirizados venham sendo realizados há mais de duas décadas na UFSC. Com isso, a iniciativa de ofertar cursos de capacitação e treinamento aos agentes públicos envolvidos na gestão e fiscalização desses contratos pode ser considerada aqui como uma **perspectiva** (grifo nosso) positiva nesse processo. Essa assertiva pode ser confirmada pelo Pró-Reitor de Administração (E14) ao responder a essa primeira pergunta da categoria **Capacitação**, formulada de forma diferente, conforme mostra o Quadro 16.

No tocante à empresa contratada, o seu preposto (E15) informou que sempre há um “treinamento básico”, “noventa por cento de treinamento teórico, com apostilinha”, para “todo o funcionário que entra”. (E15). Em referência a essa resposta, é importante mencionar que, caso haja previsão contratual, o gestor do contrato “deverá verificar o cumprimento por parte da contratada da obrigação de promover treinamento e reciclagem profissional para seus empregados, relacionadas à execução do contrato.” (BRASIL, 2012, p. 25). No entanto, em relação ao Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza em vigência na UFSC, numa análise minuciosa deste documento, não foi encontrada cláusula alguma que fizesse alusão a essa obrigação, ainda que o Pró-Reitor de Administração tenha dito:

Existe essa exigência no contrato, mas só que não é cumprida. [...], consta no contrato que semestralmente teria que ser dado um treinamento de uso dos materiais e produtos de limpeza. [...]. Perguntamos pra alguns serventes e eles disseram que nunca tinham tido treinamento”. (E14, 2014).

Mediante a informação dada pelo Pró-Reitor de Administração, constante no Quadro 16, de que “os fiscais hoje designados, que estão aí e não participaram desse treinamento serão alijados” (E14), a pesquisadora questionou se houve, por parte da PROAD, um comunicado formal direcionado especialmente aos fiscais técnicos “hoje designados”, solicitando que participassem do citado curso de capacitação/treinamento. O entrevistado respondeu que “a comunicação sobre esses cursos de capacitação que foram ministrados agora, sobre a fiscalização de contratos, foi geral para todos. Não houve um comunicado direto aos fiscais que hoje aí estão”. (E14). Nesse sentido, pode-se entender que “os fiscais que hoje aí estão” serão “alijados” por

não terem participado do curso de capacitação que acaba de ser oferecido, mesmo que não tenham recebido qualquer aviso sobre essa sujeição.

Ainda no Quadro 16, ao fazer referência a servidores que há alguns anos atrás haviam participado de um treinamento oferecido para fiscais de contratos em geral, o entrevistado menciona: “Eu até fui atrás de alguns que me **disseram que não queriam** (grifo nosso)” (E14). Ou seja, os servidores, quando procurados pela atual Administração da UFSC para atuarem como fiscal de contrato, “disseram que não queriam” (E14). Pois há de se considerar aqui que, conforme o item IV do Art. 116, da Lei n.º 8.112/90, é dever dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais” (BRASIL, 1990). Nesse caso, a fiscalização do contrato é tida como uma obrigação acessória, apontada dentre os compromissos dos agentes públicos, não cabendo sua recusa para essa incumbência.

Trata-se de obrigação adicional, indicada entre os compromissos dos agentes públicos, não havendo, portanto, possibilidade de ser recusado o encargo. A recusa somente poderá ocorrer, nas seguintes hipóteses: Quando o agente for impedido ou suspeito, por ser parente, cônjuge, companheiro, ou por amigo íntimo ou inimigo, por ter recebido presentes, ter relação de débito ou crédito com o contratado ou qualquer outro tipo de interesse, direto ou indireto, plenamente justificado; Por não deter conhecimento técnico específico, quando a lei ou o objeto do contrato o exigir. (BRASIL, 2010, p. 54-55).

Dando continuidade ao bloco **Capacitação**, as respostas dos entrevistados a segunda questão dessa categoria estão apresentadas no Quadro 17:

Quadro 17 - Termos do Contrato

Questão	Respostas
<p>Quais os principais aspectos relacionados ao Contrato de prestação dos serviços terceirizados, abordados pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?</p>	<p>“Não sei. Eu tenho pouco conhecimento. Se eu precisasse saber eu teria que pegar a lei pra ver mesmo. Eu não sei nada”. (E1, 2014).</p> <p>“Não sei. Quer dizer, devo procurar estudar mais.” (E2, 2014).</p> <p>“Eu sei que pela Lei 8.666/93 teria que ser feita uma licitação para encontrar qual a melhor empresa que deve prestar esses serviços. Tem que ter um fiscal pra acompanhar, um gestor de contrato pra acompanhar esses contratos de terceirização e aí tem as orientações, as normativas que vem por parte do MPOG, que determinam como deve ser feito o controle e a execução desse serviço, certo? Todos os editais seguem essa orientação por parte da MPOG. Não me cabe ver como faz esse contrato. Esse conhecimento ninguém me repassou. Esse conhecimento foi na prática. Eu fui correr atrás”. (E3, 2014).</p> <p>“Deveres da contratada. Eu leio o contrato e eu vejo a Lei 8666/93, referente às multas e às penalidades. Eu vejo isso por vontade própria”. (E4, 2014).</p> <p>“Não sei. Não conheço a lei”. (E5; E7; E8, 2014).</p> <p>“Não sei. Não recebi nenhuma instrução com relação a essa lei”. (E6, 2014).</p> <p>“Sim. Eu tenho conhecimento porque eu já estudei a lei. Mas, conforme foram surgindo as necessidades, a gente foi elucidando. Ao longo dos problemas eu ia perguntando. Ninguém me mostrou essa lei. Essa lei a gente estuda pro concurso. Porém, em relação a esse contrato de limpeza, conforme iam surgindo as dúvidas, eu ia lendo”. (E9, 2014)</p> <p>“Nunca me passaram e nem eu tive a curiosidade de ler”. (E10, 2014).</p> <p>“Se tu me perguntares se eu li a lei de cabo a rabo, eu te digo que não. Eu tentei ler. Com relação à terceirização sim. Não vou dizer pra ti que eu domino, mas as principais questões, quando elas aparecem, eu sei bem as definir, como no que diz respeito às responsabilidades da contratante e da contratada. [...]. A UFSC nunca me deu esse conhecimento e devo admitir que nunca busquei, talvez até pelo meu cotidiano eu não tenha buscado esse conhecimento. Por falta de tempo”. (E11, 2014).</p> <p>“Eu comecei a ter informação a respeito em função de que eu ajudei a fazer o termo de referência para a licitação, antes de eu começar a fiscalizar, em outubro e novembro do ano passado. Então eu tenho mais informação em relação aos requisitos da contratada, os aspectos legais de capacitação</p>

	<p>técnica e algumas coisas assim”. (E12, 2014).</p> <p>“O que prevê agora, pois a IN 02/2008 foi alterada pela IN 06/2013. E essas alterações que ela tá pedindo agora, além do gestor do contrato e do fiscal técnico, existe também o fiscal administrativo, que é o fiscal que vai cuidar da parte burocrática. [...] a Lei prevê várias sanções pras empresas, por falta de cumprimento desses serviços que não tão sendo prestados direito (grifo nosso), porém, em contrapartida as empresas também não são cobradas”. (E13, 2014).</p> <p>“Não conheço”. (E15, 2015).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 17 evidencia que, dos 14 respondentes 8 deles desconhecem a Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (Lei n.º 8.666/93). Em informações complementares, 3 disseram que não buscaram esse conhecimento: “A UFSC nunca me deu esse conhecimento e devo admitir que nunca busquei, talvez até pelo meu cotidiano eu não tenha buscado esse conhecimento. Por falta de tempo”. (E11). “Não sei. Quer dizer, devo procurar estudar mais”. (E2). “Se eu precisasse saber eu teria que pegar a lei pra ver mesmo. Eu não sei nada”. (E1). Apenas as respostas de 6 fiscais técnicos (E3, E4, E9, E11), do fiscal administrativo (E12) e do gestor (E13) do contrato demonstram algum conhecimento destes em relação à Lei. O preposto (E15) da empresa contratada diz não conhecê-la.

Ao Pró-Reitor de Administração essa questão não foi abordada, em virtude da sua informação prévia de que a atual gestão da UFSC realizou recentemente cursos de capacitação para a gestão e fiscalização dos contratos “mediante a identificação da falta de conhecimento específico e de treinamento”. (E14).

O que precisa ser dito, em relação às respostas do Quadro 16 é que os contratos da Administração Pública são rígidos, sobretudo, pela Lei nº 8.666/93 e suas alterações. O gestor e os fiscais de contratos devem conhecer suas regras, inclusive as particulares do contrato e da licitação precedente, se for o caso. O artigo 55 da Lei nº 8.666/93 prescreve que as cláusulas do contrato devem estabelecer o objeto e seus elementos característicos, traços que identificam com precisão o objeto e impedem que o mesmo seja confundido com outro.

4.3.3 Atribuições

O terceiro bloco, com a categoria **Atribuições**, contempla quatro questões. A síntese das respostas à primeira delas está contemplada no Quadro 18:

Quadro 18 - Designação da Função

Questão	Respostas
<p>Por intermédio de qual instrumento você foi designado para essa função?</p>	<p>“Uma portaria. Fizaram uma portaria com todos os administradores de edifícios dos Centros de Ensino, dos setores, passando a serem fiscais de contrato. Foi a PROAD, a Pró-Reitoria de Administração, que fez a portaria”. (E1).</p> <p>“Uma portaria da Pró-Reitoria de Administração”. (E2; E10; E11).</p> <p>“Para falar a verdade, eu não fiquei sabendo da portaria. Não recebi portaria nenhuma. Fui só saber posteriormente. Muito tempo depois. Antigamente eu não tinha. Desde 2008, eu fui saber agora, há pouco tempo. Porque eles quiseram trocar os fiscais, passar pra quem é administrador de edifício. Aí, achei que se eu repassasse essa complexidade (grifo nosso) para o administrador de edifício, ele perderia o controle do resto do Centro, que é muito grande. Como eu já estava mais envolvido, eu resolvi ficar nessa função e deixar ele com a outra atividade, que é a de manutenção”. (E3).</p> <p>“Eu não estou formalmente designado como fiscal. Não recebi portaria relacionada a isso. O contrato eu consegui com a própria empresa. Eu pedi pra fiscal da contratada e ela me deu (grifo nosso)”. (E4).</p> <p>“Eu nunca recebi portaria”. (E5).</p> <p>“Foi feito simplesmente uma portaria e me colocado como fiscal”. (E6).</p> <p>“Na verdade, foi uma portaria designando todos os administradores de edifício. Foi uma portaria coletiva pra todos os administradores de edifício. Em alguns centros onde não tem administrador de edifício colocaram uma outra pessoa. Um outro servidor”. (E7).</p> <p>“Foi por meio de portaria”. (E8).</p> <p>“Eu não tenho nada formal. Eu não tenho portaria e nem sabia que eles tinham que enviar uma. [...], a pessoa que estava anteriormente me passou as atribuições dela e entre elas tinha essa responsabilidade também”. (E9, 2014).</p> <p>“Uma Portaria”. (E12).</p> <p>“Na verdade hoje não existe nenhuma portaria pra gestor. A gente também vai ter que normatizar isso. [...]. Formalmente eu não fui designada como gestora do contrato. Parece que existe uma portaria dizendo que os diretores são os gestores dos contratos”. (E13).</p>

<p>Por meio de qual instrumento os fiscais e os gestores foram designados?</p>	<p>“Portaria. Todos tem. E só sai com portaria. Muitos fiscais são indicados pelos próprios diretores de centro ou do departamento, que indicam”. (E14).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 18, da categoria **Atribuições**, apresenta que, dos 12 fiscais, 9 informaram que a designação foi feita por meio de portaria da PROAD. Também há o registro de 3 entrevistados informando não serem formalmente designados para a função de fiscal técnico. O gestor do Contrato disse que não existe nenhuma portaria para gestor, no entanto, o Pró-Reitor de Administração afirmou que ninguém sai sem portaria, “todos tem”. (E14).

Pode-se perceber por meios das falas que há fragilidades no sistema de comunicação e de interação da Instituição em relação a esse ponto. Além disso, as falas reiteram a falta de conhecimento desses servidores públicos sobre a Lei n.º8.666/93, que em seu artigo 67 traz que: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração **especialmente designado** (grifo nosso), permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (BRASIL, 1993).

Convém informar que essa mesma pergunta não foi feita ao preposto da empresa contratada dada a sua irrelevância ou impertinência, por se tratar de função provida pela empresa contratada. Entretanto, o Art. 68, da Lei n.º8.666/93, estabelece que: “O contratado deverá manter preposto, aceito pela administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato”. (BRASIL, 1993).

As respostas à segunda pergunta do bloco com a categoria **Atribuições** estão relatadas sucintamente nos Quadro 19:

Quadro 19 - Atribuições da Função

Questão	Respostas
<p>Quais as atribuições previstas no documento que o designou para essa função?</p>	<p>“É fazer a avaliação mensal, tanto de cada funcionário quanto dos serviços em geral, e enviar pro fiscal principal, pro gestor”. (E1).</p> <p>“O documento não diz. Diz que eu sou fiscal pra acompanhar o serviço em conjunto com o responsável pelo contrato, que é o gestor. Nem conheço. Nunca me procurou. Nunca se apresentou.” (E2).</p> <p>“A portaria é simples. Lá não diz nada a mais, só me designando como fiscal. [...], deveria acompanhar manuais de como fazer a fiscalização e isso não tá. Nós somos entregues aos leões, né?”. (E3).</p> <p>“Não recebi a portaria. Talvez tenha esse documento por aí, mas não chegou até mim”. (E4).</p> <p>“Não sei, porque eu nunca recebi”. (E5).</p> <p>“Na portaria tá assim: Designo os servidores abaixo relacionados [...]. É o Pró-reitor, no tempo que era o (nome da pessoa), e agora ele é diretor lá no patrimônio. Diretor de Projetos, Contratos e Convênios. Ele tá assinando como Pró-reitor de Administração. Na portaria diz: O Pró-reitor de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, no uso de suas atribuições resolve designar os servidores abaixo relacionados para fiscalizar e acompanhar os serviços de prestação de limpeza da Empresa (nome da empresa) e tal. Mas, quem assina não é o pró-reitor, é o (nome da pessoa). Depois tem a cópia do contrato, na realidade é a cópia do anexo do contrato, que prevê o que deve ser feito diariamente, semanalmente”. (E6).</p> <p>“Eu não lembro! Não lembro ao certo. O contrato foi enviado depois por e.mail, não veio junto com a portaria”. (E7).</p> <p>“Ser fiscal do contrato, que eu entendo que é verificar se o contrato desse serviço está sendo prestado, né?”. (E8).</p> <p>“Não recebi nenhum documento de designação e muito menos com essas atribuições”. (E9).</p> <p>“Fiscalizar o contrato e se o serviço está sendo executado de forma correta”. (E10).</p> <p>Na verdade, é a fiscalização desse contrato, levando-se em conta o que a Lei 8.666 estabelece. O contrato de hoje é o mesmo de tempos atrás. [...]. Não houve nenhum mecanismo de aperfeiçoamento de fiscalização, eles só se repetiram. Só replicaram. Não houve a evolução”. (E11).</p> <p>”Fiscal do contrato. Designa como fiscal do contrato e dá os detalhes do contrato, empresa e o número do contrato. Veio uma folhinha com as orientações para o fiscal. Não me lembro</p>

	<p>o que vem escrito, porque é muito vago, muito poucas informações. Eu só soube que tinha saído a portaria me designando fiscal por intermédio de um colega meu. Eu já sabia que eu seria o fiscal, mas saiu a portaria e eu não recebi.” (E12).</p> <p>“Não há atribuições específicas.” (E13).</p>
<p>Quais as atribuições previstas no documento de designação dos fiscais e do gestor?</p>	<p>“Há a empresa e um gestor que representa a UFSC, que designa um fiscal pra ver se o serviço realmente está sendo conforme foi contratado. Ele faz o relatório e passa pro gestor pra ele autorizar. Ele vai atestar a nota. O nome do gestor não vai em portaria e nem no contrato. [...]. No contrato tem o nome do responsável e quem assina sou eu, como UFSC, e quem assina é o diretor da empresa. [...].No contrato, nas obrigações da contratada, ela tem que designar um preposto. E esse preposto virá e se apresentará na unidade ou ao fiscal que vai servir de elo de ligação ... Eu nunca vi uma designação formal deles”. (E14).</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise do Quadro 19, cinco dos quatorze entrevistados disseram não ter conhecimento e não ter recebido nada relacionado a essas atribuições. Outros cinco relataram sucintamente o que entendiam serem essas atribuições. O E6 mostrou a sua portaria de designação para a função de fiscal, mencionando que sua atribuição seria fiscalizar e acompanhar os serviços terceirizados de limpeza da empresa contratada. Um deles disse que o documento menciona que é para “acompanhar o serviço em conjunto com o responsável pelo Contrato, que é o gestor”. (E2). Acrescentando que não conhece o gestor e que ele nunca se apresentou para ele. Outro entrevistado usou a expressão “Nós somos entregues aos leões” (E3) informando que a portaria é simples e não diz nada além da designação da função. Não acompanha manual instruindo como fazer a fiscalização. (E3). Apenas um (E11) citou a Lei n.º 8666/93 para dizer que a atribuição é fazer a fiscalização do contrato de acordo com o que a Lei estabelece. Esse mesmo entrevistado aproveitou para acrescentar que não houve um aprimoramento dos mecanismos de fiscalização, uma vez que o Contrato de hoje é uma réplica daqueles de tempos atrás. O fiscal administrativo informou ter recebido “uma folhinha com orientações vagas” (E12) e diz que não tem muitas lembranças das poucas informações nela contidas. O gestor falou que não recebeu as atribuições descritas em documento. O Pró-Reitor informa que a Instrução Normativa (IN) n.º 06/2013 trouxe mudanças que precisam de adequação.

Lembre-se que a IN 06/2013 de fato trouxe algumas alterações e inclusão na IN 02/2008, que estabelece regras e diretrizes para a contratação de serviços. Dentre estas está a segregação do papel do gestor e do fiscal, funções até então não distintas na Lei N.º 8666/93. Ainda mais, a IN 06/2013 determina que tenham dois fiscais, ao invés de apenas um fiscal, um com a denominação de fiscal técnico e outro de fiscal administrativo. As atribuições de cada função são:

- ✓ Gestor do Contrato: coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;
- ✓ Fiscal técnico do contrato: auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato;
- ✓ Fiscal administrativo do contrato: auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

Quadro 20 - Responsabilidades da Função

Questão	Respostas
<p>Quais as responsabilidades para essa função em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?</p>	<p>“Eu creio que seja..., não sei exatamente. Eu creio que seja fazer valer o contrato, né? Comparar o que está sendo feito e exigir que seja cumprido o contrato”. (E1).</p> <p>“Não sei. Eu sei o que tá no contrato. A atribuição nossa é de acompanhar a realização dos serviços. Eu não recebi o contrato, eu tive que pedir uma cópia. Quando eu recebi a portaria me designando fiscal do contrato, não veio junto a cópia do mesmo. Eu como desconhecia qual era a obrigação da empresa e qual o nosso papel, eu pedi, na época era o (nome do gestor), uma cópia do contrato. Naquela época eu tive que ir atrás”. (E2).</p> <p>“O Fiscal tem a incumbência de controlar a frequência, verificar se as pessoas tão fazendo um bom trabalho. Verificar todos os pré-requisitos contratuais, por exemplo, se o empregado tá bem, se ele atende os pré-requisitos que tão previstos no contrato. Esse conhecimento eu tenho porque fui atrás”. (E3).</p> <p>“Não sei”. (E4; E5; E9).</p> <p>“Em conformidade com a lei não, porque eu não li a lei ainda”. (E6).</p> <p>“Não. Não sei. Na verdade, na época, eu até conversei com a pessoa que era responsável lá na ... eu não lembro o nome (do gestor). Ele disse que o meu papel seria verificar se eles estavam cumprindo as atividades e tudo, enviar a frequência e qualquer alteração. Enfim, ao mesmo tempo, a gente tinha uma dificuldade, porque é assim ó: tinha que tentar da melhor maneira possível trabalhar junto com o fiscal da empresa. Essa foi a orientação do gestor. Ele disse que se brigar é complicado e às vezes tem que fazer de conta que tá tudo bem. Foi mais ou menos isso que ele quis dizer, no meu entendimento”. (E7).</p>

	<p>“Não. Eu não sei o que diz a lei. Eu sei o que acontece na prática aqui. Que eu estou sempre em contato com a fiscal da empresa contratada. Ela é fiscal da empresa e eu sou o fiscal do contrato. Então ela me traz bastante coisa, tipo assim: olha se a funcionária tal tá faltando muito, ou então, o chefe lá de um setor tá reclamando muito da limpeza, será que a gente substitui a servente? Antes eles reclamavam mais pra mim, geralmente por telefone”. (E8)</p> <p>“Não. Sei que eu tenho que fiscalizar pra ver se as atividades estão sendo cumpridas, se as horas estão sendo cumpridas. Isso tudo eu sei por que é da função, né? Mas ler especificamente o que tá na lei, eu nunca me preocupei. (E10).</p> <p>“São as obrigações da contratada, que tá muito claro no contrato, e as obrigações da contratante. Fazer valer as cláusulas contratuais, que vem da 8.666. O contrato deve seguir as orientações da Lei 8.666”. (E11).</p> <p>“Verificação dos recolhimentos de encargos e a questão do acompanhamento de faltas, reposição ou não, para apurar o valor a ser descontado da empresa ou não. Isso baseado na 8.666/93, a IN02/2008 e a IN06/2013”. (E12).</p> <p>“A responsabilidade do gestor não tá escrita ali (Lei 8666/93). Ela fala que o gestor do contrato é a pessoa responsável por tudo que acontece dentro daquele contrato. É a pessoa que vai tomar as decisões. Que comanda e executa. Porque o que o fiscal não conseguir resolver, ele vai trazer pro gestor”. (E13).</p> <p>“Mudou a legislação agora. Que é a instrução normativa 06/2013. Então agora quem contrata tem que fazer a fiscalização de toda a obrigação trabalhista dos contratados pela empresa. [...], dentro dessas mudanças de legislação, que são quase diárias, você tem que estar sempre se adequando”. (E14).</p> <p>“[...] como eu não conheço a Lei 8.666/93 eu não sei qual a responsabilidade da empresa e também não tenho o contrato, era para ter, mas a empresa nunca me deu, nunca li esse contrato, então não sei quais as atribuições previstas.” (E15).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 20, as respostas foram semelhantes às aquelas da segunda questão. Dos 14 entrevistados, apenas 2 responderam com mais propriedade o que entendem serem essas responsabilidades. Seis deles descreveram as atribuições da função e, até mesmo, pelo desconhecimento declarado em relação à Lei nº 8.666/1993, relataram não saber quais as responsabilidades do fiscal. As respostas foram vagas e imprecisas. Já o gestor do Contrato primeiro diz que “não está escrita ali” (E13), depois informa que a Lei “fala que o gestor do contrato é a pessoa responsável por tudo que acontece dentro daquele contrato. É a

pessoa que vai tomar as decisões. Que comanda e executa”. (E13). O E14 faz menção à mudança de legislação e não informa nada sobre o que preceitua a Lei nº 8.666/1993 em relação às responsabilidades dos agentes que fiscalizam os contratos de prestação de serviços da Administração Pública.

De acordo com o que estabelece o artigo 66 da Lei 8.666/93, o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, conforme as cláusulas estabelecidas e as normas constantes da mencionada Lei, respondendo cada qual pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. (BRASIL, 1993).

4.3.4 Qualidade

A categoria **Qualidade** faz parte do quarto bloco de questões do Roteiro de Entrevistas e as respostas dos entrevistados estão compiladas e contempladas nos Quadros 21 e 22:

Quadro 21 - Qualidade do Serviço

Questão	Respostas
<p>De que maneira estão contempladas no contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC? Como é possível aperfeiçoá-las?</p>	<p>“Eu sei que está especificado. [...], o que não tem é como deve ser feito, eu acho. [...]. Não recebi o contrato quando fui designada para fiscal. [...], tem coisa que não precisa estar ali, porque está implícita. E tem coisa que falta, coisa mais a ver com o dia a dia que não tá ali. Coisas mais específicas de uma universidade, que não tá ali”. (E1).</p> <p>“O contrato menciona diariamente, semanalmente, mensalmente as atividades que cada funcionário tem que fazer. Tá bem explícito. Quando se precisa de um serviço, além de varrer, passar um pano, pra tirar um pó tem que pedir, tem que solicitar e olha lá quando vem. Isso tá no contrato deles. E com relação à frequência, eu olho diariamente o ponto. Isso não tá no contrato. [...] No meu ponto de vista, a administração, com a próxima licitação que tá pra ser resolvida e nunca se resolve, deveria chamar as unidades, as pessoas que estão acompanhando a execução dos serviços deles para levantar pontos. [...]”. (E2).</p> <p>“No contrato tem o termo de referência que diz o que deve ser feito nos ambientes, com que frequência, se é diariamente, se é quinzenalmente. [...]. Qual é a dificuldade que eu tenho? De registrar no contrato. Chegar de manhã cedo e ter que registrar quem chegou às sete horas ou quem não chegou. Por isso que eu tive que ler esse contrato. E quando eu tive a incumbência de fiscalizar esse contrato eu não tinha recebido ele. Eu tive que ir atrás de uma cópia. Nós temos que avançar em muitas coisas nesse contrato. [...]. Pra aperfeiçoar também esse contrato a</p>

universidade tem que melhorar a sua fiscalização. [...]. Eu vou descentralizar essa tarefa para os outros departamentos, dando uma ferramenta pra eles trabalhar no dia a dia. No final do mês, o usuário vai ter nesse contrato um módulo pra fazer um controle de qualidade. Vai ser um sistema que pode ser para toda a UFSC. Esse sistema tá cerca de oitenta por cento desenvolvido. (E3).

“Poxa, eu teria que ver. Eu não me lembro disso. Eu tenho só um cronograminha, com a informação de onde elas (serventes) ficam. Como elas tão distribuídas. Isso me serve só pra ver quando alguém falta. Eu não controlo o horário de entrada e saída delas. Eu sei quando alguém falta, quando a fiscal da empresa me informa. Porque aí ela já tem obrigação de fazer a troca. [...] E em relação aos serviços que devem ser executados, eu não cobro das meninas (serventes), eu cobro da fiscal. Tem como melhorar sim. [...] Eu prefiro trabalhar no geral. E aí eu controlo pelo número de reclamações, pois a gente tem um portal de reclamações. [...] Acho que deveria tá no contrato o fato de a gente poder mobilizar todo mundo, fazer a flexibilização, porque se ficar baseado no que ela deve fazer, o que tá no contrato, muita coisa não vai acontecer. [...] Por isso eu prefiro não burocratizar nada”. (E4).

“Não tenho conhecimento desse contrato. [...] Acho que os próprios fiscais da empresa não fazem o trabalho deles. Eu vejo que falta muito preparo desse pessoal”. (E5).

“É nesse anexo (mostra um documento) que consta o que deve ser feito diariamente, semanalmente, quinzenalmente. Eu tenho procurado, dentro das minhas funções, fazer cumprir isso aqui. [...] Sempre se pode melhorar, né? Mas eu sou sincero, porque eu não tenho tempo pra ficar fiscalizando exatamente o contrato, em função das outras atribuições. É complicado”. (E6, 2014).

“Isso tá muito claro, sobre o que eles devem fazer e a periodicidade. O que não está contemplado e claro é sobre a área de cobertura. Ou seja, tem uma área de cobertura e cada servente tem que atuar dentro de uma área. Hoje eu não creio que isso tá bem dimensionado. Eu vejo que tem pessoas aqui que tem uma área maior pra cobrir do que outras, no setor e não no contrato. No contrato tá específico o que não tá previsto é a dinâmica dos serventes nos setores que eles vão trabalhar. Como vai ser dividido, como eles vão atuar. [...]. Algumas coisas melhoraram aqui por iniciativa minha. Essa empresa atual é despreparada. Ou porque é conveniente ou por imperícia, sei lá”. (E7).

“Eu tenho conhecimento sim, eu tenho o contrato e a gente já teve que consultar sobre os serviços de limpeza. [...] Quando eu recebi a portaria eu me interessei em ter uma cópia do contrato.

Até foi a fiscal anterior que me passou esta cópia. Na teoria é uma coisa, mas no dia a dia vai conforme a necessidade. Eu acho que essa parte tá bem. Nunca me faltou a informação, que eu busquei”. (E8).

“Eu não tenho o contrato e nunca me foi enviado. A gente já solicitou uma vez e eu consegui apenas uma parte do contrato, que traz a descrição do que deve ser feito diariamente, quinzenalmente, mensalmente. Isso aí a gente tem. Eu acho que é bastante genérica essa descrição. É difícil a gente conseguir aplicar, porque cada lugar é único. Então a limpeza tem que ser um pouco diferenciada das demais e o contrato não privilegia isso. Por exemplo, nesse documento diz que tem determinados serviços que devem ser feitos quinzenalmente, mensalmente, mas não há um planejamento de execução desses serviços. A gente tem que solicitar que eles venham fazer a limpeza mensal ou quinzenal. Ora se já está mencionada a periodicidade, porque ela não ocorre. Então no meu ver há um descumprimento reiterado dessas atribuições”. (E9).

“Olha, eu nunca tive acesso ao contrato. Não foi passado pra nós o contrato. O que foi passado pra nós é a carga horária deles, [...] mas o contrato em si não, tanto é que tem confusão no que eles devem ou não fazer, e a gente tem dúvida. Aliás, nunca foi feita uma reunião. Só me nomearam fiscal do contrato e pronto. [...] Eu é quem faço a parte do fiscal da empresa. Eu vou diretamente fiscalizar o serviço deles. O que não deveria acontecer. Eu deveria tratar direto com o fiscal. O fiscal cuida de três centros ao mesmo tempo. E não fica por aqui. Eu estou fazendo o papel da empresa terceirizada. Eu tinha que fiscalizar se o serviço foi bem feito. E não cobrar o serviço bem feito. Hoje sou eu que tenho que dizer para o pessoal da terceirizada: vai lá e limpa aquilo lá, que não tá bem limpo”. (E10, 2014).

“Pra mim tá claro. Elas estão no contrato e talvez pra uma pessoa que tá chegando agora isso não esteja muito claro. Precisa aperfeiçoar. Precisa melhorar o mecanismo de informação aos fiscais”. (E11).

“Tem no contrato as especificações do que deve ser feito, cada característica de setor, área interna, área externa, laboratório, a periodicidade – diária, semanal, quinzenal mensal, semestral –, o que deve ser feito por cada servente. [...]. Se a gente já conseguir que se faça o que tá pedindo já é um ganho. O próximo contrato também é um copia e cola do que está em vigência, que é antigo. Não muda quase nada. Teria que fazer para cada ambiente uma característica própria. Com as especificidades de cada setor. Tem alguns laboratórios que possuem características peculiares e isso o termo de referência não trata”. (E12).

“A gente tem também o Acordo de Níveis de Serviço (ANS),

	<p>que é uma planilha para avaliar, né? São aferimentos mensuração de como tá sendo o serviço. A gente avalia por ali. [...]. Hoje em dia, cada centro tem a sua especificidade, então o fiscal é que tem que saber o serviço que está sendo feito e quais são as dificuldades naquele serviço. Então ele tem que participar disso. Mas hoje o fiscal não quer participar. Hoje, todo o planejamento que o DPC está fazendo é para que daqui para frente o fiscal participe desse termo de referência, porque são eles que estão convivendo no seu dia a dia. Eles é que sabem”. (E13)</p> <p>“O contrato que está posto aí foge ao nosso controle. É muita coisa e a gente acaba perdendo [...], nós vamos fazer aqui é criar uma gerência que vai coordenar todos os fiscais e dar o acompanhamento necessário. [...] Já estamos aperfeiçoando”. (E14).</p> <p>“Eu não tenho conhecimento do contrato”. (E15)</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

No exame do Quadro 21, chama a atenção o fato de que 4 dos 15 entrevistados reiteraram a informação de não ter recebido cópia do Contrato a ser fiscalizado. O E3 disse ter ido atrás de uma cópia. Dois entrevistados (E3, E6) disseram ter apenas uma cópia do anexo do Contrato, que traz parte das informações sobre as descrições dos serviços.

A respeito da maneira como estão contempladas no Contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços de limpeza a serem executados pela empresa contratada, cinco respondentes disseram estar clara e 4 se manifestaram descontentes com a forma genérica e imprecisa dessas especificações, que não atendem às peculiaridades e necessidades dos diferentes ambientes acadêmicos e administrativos da Instituição. O E4 disse que teria que ver e que não lembra disso. Na informação do E2, “o Contrato menciona diariamente, semanalmente, mensalmente as atividades que cada funcionário tem que fazer. Tá bem explícito”. Todos complementaram com a possibilidade de aperfeiçoamento dessas especificações.

Quadro 22 - Mensuração da Qualidade

Questão	Respostas
<p>Como deve ser feita a mensuração da qualidade dos serviços prestados, de acordo com o Contrato firmado entre a UFSC e a empresa contratada?</p>	<p>“Eu não tenho conhecimento”. (E1).</p> <p>“É bem complicada a qualidade, porque eu fui designada mas eu não tenho tempo, porque também tenho outras atribuições dentro da Universidade, [...]. O fiscal que a empresa nos disponibiliza, que é pra tá fazendo esse serviço, também não faz porque esse mesmo fiscal cuida de outros centros. e ele não pode estar ao mesmo tempo acompanhando esses serviços e qualidade dos serviços porque tem que tá correndo e apagando outros incêndios. Então acho que a empresa ... o nosso contrato deveria ter um fiscal por Centro, uma pessoa que ficasse 8 horas. Porque, se o fiscal vira as costas e eu não posso tá junto, o pessoal faz corpo mole. [...]. Em dois anos já passaram 8 ou 9 fiscais por aqui e a coisa ficou assim jogada às traças. E eu estou me cansando”. (E2).</p> <p>“Olha, eu não tenho muito parâmetro. O contrato não me permite fazer. [...]. Sinceramente, nessa área eu não fui no contrato observar. Eu vou na fiscalização. Eu vou lá nos manuais de fiscalização”. (E3).</p> <p>“Isso não tem no contrato. A gente faz essa mensuração pelo número de informações mesmo. A gente quer aprimorar o instrumento de mensuração [...]. Fica impossível a gente fazer o controle. Tem que dar autonomia pra elas limparem e depois a gente tem que fazer o controle final, que é pelos usuários”. (E4).</p> <p>“Olha, eu nunca vi isso no contrato. Eu entendo que o contrato teria que realmente passar pelos fiscais de Centros. Porque é a gente que lida e vive o dia a dia. Não digo que vamos fazer, mas ajudar a montar esse contrato para dar mais garantia de serviço. De qualidade”. (E5).</p> <p>“O contrato não especifica. Eu faço isso visualmente”. (E6).</p> <p>“Não é feito isso. O contrato não prevê”. (E7).</p> <p>“Não sei. Não tem nenhuma instrução quanto a isso”. (E8).</p> <p>“No início, até por desconhecer a nossa responsabilidade, nós fazíamos a mensuração dessa qualidade. A gente via se os ambientes estavam realmente limpos. Se tivesse algum problema, falava com as funcionárias pra elas irem limpar. Depois a gente começou a se reportar ao fiscal da limpeza para que ele fizesse realmente a fiscalização, pois é o trabalho dele e não o nosso. Aos pouquinhos a gente foi tendo um pouco mais de conhecimento”. (E9).</p> <p>“Olha, é complicado. Eu acredito que é através de relatório. Deveria ser feito um relatório mensal. Hoje o que é que eu faço: um relatório de presença, ou veio ou não veio”. (E10).</p> <p>“Não tá mensurado. Não dá pra medir. A experiência é que vai dizer. Isso é feito no dia a dia. O serviço de limpeza é algo muito peculiar, subjetivo. Depende do nível de exigência. Eu acho que é difícil padronizar. Quando as pessoas exigem que os locais devem</p>

	<p>estar asseados, temos consciência do que é asseado. [...]. A mensuração disso tá no olhar de quem vê. Do grau de aceitabilidade”. (E11).</p> <p>“No atual contrato, o que ainda está em vigência, essa mensuração não está prevista. [...]. Quanto à qualidade não tem nenhuma. Para o novo já tá sendo prevista uma pesquisa com pontuação. Dependendo da pontuação da qualidade do serviço do pessoal, ela também pode ser penalizada com um percentual, em conformidade com a ANS”. (E12).</p> <p>“Agora para o novo contrato tem ANS. Os contratos antigos não tem. São muitos laboratórios, pra cada laboratório tem um horário e tem que limpar de uma determinada maneira. Eu vejo assim que o pessoal terceirizado da limpeza não tem capacitação nenhuma pra fazer o que eles fazem. Não tem fiscalização dos materiais de EPI. E o que não está previsto no contrato a gente não tem como cobrar”. (E13).</p> <p>“Nós mudamos com a penalização [...], a legislação proíbe colocar a exigência de ISO. Não pode colocar isso dentro da licitação. [...], quando a gente quer colocar uma coisa mais amarrada vem o juiz e diz que não pode”. (E14).</p> <p>“Não tenho conhecimento do contrato”. (E15).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 22, dos 15 entrevistados, 9 informaram que no Contrato não tá especificado como deve ser feita essa mensuração. Dois disseram não saber nada sobre essa mensuração, em virtude de não ter recebido o Contrato. Quatro disseram ainda ser bem complicada a mensuração dessa qualidade, quer por falta de um parâmetro ou padronização, quer pelo caráter intangível da limpeza, cujo nível de exigência é muito subjetivo.

Informe-se que na sequência da questão contemplada no Quadro 22 foi aplicada a questão: “Existe na UFSC algum manual de procedimentos para a fiscalização desses serviços terceirizados de limpeza?”. Como todos os respondentes disseram não ter conhecimento da existência, na UFSC, de algum manual de procedimento de fiscalização desses serviços, achou-se desnecessária a elaboração de um quadro síntese dessas respostas. Um deles acrescentou ter recebido “uma folhinha com algumas coisas que o fiscal deve observar. Mas não é um manual, é uma orientaçãozinha”. (E12).

Complementando, o preposto da contratada informou que na empresa “já teve um manual de procedimento, um tipo cartilha. Não é mais usado isso. Na prática não funciona. Muitos são analfabetos. Eles

guardavam a cartilha e ficava lá. Na época que tinha era bom para os fiscais”. (E15).

4.3.5 Avaliação

O último bloco de perguntas contempla a categoria **avaliação**, com o maior número de perguntas, em torno de dez. As respostas estão apresentadas sinteticamente nos Quadros 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32:

Quadro 23 - Avaliação da Qualidade do Serviço

Questão	Respostas
<p>Como está prevista a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?</p>	<p>“Não tenho muito domínio do que tá lá. Não tenho muito controle sobre isso”. (E1).</p> <p>“Não tem essa previsão no contrato”. (E2).</p> <p>“Eu não li o contrato. Eu vou pela frequência culturalmente que a gente sempre tem feito”. (E3).</p> <p>“A gente não segue o contrato. [...]. A avaliação da qualidade e da frequência a gente faz pelo número de reclamações. Pela satisfação. A gente trabalha mais na questão do objetivo final e não em tá controlando as pessoas”. (E4).</p> <p>“Tem aquele formulário.[...] É só um ‘faz de conta’”. (E5).</p> <p>“Eu mando relatório mensal dizendo das pessoas que trabalham conosco, os horários, os locais que elas atuam e se o serviço está sendo bom, médio, regular, faltas eventuais”. (E6).</p> <p>“Eu tenho um formulário pra registro das faltas apenas”. (E7).</p> <p>“Eu mando o relatório mensal pro gestor geral da UFSC. [...]. A fiscal local faz o controle da frequência e da avaliação. Tanto ela como as pessoas dos departamentos. Aí elas opinam também sobre essa avaliação”. (E8).</p> <p>“A gente faz a avaliação mensal e encaminha, mas na nossa avaliação isso aí não tem efeito. Já por várias vezes eu coloquei na avaliação os problemas que tinha, encaminhava ao gestor e não tinha retorno. [...]. Já faz mais de seis meses que eu não mando mais”. (E9).</p> <p>“É um formulário que vem pra nós, onde tu citas faltas ou não e citas a qualidade dos serviços, se tá bom ou ruim”. (E10).</p> <p>“Olha, é via um relatório chulo, vazio, que não reproduz em nada a realidade. Quando eu faço aquilo eu tenho vontade de vomitar, porque parece que eu sou um hipócrita. É um faz de conta”. (E11).</p> <p>“O contrato prevê, na falta, a obrigatoriedade de reposição. Hoje não tem nada que eu possa usar como parâmetro de avaliação. Tem um formulário que seria um subsídio para um</p>

	<p>relatório. Mas isso não dá pra levar muito a sério. Tem bastante problema. Eu agora estou tentando, com a empresa, que ela mande um relatório atualizado com as pessoas que executam a limpeza. Como ferramenta seria esse relatório”. (E12).</p> <p>“Eles tem um ponto, né? É um ponto que é no papel. Eu vejo que é algo que é exigido no contrato e não tá sendo cumprido. Eles tem que ter ponto eletrônico. Agora é lei, né? Se não tá nesse contrato antigo, a gente não tem como cobrar. O contrato novo está <i>sub judice</i> e eu não participei desse contrato novo. A minha opinião é que tem que ser feito um novo. Mas a gente tem que aguardar”. (E13).</p> <p>“Continua o formulário momentaneamente. Porque vai ser mudado todo esse procedimento, com a parte dos fiscais efetivamente atuando, o administrativo e o técnico”. (E14).</p> <p>“Não sei”. (E15).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo mostra o Quadro 23, na fala de 9 dos 15 entrevistados, existe um formulário para o registro mensal da frequência e avaliação do pessoal da contratada. Três entrevistados disseram que desconhecem essa previsão de avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empresa contratada. O E8 disse que quem faz a avaliação da qualidade e da frequência é a fiscal da empresa contratada, ou seja, ela avalia a própria empresa. O E4 afirmou: “a gente não segue o Contrato” (E4) e o E3 disse: “Eu não li o Contrato” (E3). Também foi dito pelo E13 que o ponto eletrônico agora é uma exigência da lei, porém, no Contrato em vigência na UFSC, não há essa previsão e não tem como ser cobrado pela contratante. Algumas expressões como “faz de conta” (E5, E11), “chulo e vazio” (E11), “tem bastante problema” (E12) são utilizadas para se reportarem ao formulário disponibilizado pela Administração da UFSC para avaliar a qualidade e a frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza à Instituição.

Quadro 24 - Participação na Elaboração do Termo de Referência

Questão	Respostas
Como foi a participação do seu Centro na elaboração do termo de referência ou do projeto	<p>“Nenhuma”. (E1; E2; E5; E10; E11).</p> <p>“Eles mandaram pra gente a possibilidade de incluir algumas coisas e a gente contribuiu bastante, pra fazer parte do termo de referência do próximo contrato. Isso faz uns dois anos. E eles não atenderam”. (E3).</p> <p>“Houve troca de e.mail, o diretor pediu algumas alterações”. (E4).</p> <p>“Isso não é da minha época. Eu recebi isso aqui já em</p>

<p>básico necessário ao processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC?</p>	<p>andamento, tanto que esse contrato aqui já está pra lá de vencido, é de 2007”. (E6).</p> <p>“Na verdade esse contrato é mais antigo, de 2007. Eu não participei dessa que tá aí enrolado não. Ninguém foi chamado pra dar alguma contribuição ou sugestão. Pelo menos da minha parte não”. (E7).</p> <p>“Não sei. Nunca fui chamado pra participar de nada”. (E8).</p> <p>“Que eu saiba a gente não teve participação. Não tenho conhecimento. Teve algum tempo atrás (mais de 1 ano), que parece que foi pedido umas sugestões para a elaboração de um novo contrato. Ele encaminhou e eu não sei se foram incluídas”. (E9).</p> <p>“Eu participei desse último bem ativamente. Ajudei a elaborar, a buscar informações. Não foram utilizadas as sugestões dos centros, por que quando a gente pensou em fazer este levantamento, a gente viu que não haveria tempo para reunir tudo. Então, as especificações acabaram saindo assim meio falhas”. (E12).</p> <p>“Eu não participei. Eu não estava aqui ainda”. (E13).</p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

As respostas dos entrevistados, segundo o Quadro 24, informam que nenhum Centro de Ensino teve participação na elaboração do termo de referência ou projeto básico que deve anteceder o processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC. Três entrevistados disseram que, há algum tempo atrás, houve uma solicitação da Administração da UFSC para que os Centros de Ensino enviassem suas sugestões para elaboração do termo de referência a ser utilizado no próximo processo licitatório para contratação desses serviços de limpeza. Ocorre que, embora tenham sido enviadas as sugestões por parte dos Centros, estas não foram consideradas na última licitação. Essa informação foi corroborada pela resposta dada pelo único entrevistado (E12) que disse ter participado ativamente da elaboração do termo de referência para a licitação do novo contrato de limpeza, que está *sub judice*, mas que as sugestões dos centros de ensino não foram utilizadas por falta de tempo. Em complemento, esse entrevistado ainda registra que as especificações do termo de referência “acabaram saindo meio falhas”. (E12).

Quadro 25 - Pontos Críticos

Questão	Respostas
<p>Em sua opinião, quais os pontos críticos na fiscalização do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC?</p>	<p>“É que é muito difícil no dia a dia fazer esse controle. Principalmente de frequência. Se tá bom ou se tá ruim”. (E1).</p> <p>“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. E a fiscalização da Empresa é aquela coisa”. (E2).</p> <p>“Não há possibilidade de acompanhar diariamente a limpeza. Eu não consigo acompanhar se eles estão às sete horas lá ou não. Eu não consigo fazer um planejamento diário dessas atividades. Eu não consigo verificar se essa atividade tá sendo bem feita ou não”. (E3).</p> <p>“Aumentar a qualidade mesmo e delimitar claramente quais são as atribuições do fiscal da UFSC”. (E4).</p> <p>“É na contratação do pessoal, de qualificação. Não é exigido o atestado de boa conduta. Eu acho que isso é importante. A universidade não pode botar qualquer pessoa a trabalhar aqui. Precisa treinamento. Pra mim o que é mais difícil de fiscalizar é fiscalizar o fiscal. Ele foge muito [...]”. (E5).</p> <p>“O meu maior desafio é ter tempo pra realmente fazer cumprir o que está aqui no contrato, acompanhar efetivamente”. (E6).</p> <p>“Acima de tudo tá a falta de treinamento, de capacitação. A falta de padronização também é um dos pontos críticos. Ninguém determina como são os procedimentos. Cada um faz como quer. Tem a questão da própria empresa, também. Eu vejo que a empresa não é especializada. A empresa é amadora e omissa. Os serventes não recebem treinamento”. (E7).</p> <p>“Tem muito conflito entre os funcionários. Frequentemente acontece alguma situação. É difícil um funcionário que faça uma boa limpeza. Não é fácil. Tem muita rotatividade porque eles ganham mal”. (E8).</p> <p>“A má distribuição dos serventes de limpeza. Eu acho que tá mal dimensionado. [...]. Nós temos uma rotatividade grande de fiscais e eles reclamam que não dão conta porque muitas vezes os outros centros que eles tem que fiscalizar ficam muito longe um do outro e eles tem dificuldade. Temos bastante problemas de pessoas que saem cedo e a qualidade não é muito fiscalizada. O meu maior desafio é conciliar esses problemas”. (E9).</p> <p>A falta de vontade administrativa de fiscalizar o contrato. Porque ninguém fiscaliza. É um faz de conta desgraçado. Não sei quais os interesses que estão por traz disso, mas realmente não é fiscalizado. Todo mundo faz de conta que limpa, todo mundo faz de conta que controla e na realidade ninguém controla. (E10)</p> <p>“A gestão não toma as providências necessárias em relação ao que reclamamos. Ela não nos apoia em nada. Então os pontos críticos</p>

podem ser relacionados como: as substituições que não acontecem imediatamente ou até não acontece; a falta que tu tens que tá cuidando, senão não são aplicadas; os funcionários que não são qualificados para função, sem treinamento. [...]. É um ciclo vicioso e um faz de conta desgraçado”. (E11).

“Nenhum fiscal sabe o que é um serviço de limpeza e nem qual é o contrato. O fiscal não sabe o que vai fiscalizar. Não sabe como dimensionar o quantitativo de pessoal por área. Não sabe a quem recorrer quando há algum problema (tanto da parte da UFSC, quanto da parte da contratada). Agora que a gente está passando essa informação. Na realidade o fiscal não tem informação nenhuma. Nem o fiscal da UFSC e nem o fiscal da empresa contratada. Outro problema que vem acontecendo muito é que os próprios servidores docentes e técnico-administrativos da UFSC intervêm na rotina dos serventes de limpeza, como se eles fossem empregados deles. Dificultam e até mesmo impedem as mudanças necessárias na rotina e na localização dos mesmos”. (E12).

“Acho que é a falta de capacitação, dos servidores, dos fiscais. Falta de um manual para instruí-los. [...]. Só que a universidade deu um pulo, cresceu absurdamente [...], e não acompanhou a capacitação desses servidores, quanto à limpeza, quanto a gestão de contratos em geral, não só da limpeza. [...].Eu estou sabendo de coisa que eu nem imaginava que acontecia, na questão da limpeza. Assim, coisas absurdas que eu não imaginava que aconteciam, mas acontecem. [...].As empresas tão numa zona bem de conforto, elas não são culpadas não. A universidade é que tem que cobrar. [...].Tem que ter um setor ou um departamento, eu não sei. A gente precisa de pessoas lá. Uma equipe de fiscais administrativos que vai cuidar só dessa parte burocrática de todos os contratos dessa universidade e dos campi, e os fiscais técnicos vão ficar nos locais fiscalizando”. (E13).

“Uma das situações é a capacitação. Outra é o comprometimento dos servidores. É um deixa pra lá, um faz de conta. Nós não cobramos aquilo que contratamos. E é caro, muito caro. No caso da limpeza é um milhão e meio por mês”. (E14).

Fonte: Elaborado pela autora.

Em análise ao que está posto no Quadro 25, identifica-se como pontos críticos reportados pelos entrevistados: A dificuldade de controle diário da frequência e da qualidade dos serviços. A falta de ferramentas para fiscalizar. A ausência de padronização de procedimentos na fiscalização. O amadorismo e a omissão por parte da empresa contratada, que não demonstra ser especializada. A rotatividade do pessoal contratado. A má distribuição do pessoal que executa os serviços de limpeza. A falta de qualificação, treinamento e capacitação, tantos dos que executam os serviços de limpeza quanto dos que

fiscalizam. A contratação por parte de empresa terceirizada de pessoas com problemas de boa conduta. A intervenção dos servidores públicos na rotina dos empregados da contratada, dificultando e até mesmo impedindo as necessárias trocas de postos de trabalho.

Quadro 26 - Análise dos Requisitos para a Função

Questão	Respostas
<p>No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários ao exercício dessa função?</p>	<p>“Para o controle de frequência, com certeza um ponto eletrônico ou algo do tipo já ia ajudar bastante. Mais recurso humano, alguém que fique mais de perto, alguém que não seja da empresa e que possa tá olhando mais”. (E1).</p> <p>“O auxílio de pelo menos duas pessoas. A fiscalização tinha que ser de sala em sala. Eu não tenho tempo pra isso. Deveria ter um departamento ou setor que a gente levasse os problemas e eles resolvessem. Uma cartilha pra tirar dúvidas. Investimento em capacitação do pessoal nosso e da empresa”. (E2).</p> <p>“É difícil fazer uma previsão do que é necessário. Não tenho como fazer sozinho essa fiscalização. Preciso de uma equipe. O nosso papel é de cliente, temos que avaliar a qualidade desse serviço e não fiscalizar. Teria que ter uma estrutura da própria universidade que ficasse responsável pela limpeza”. (E3).</p> <p>“Melhorar a distribuição do espaço entre as equipes”. (E4).</p> <p>“Uma pessoa sozinha dá conta de fiscalizar a execução desse contrato no setor. Dá pra conciliar com outras atividades. Falta depósito adequado para organizar os materiais de limpeza”. (E5).</p> <p>“Teria que ter uma pessoa efetivamente encarregada de cuidar disso aí. Da UFSC. Se tivéssemos um manual, uma cartilha para orientar melhor. Um equipamento adequado para gerar relatórios gráficos”. (E6).</p> <p>“Hoje se eu quisesse fazer um trabalho sério de manutenção, com cronogramas, com tudo, como deveria, eu teria que ser 10 pessoas. Essa função seria pra uma pessoa exclusivamente pra isso, ou pra um setor, ou departamento. Deveria ter um setor que centralizasse isso. Uma equipe que fizesse uma fiscalização de qualidade. Não me parece lógico que a universidade não tenha pessoas disponíveis pra fazer um trabalho de fiscalização de qualidade. Faltam manuais, cartilhas, formulários pra avaliar online”. (E7).</p> <p>“O relatório pode ser melhorado, mas eu acho um registro importante”. (E8).</p> <p>“Um bom treinamento, além do acesso ao contrato”. (E9).</p> <p>“É ter um treinamento, saber na realidade o que tens que</p>

	<p>exercer, a forma como tens que fiscalizar, isso não acontece. O que tá acontecendo hoje é a dissociação da informação. Tu não tens nenhuma informação da administração central e muito menos do gestor, que eu nem conheço”. (E10).</p> <p>“O que falta é ter comprometimento e perseverança de 90% dos fiscais. Maior apoio da instituição e dos funcionários internos”. (E11).</p> <p>“Tempo, capacitação, mais pessoas para o exercício dessa atividade. Na fiscalização técnica setorial, acho que não precisa de mais ninguém”. (E12).</p> <p>“Já foi falado”. (E13).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação aos requisitos humanos necessários ao exercício da função de fiscal da contratante, o Quadro 26 aponta que as respostas apresentam recorrência em relação à necessidade de contratação de mais pessoas para realização dessa tarefa. Seis dos treze respondentes enfatizam que não consegue sozinho realizar o trabalho que essa função requer. O E7 menciona inclusive a necessidade de criação institucional de um setor ou departamento, com estrutura própria e pessoas capacitadas para cuidarem exclusivamente da gestão e fiscalização desse contrato, com qualidade e eficiência. Pondera ainda a necessidade de cursos de capacitação e treinamento a todos os envolvidos nesse processo. No tocante aos recursos materiais necessários ao exercício da função de fiscal, 6 entrevistados mencionaram a necessidade de disponibilização, por parte da instituição, de cartilhas ou manuais para instruí-los e orientá-los sobre a maneira adequada de fiscalizar, padronizando inclusive essa prática dentro da UFSC. O E6 fala da necessidade de criação de ferramentas informatizadas para gerar relatórios. O E5 cita a falta de local adequado para organizar os materiais de limpeza.

Quadro 27 - Avaliação do Instrumento de Gestão do Contrato

Questão	Respostas
Como você avalia o instrumento utilizado para a gestão/fiscalização do Contrato de prestação dos serviços	<p>“Ineficaz. Com certeza”. (E1).</p> <p>“Precário e deficiente”. (E2).</p> <p>“Não tem. Não existe. A instituição não vai atrás, não nos orienta. Ela falha nisso aí. Quem quiser fazer uma avaliação, vai ter que correr atrás e criar o seu próprio instrumento. Não tem algo padronizado. Ela poderia dar um parâmetro e dizer assim: ó, isso aqui é o mínimo, daqui pra frente, se vocês quiserem agregar, vocês agregam. Fica por conta de vocês, mas isso aqui é o mínimo”. (E3).</p>

<p>terceirizados de limpeza na UFSC?</p>	<p>“Eu não tenho instrumento para avaliar se o quantitativo de pessoal de limpeza é suficiente ou não para o centro”. (E4).</p> <p>“Eu acho que em alguns aspectos poderia melhorar. O que faz a gente realmente não controlar adequadamente a frequência é o fato de as faltas vão pro pequeno e não é passada pro grande, entende? E se o registro de faltas vai pro gestor da UFSC, ele não passa adiante isso. Eu já recebi, ao longo desses anos, muito pedido do gestor pra deixar por isso mesmo e com isso, hoje, a gente acaba administrando de uma outra forma, e pela necessidade do próprio setor tu acabas tendo que negociar. Isso é cansativo. Não é um trabalho fácil não. Não é fácil fiscalizar a empresa”. (E5).</p> <p>“Superficial. Se for realmente colocar todos os itens que a gente tem que avaliar, seria outro formulário, com outros critérios de avaliação, de uma forma constante, bem mais específica que hoje”. (E6).</p> <p>“Acho precário. Deveria ser utilizado algum formulário pelo SPA, que eu pudesse mandar diariamente. Hoje eu tenho que fazer o controle manualmente e enviar por e.mail. Falta um canal direto com o gestor do contrato, que a gente pudesse se comunicar mais facilmente, diretamente conectado”. (E7).</p> <p>“Um registro importante, mas pode ser melhorado”. (E8).</p> <p>“Muito superficial. Não dá conta de reproduzir a realidade. Seria importante que ele fosse realmente levado em conta. Poderia estar previsto um instrumento no próprio SPA”. (E9)</p> <p>“O problema não é o formulário físico. O grande problema é quando tu ficas com a sensação de que vais prejudicar os serventes, porque o salário deles é muito baixo. [...] Não tem nenhum controle da universidade dos serventes que aqui vem trabalhar. As empresas pegam qualquer um a laço e botam aqui dentro pra ocupar espaço. Não tem controle de qualidade nenhum. Esse é o grande problema do contrato”. (E10).</p> <p>“Ridículo. Ou o cara é bom ou não é? Não tem meio termo. Ou tu dá zero ou tu dá dez”. (E11).</p> <p>“Eu acho que esse formulário que tem hoje não reproduz a frequência desse pessoal. Nós temos que fazer algo melhor. Mais inteligente mais moderno”. (E12).</p> <p>“Ineficiente”. (E13).</p> <p>“Eu não avalio nada porque é muito deficiente. Não existe praticamente”. (E14)</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Os adjetivos utilizados pelos respondentes para avaliar o instrumento utilizado para a fiscalização do contrato de limpeza na UFSC, segundo aponta o Quadro 27, foram: “Ineficaz” (E1); “Precário e deficiente” (E2); “ Superficial” (E6, E9); Ineficiente (E13); “Ridículo”

(E11). Cinco entrevistados reportam a necessidade de aplicação de um formulário que possa contemplar com mais propriedade a avaliação da frequência e qualidade dos serviços de limpeza na UFSC, visto que o que é utilizado hoje não dá conta de reproduzir seguramente essa realidade.

Quadro 28 - Análise da Rotatividade de Pessoal

Questão	Respostas
<p>Como você avalia a rotatividade do pessoal terceirizado que presta serviços de limpeza na UFSC?</p>	<p>“É muito alta e tem razão de ser, né? O salário é muito ruim. Isso é péssimo pra fiscalização, é uma das coisas que mais dificulta”. (E1).</p> <p>“É complicado. Eu tenho problema de rotatividade de fiscal”. (E2).</p> <p>“Eu tenho enfrentado bastante problema nessa área. O primeiro problema que eu vejo, que é gritante e que leva a acontecer isso, é o salário dessas pessoas. A pessoa que entra aqui não tem um bom treinamento, não é capacitada. Ela é simplesmente jogada no ambiente, não sabe como manipular produto, não sabe como fazer a limpeza, não conhece a rotina de trabalho do ambiente”. (E3).</p> <p>“Não tem muita rotatividade aqui. Eu não tenho tido muitos problemas com isso”. (E4).</p> <p>“É muito grande a rotatividade. Tanto dos serventes quanto dos fiscais. Já começa pelo supervisor da empresa que tá sempre trocando. (E5).</p> <p>Olha tem alguma rotatividade, mas não tanta. Isso não é problemático pra mim”. (E6).</p> <p>“Alta rotatividade. É impossível avaliar mensalmente essas pessoas. Quem devo avaliar? Hoje é um, amanhã é outro. E até o fiscal entra nessa roda. É desgastante isso, pois nem a empresa dá conta de informar tanta rotatividade. Até o supervisor também vive mudando”. (E7).</p> <p>“É bem alta. Principalmente no cargo de 4 horas, que ganha menos ainda. É complicado. Eu tenho que colocar sempre uma observação no relatório. Isso sem contar que tem o aspecto da confiança, pois eu tenho que confiar a eles as chaves dos setores. Com essa rotatividade toda, dá insegurança. Em relação à rotatividade de fiscais da empresa aqui é baixa. O bom é que a fiscal fica só aqui. Não tem outro centro pra fiscalizar”. (E8).</p> <p>“Aqui a gente não tem tanta rotatividade. Não é tão comum. Dos fiscais nós temos mais rotatividade”. (E9)</p> <p>“Aqui eu não tenho esse problema com os serventes, somente com os fiscais. Tem trocado os fiscais com muita frequência. Tem trocado de 2 em 2 meses. Troca e eu já nem sei mais quem é”. (E10).</p> <p>“Meu Deus, ridícula. Alta rotatividade. Por causa do valor que se ganha. No caso do fiscal não há tanta rotatividade aqui”. (E11).</p> <p>“Uma loucura. Altíssima e cada vez mais complicada. Tá caindo a</p>

	<p>qualidade. Considerando a exigência da função, o salário não é baixo. Sem escolaridade nenhuma, tem salário fixo, mais benefícios, é razoável. Para o atual contrato nós exigimos que o servente tenha escolaridade mínima. Se aumentar o salário, pode ajudar, mas não vejo que seja a solução para essa alta rotatividade”. (E12)</p> <p>“Alta rotatividade. Primeiro o salário baixo, que realmente é e infelizmente a universidade não pode melhorar isso. O que a gente precisa pensar é economicamente o que é mais viável pra universidade. [...]. Tem também a questão da escolaridade, que a empresa não pede. A empresa diz que eles não conseguem gente. Eu entendo também que existe a parte humana. Essas meninas não tem incentivo. Tem gente que não quer que elas ande no elevador por causa do cheiro de cloro. Já reclamaram pra mim. Eu acho que nós temos que ser pelo menos bem educados com elas. Na avaliação geral, tem gente que as trata como se elas fossem nada”. (E13).</p> <p>“É bem alta. Mas a maior rotatividade que nós temos é no final de ano e vai até o carnaval, em final de fevereiro. É sazonal. Muitos voltam e a empresa recontrata. Se foram bons funcionários a empresa aceita de volta. Fora isso eles também faltam e pegam muitos atestados”. (E15).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 28 registra que há um consenso entre 10 dos 14 entrevistados de que a rotatividade é muito grande, não só das pessoas que executam os serviços de limpeza, os serventes, como dos fiscais da empresa contratada, os encarregados. Somente dois deles informaram não ter problema dessa natureza, pois não é comum nos seus Centros de Ensino. O E9 e E10 tem problemas com a rotatividade dos fiscais e não dos serventes da empresa contratada. Os entrevistados E3, E8, E10, E11 e E13 apontam como causa dessa rotatividade elevada o baixo salário pago pela empresa contratada aos seus empregados. O entrevistado que é preposto da empresa contratada diz que essa rotatividade é sazonal e que ocorre predominantemente no verão. O entrevistado E13 também disse que a falta de incentivo e de respeito para com as “meninas” também podem ser uma causa dessa rotatividade.

Quadro 29 - Avaliação da Interação Fiscais x Gestor do Contrato

Questão	Respostas
<p>Como é a sua interação com o gestor do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC?</p>	<p>“Não há interação. Eu lembro de uma vez, assim que eu recebi a portaria, de perguntar algo pra ele e, se não me engano, nem respondeu. Ele nunca veio aqui, foi por e.mail que eu fiz esse questionamento. Foi o único contato que eu fiz com ele e mesmo assim não obtive resposta”. (E1).</p> <p>“Nenhuma. Não conheço o atual. O anterior, quando eu precisava, eu ligava pra ele pra tirar dúvidas e pegar orientações de como proceder em qualquer situação. Mas ter um contato do gestor, chamando a gente como fiscal de setor pra gente trabalhar em comum dentro da Universidade, nunca ocorreu. Nem com esse que eu não conheço”. (E2).</p> <p>“Olha, é bem pouco também. Se eu te contar que esse gestor do contrato não veio nenhuma vez aqui. Eu só mando e.mail pra ele. Não recebi nenhum comunicado de que o gestor havia mudado”. (E3).</p> <p>“É muito boa. Ele é bastante proativo. Pelo menos todas as questões que eu levantei com ele, ele me respondeu imediatamente. Nunca tive problema e não o conheço pessoalmente, somente por e.mail. Ninguém me apresentou ele. Eu fui atrás pra ver quem me ajudava em alguns questionamentos. A questão do relatório mensal ninguém me informou ser necessário, nem ele nem ninguém aqui. Eu acho que isso nunca foi feito por ninguém aqui”. (E4).</p> <p>“Não conheço. Tu sabes o nome dele? O antigo eu conhecia”. (E5, 2014).</p> <p>“Eu me relaciono bem. Toda a vez que eu precisei dele ele veio aqui, me tratou bem”. (E6).</p> <p>“Na verdade eu não tive muita interação. Não é uma coisa presente. Ele não procura saber como tá, não cobra o relatório. Eu não faço e ele também não cobra. Se não houve essa cobrança eu penso que não é importante, né? Se é pra eu criar um trabalho e ele não servir pra nada, então eu não vou fazer. Pra mim isso se torna uma perda de tempo”. (E7).</p> <p>“A única interação que eu tenho com ele é somente em virtude do relatório mensal. Ele não veio aqui e nunca recebi orientação dele”. (E8).</p> <p>“Muito ruim. O antigo veio aqui algumas vezes quando foi chamado, mas efetivamente não conseguimos resolver os problemas. O atual eu te confesso que não conheço, nem sei quem é. Eu nunca fui informada sobre essa mudança”. (E9).</p> <p>“Nem conheço. O anterior eu tinha o contato telefônico e tal, mas, poucas vezes veio aqui também. Acho que nos 10 anos que ele ficou, se teve aqui 1 ou 2 vezes foi muito”. (E10).</p>

	<p>“Não conheço e nem sei quem é. Nunca interagi. Só mando por e.mail o relatório. Interação zero. O anterior só vinha por solicitação minha”. (E11).</p> <p>“[...], mais ou menos. Em termos de contrato, nossa interação é pouca. Antes de trazer para o gestor eu tento resolver sozinho”. (E12).</p> <p>“A minha interação com a universidade, quase todos os dias, é com o fiscal administrativo e minha relação com ele é boa”. (E15, 2015).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se constatar no Quadro 29 que 7 dos 13 respondentes disseram que não conhecem o atual gestor e sequer sabem seu nome. Cinco deles falaram que com o gestor anterior ainda mantinham algum contato, embora raramente ele se fizesse presente nos Centros de Ensino, locais de execução dos serviços de limpeza. Os depoimentos registram a falta de interação entre fiscais e gestor do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC, uma vez que apenas a minoria – dois entrevistados – informou não ter problema de interação com o gestor, ainda que um deles tenha dito que não o conhece pessoalmente. O entrevistado que é o fiscal administrativo e que atua no mesmo local do gestor do Contrato disse que antes de repassar as questões ao gestor procura resolvê-las sozinho.

Quadro 30 - Sugestões para Avaliação dos Terceirizados

Questão	Respostas
Quais suas sugestões para a avaliação do pessoal terceirizado, prestador dos serviços de limpeza na UFSC?	<p>“Eu não consigo enxergar uma solução. Da forma como tá, está ruim, né. Tanto é que eu não tenho feito as avaliações mensais. Acabou acumulando. Se tivesse uma cartilha pra ensinar como proceder a avaliação. Porque assim fica a critério de cada Centro. Cada um avalia da sua forma, cada um vê de uma forma, cada um tem um nível de exigência maior ou menor. Então tinha que ser uma coisa uniforme. Uma cartilha ia ajudar bastante nisso. Um passo a passo, iria ajudar bastante”. (E1, 2014).</p> <p>“Eu acho que a Universidade poderia implantar um sistema de avaliação ou formulário. [...]. Também já faz um tempo que eu não faço essa avaliação. Esse ano eu não fiz. Mas, a Universidade poderia ter essa ferramenta aonde as pessoas, os usuários da Instituição, os três segmentos, pra fazer a avaliação e a Universidade, esse Departamento de Contratos, teria uma avaliação da própria empresa”. (E2, 2014).</p> <p>“Da minha parte, eu acho que, de certa forma, já respondi a essa pergunta, pois procurei falar tudo”. (E3, 2014).</p> <p>“Essa avaliação deve ser feita no geral e com o usuário, numa</p>

pesquisa de satisfação”. (E4, 2014).

“Na verdade tudo parte da gente ter uma primeira reunião, em conjunto, pra começar, hoje precisava resgatar todo esse contrato, fazer em conjunto a avaliação do contrato e fazer toda essa avaliação. Dizer assim: não, daqui pra frente vai ser assim. Devemos retomar tudo isso e padronizar. Com o gestor antigo havia um pouco mais cobrança em relação às avaliações mensais. Quer dizer, às vezes as coisas caminhavam, daqui a pouco elas paravam, porque a gente sabe que há alguma coisa por atrás disso tudo. Olha, eu já vi histórias de ficar de cabelo em pé. Histórias de favorecimento, de indicação de parentes pra trabalhar na empresa contratada”. (E5, 2014).

“Eu acho que teria que fazer um acompanhamento mais criterioso, pra poder dizer alguma coisa exatamente de como está o serviço, porque tá tudo muito superficial, tanto da nossa parte quanto da parte da empresa”. (E6, 2014).

“Aqui no centro eles criaram um formulário de avaliação de desempenho desse serviço de limpeza e eu procurei não levar isso muito à frente porque essa avaliação seria feita pelos usuários servidores aqui do centro. Eu não concordo que as pessoas façam essas avaliações dessa forma, sem um preparo de julgamento, porque o que é bom pra ti pode não ser bom pra mim. [...]. Os produtos de limpeza e higiene faltam e a gente não sabe o que acontece com eles. Se tá mal dimensionado, se o centro cresceu e tem mais usuários, se foi aumento de espaço físico. Também não está claro como se usa os produtos, não há capacitação pra isso e eu não sei como é. Isso também é papel da empresa saber. Não se sabe se o produto falta porque tá mal dimensionado, ou porque tá sendo utilizado de maneira inadequada. Nós não temos esse controle”. (E7, 2014).

“O problema que eu vejo é que a empresa, que é um dos contratos mais caros que a UFSC tem, paga muito mal aos funcionários. Eles poderiam pagar melhor. A empresa embolsa muito e repassa pouco e por isso tem muita rotatividade. Não tenho sugestões”. (E8, 2014).

“Acho que o correto seria a gente ter realmente esse fiscal da empresa pra tá passando os problemas para essa pessoa, pois ela tem autoridade pra tá cobrando dos funcionários a pontualidade, a qualidade do serviço, o trabalho mesmo. A gente não tem como fazer isso. Legalmente a gente não tem que tá cobrando isso. Eles não são funcionários da UFSC e eu não sou chefia imediata deles. Isso é muito perigoso, pois configura subordinação que não deve e nem pode existir”. (E9, 2014).

“Acho que o problema maior não é a avaliação deles e sim a forma de ingresso deles na universidade, pois não há uma pré-seleção de quem vem aqui pra dentro e sequer recebem um treinamento. É o que eu digo, é ocupação de vaga, não é a

	<p>qualidade de serviço e sim a ocupação do posto de trabalho, que no final do mês vai trazer o retorno financeiro pra empresa que, por sua vez, não tá preocupada com a qualidade do serviço e sim com o lucro dela”. (E10, 2014).</p> <p>“Que os critérios de avaliação possam permitir uma melhor mensuração. Que tenha uma escala mais precisa e reproduza fielmente o que ocorre”. (E11, 2014).</p> <p>“Nós temos no contrato novo a ANS, que tem a avaliação da qualidade do serviço, do equipamento, se o empregado está preparado para usar o material. São os critérios a serem avaliados pelos fiscais setoriais. Depois eu pego de cada setor essa avaliação, vou fazer a média e emitir a avaliação final”. (E12, 2014).</p> <p>“Eu acredito que todas as empresas, elas tem que pelo menos de seis em seis meses receber uma avaliação geral. As empresas tem que ter uma avaliação mais rígida. Porque quando você começar a cobrar desses servidores, que eles tenham uma postura mais de fiscal, eles tendo uma orientação, uma capacitação, um manual, eles automaticamente também vão cobrar a empresa”. (E13, 2014).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

As sugestões identificadas no Quadro 30 foram: elaboração e disponibilização de cartilhas e manuais com orientação ao gestor e fiscais; otimização do formulário ou criação de um sistema de avaliação que possa proporcionar um acompanhamento mais criterioso e preciso; maior exigência na seleção e treinamento dos empregados por parte da contratada; padronização institucional dos procedimentos de fiscalização desse contrato. O E1 disse que não consegue enxergar uma solução. “Da forma como tá, está ruim, né. Tanto é que eu não tenho feito as avaliações mensais”. (E1). O gestor do Contrato diz que as empresas precisam ter uma avaliação mais rígida.

Quadro 31 - Avaliação da Gestão do Contrato

Questão	Respostas
<p>Como você avalia a gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC?</p>	<p>“Eu acho que tá sendo mal feita. [...]. Aqui no meu Centro tá sendo ruim porque o gestor nunca fez nenhum contato comigo pra saber como é que tá, nunca me cobrou a frequência, que sei que é parte da minha atribuição como fiscal. Eu não tenho feito e ele nunca me cobrou. Então, de certa forma, eu já sei que tá incompleto, porque falta o meu relatório mensal. Provavelmente deve faltar de outros centros também”. (E1, 2014).</p> <p>“Ineficiente. Eu acho que a Universidade investe muito no pagamento do contrato e não tem um retorno. Se paga um contrato tão caro e a empresa paga um salário irrisório, bem baixo, pros seus funcionários contratados realizar os serviços, sem nenhuma qualificação, sem capacitação, sem treinamento prévio. Não tem a</p>

fiscalização diária e frequente pra dar o retorno pra Universidade de um serviço de qualidade. Isso no meu ponto de vista, não tem. Poderia melhorar se a Universidade investir no acompanhamento e investir nos servidores da UFSC e treiná-los. Tem ferramentas pra fazer com que essa terceirização de certo. A Universidade tá despreparada pra isso. Ou também pode não estar preocupada com isso”. (E2, 2014).

“Não é boa. Eu acredito que nós temos que melhorar muito nessa área, na área da fiscalização. [...]. Enquanto nós continuarmos nesse “faz de conta” que estamos fiscalizando, nós vamos continuar nisso aí. Os contratos vão ser mal formulados e a execução desse contrato não poderá ser de qualidade adequada, também. Uma coisa leva a outra. A gente fez o nosso papel, mandamos a sugestão para alteração do contrato, eles não aceitaram. [...]. Faltam reuniões, falta visão empresarial, visão de trabalho, não tem planejamento, tudo é feito isoladamente, nós somos ilhas”. (E3, 2014).

“Na minha visão a atual gestão é centralizadora, na figura de um gestor de contrato na UFSC. A gente pode fazer uma gestão muito mais autônoma em cada um dos centros, sem depender da figura do gestor do contrato. Ele depende dos relatórios dos mensais dos fiscais setoriais para fazer o relatório dele, mas se o relatório constar como sendo positivo, como acontece aqui no centro, as questões serão resolvidas aqui, não precisa dessa burocracia”. (E4, 2014).

“Eu acho que essa gestão de contrato não é eficiente. A gestão toda da universidade atualmente tá perdida. [...] eu nunca vi a universidade assim, tão largada. Em todos os aspectos. Na segurança, nos contratos, tá uma coisa de louco. Ganharam o brinquedo e não sabiam brincar”. (E5, 2014).

“Acho a gestão muito superficial. O dinheiro seria melhor empregado se a gente pudesse exigir mais, se tivesse mais condições de acompanhar. O trabalho poderia ser feito melhor, em termos de qualidade, de quantidade. Nem as pessoas da contratada e nem da contratante são treinadas e capacitadas para essas funções. Não tem nada profissional na área. Inclusive já entraram pessoas da empresa aqui com ficha criminal bem problemática. São pessoas que não são avaliadas pela empresa, não são treinadas lá e chegam aqui sem capacidade para o trabalho, então o serviço é superficial da nossa parte e da parte deles. Tem servente que faz 4 horas num centro e depois mais quatro em outro, porque eles não tem pessoas boas pra reposição. Eu acho que há muito amadorismo nessa gestão”. (E6, 2014).

“Eu não consigo avaliar porque eu não tenho uma referência. Pelo que eu converso com o gestor do contrato, a gente tem algum problema porque ele me fala que não tem como cobrar da empresa essa garantia de cumprimento do contrato. Eu acho essa gestão

ineficiente. Eu não tenho dúvida nenhuma que a universidade está desperdiçando dinheiro público com esse contrato. E a culpa é das duas partes, da empresa e da universidade. E começa pela falta de capacitação de quem fiscaliza. [...]. No meu ponto de vista a terceirização tem um custo muito alto pra universidade. A empresa leva uma fatia muito grande desse dinheiro e repassa um valor insignificante para os seus empregados. Com a oferta escassa de mão de obra nessa área, a empresa consegue empregar apenas pessoas sem qualificação alguma ou com baixa qualificação”. (E7, 2014).

“Hoje em dia, aqui, é mais eficaz do que já foi antes. Houve uma notória melhora. Mas eu acho que pode melhorar sim. Eu acho que há um desperdício do dinheiro público”. (E8, 2014).

“É muito fraca. Não é feita de forma correta. Tem que melhorar muito. Eles tem que arranjar formas, meios de conseguir controlar isso tudo. Assim eu não sei como fazer esse contrato dar certo. Eu acredito que o dinheiro gasto com essa terceirização não tá sendo bem empregado. Tá havendo um desperdício”. (E9, 2014).

“Não tem nem condição de avaliar. Não existe gestão. Existe um contrato e existe uma mentira. O que tem é uma pessoa que no final do mês assina. Se ela nem vem aqui. Ela acredita no papel que a gente faz, que tem que fazer. O problema tá desde lá de cima. A gestão é totalmente ineficiente. Eu nem sei quem é o gestor desse contrato. Nunca veio aqui se apresentar. Não sei telefone. Não sei onde fica, não sei quem é”. (E10, 2014).

“Insisto que falta mais boa vontade do que mecanismos de cobrança. Os mecanismos não são o problema da terceirização na UFSC. É o despreparo, a falta de comprometimento, via de regra, dos gestores e dos fiscais de contratos, de todos os contratos. A terceirização não é tão ruim se o fiscal quiser atuar”. (E11, 2014).

“Tão abandonada quanto os fiscais. Nós temos essa dificuldade muito grande justamente por essa falta de interação e retorno das áreas. Eu até cobro quando eu consigo cobrar do setor. Eu também sou cobrado. O certo é que eu como fiscal administrativo deveria estar cobrando dos setores”. (E12, 2014).

“Eu só posso avaliar o que eu vejo. O que chega pra mim. O que eu tomo conhecimento, de alguns centros que me passam, é que o contrato da limpeza em todos os locais é falho, ineficiente. [...]. Existem algumas situações que impedem a exigência de uma ISO ou selo de acreditação na hora de contratar essas empresas. Com essas exigências muitas vezes acontece o pregão deserto, que ninguém se inscreve pela falta de alguns requisitos. Então a gente fica um pouco na mão deles. Porque se não tem empresa a contratar, vamos fazer o que? Vamos ficar sem limpeza? A gente fica refém. Esse é o problema. [...]. Então é complicado, é bem complicado”. (E13, 2014).

“Hoje? Não existe. Porque tem vícios, costumes que pra você

	quebrar isso só com uma mudança. Se a justiça fizer a anulação do processo e se a empresa atual vier a ser vencedora, sem problema nenhum, eles se preparem porque nós vamos cumprir o que está escrito no contrato. Se eles não cumprirem, nós aplicaremos as penalidades necessárias e se elas forem reiteradas vou até sugerir a rescisão do contrato, doa a quem doer. Porque, no mínimo, a universidade tá sendo lesada, pena que nós não temos, por falta de controle, pra saber que é, quem não é o fiscal. Há uma prática de usar o pessoal da limpeza pra fazer atividades pessoais. Inês é morta agora. Nós estamos brigando pra que essa empresa que apresentou a melhor proposta seja efetivada. Porque é uma outra mentalidade”. (E14, 2014).
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

De modo geral, conforme o Quadro 31, os entrevistados avaliaram a gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC como sendo negativa. Na visão deles a gestão é mal feita, superficial, ineficiente, fraca, despreparada, centralizadora, inexistente. Um deles inclusive disse que há falta de comprometimento e de vontade, tanto por parte do gestor, quanto da própria Instituição, que não investe em capacitação e treinamento aos envolvidos nesse processo.

Quadro 32 - Síntese das Considerações Finais dos Entrevistados

Questão	Respostas
Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?	<p>“Um contrato bem feito, não daria margem pra um serviço de baixa qualidade como a gente tem agora. O serviço prestado pela empresa é de baixa qualidade. Tem vários aspectos. Acaba que fica difícil avaliar num todo, porque tem funcionários bons, tem funcionários ruins, tem fiscais bons, tem fiscais ruins, No geral, o descumprimento do contrato já se tornou algo cultural, impregnado, vicioso. A fiscalização tem vícios, a gestão tem vícios que precisam ser corrigidos. Nesse caso, só a troca mesmo, só outra empresa, com outros parâmetros, bem definidos, com termo de referência muito melhor elaborado. Começar do zero. Eu acho que a empresa que tá agora não tem mais como melhorar, não tem. Ela já tem muitos vícios”. (E1).</p> <p>“Eu acho que se a Universidade quer terceirizar pra melhorar a qualidade do trabalho, ela teria que fazer reuniões setoriais ou chamar as pessoas interessadas, que são os fiscais de setores, que não são muitos. [...]. Tentar colher informações pra fazer uma próxima licitação com mais qualidade no serviço e no acompanhamento, na nossa fiscalização. Poderia ter uma capacitação, no setor de capacitação, pra toda a universidade. Acho que dá pra investir nisso. Até criar um software de comunicação pra registros dos problemas ocorridos, que fosse para o gestor do</p>

contrato na UFSC”. (E2).

“Da minha parte, procurei falar tudo e acho que as perguntas foram bastante abrangentes”. (E3).

“Eu vejo a terceirização como positiva, mas que pode ser melhorada. O aspecto que pode ser melhorado: maior quantidade de pessoas. Assim, eles reclamam que muitas vezes não conseguem fazer um trabalho de qualidade porque a área, a metragem que tem que cuidar é muito grande. Ou a metragem é muito grande ou as pessoas não tão fazendo um serviço de qualidade mesmo”. (E4).

“Quero dizer que eu sou contra a terceirização. Pra mim a terceirização é um péssimo negócio. A gente perde muito. Antigamente, os funcionários da nossa universidade, de limpeza, eram muito melhores. O serviço era muito mais qualificado. Teria que voltar esse cargo, essa contratação. Nessa terceirização não há um comprometimento da empresa contratada com a empresa contratante, a UFSC no caso. A terceirização é um desperdício do dinheiro público”. (E5).

“Eu acho que a gente poderia ter nessa parte de curso, um curso voltado exatamente ao contrato que a gente é responsável. Porque quando perguntado sobre se a lei está sendo cumprida em relação a esses contratos, eu não sei. Eu também não sei como é feita a mensuração de quantas pessoas por área deve trabalhar e quantas efetivamente nós temos. Então tem muitas informações que a gente desconhece. Eu, dentro da minha função procuro fazer tudo aquilo que o tempo me permite. Eu mando os relatórios, direitinho, mas a carga é grande. Eu procuro fazer a minha parte. Com relação aos serventes, eu já ouvi uma história que uma vez a polícia federal veio tirar um daqui de dentro. Ele era um criminoso perigosíssimo e estava trabalhando aqui dentro. Então, a empresa não exige atestado de boa conduta quando contrata os seus funcionários e ainda coloca elementos perigosos aqui dentro”. (E6).

“Se a universidade quiser um serviço de qualidade é preciso utilizar o processo de licitação, não só pelo menor preço, mas e principalmente pela melhor qualidade. Enquanto a gente contratar somente a empresa que cobra um valor mais barato, que explora o empregado, com salários irrisórios, deixando de contratar empresas que se destacam pelo seu diferencial de qualidade, com mão-de-obra especializada, o dinheiro dispendido com esse contrato será sempre desperdiçado. Tem que ter sempre o melhor custo-benefício para o serviço público”. (E7).

“Eu acho que a fiscalização na UFSC deveria ser uma função mais padronizada. O servidor que fosse designado para essa função deveria obrigatoriamente fazer primeiro um curso de capacitação. A gente cai de paraquedas. O contrato começa mal e é conduzido mal. Apesar de não ter tido treinamento eu tento fazer o melhor, do jeito que eu desenvolvi pra dar certo. O que há é uma sucessão de

equivocos, que continua se perpetuando”. (E8).

“Acho que os problemas acabaram sendo abordados nessas perguntas. Eu não sou contra a terceirização dos serviços. Até entendendo que por não ser uma atividade-fim da instituição, tenha sido terceirizada. Acho que isso não é o problema. O problema está na forma como isso tá sendo feito. A gente poderia ter uma empresa terceirizada aqui, que tivesse sendo bem controlada, que o serviço tivesse sendo bem feito. Aí o dinheiro estaria sendo bem empregado. Acho que teria como dar certo. Claro, é um trabalho homérico, a gente sabe, né? Quem tá aqui na ponta já sabe o tamanho do problema, imagine o problema no todo. É bem possível de fazer dar certo. Basta vontade, comprometimento e montar uma estrutura que de conta de fiscalizar, de cobrar, de fazer dar certo. Na teoria dá pra fazer, tem que ver na prática. Deveria ser mensurada a quantidade de pessoas pra conseguir fazer uma fiscalização efetiva. A gente já fez várias reclamações e tentou enviar via SPA pra ficar oficial e era rejeitado”. (E9).

“A terceirização nesse caso é necessária. O dinheiro público é bem empregado pela necessidade de se ter. [...]. A qualidade do serviço está relacionada à quantidade de dinheiro que se paga. Pra nós que estamos fiscalizando não importa o que se paga. Importa é se o serviço tá sendo executado. O que eu tenho a acrescentar é com relação às questões sociais que envolvem esse pessoal da limpeza. Deveria ser exigido que a empresa colocasse aqui um profissional de serviço social pra atender esse grupo, para atender as questões sociais aqui dentro. Eu acredito que não é a empresa que não tá cumprindo com as suas obrigações. No meu entendimento somos nós que não estamos exigindo como se deve. Não é trocando a empresa que vai resolver o problema da má gestão. Se continuar assim a empresa que entrar vai ser a mesma coisa ou pior. É o lado de cá que não tá fazendo com que ela cumpra o que deve”. (E10).

“A pessoa não pode ter o 3.º ano primário e querer gerenciar um contrato. Tem que ter formação. A terceirização é um mal necessário. Perde-se qualidade, lógico, mas isso se dá em decorrência do baixo salário, conforme já disse. Não há um controle de quem entra aqui pra trabalhar. Já botaram bandidos aqui dentro. [...]. A terceirização não é boa e nunca o será, dentro dessas amarras de baixo salário e de mais valia. Ela não seria tão ruim se nós não fôssemos tão complacentes diante do quadro. Não faz isso com a coitadinha, não briga com fulano porque não sei o que. Não vai dar um dia de folga pra ela? Que sacanagem! O deixa disso é um coro só. É a cultura. A terceirização pode ser uma boa, desde que a instituição queira. Quando falo em instituição, são todos os envolvidos, que vem tratando as coisas com insignificância, com desrespeito, com descomprometimento, fazendo com que o dinheiro público passe a ser mal empregado”. (E11).

	<p>“O que eu gostaria de acrescentar é que a gente tá trabalhando bastante nessa questão. Não só da limpeza. Acho que a limpeza é unânime, que é um ponto mais fragilizado. [...]. Eu fico triste quando eu vejo que acontecem fatos no trabalho da gente por questões políticas dentro da universidade. [...]. Então a gente tem que trabalhar junto. A minha esperança é que para o ano que vem a gente consiga implantar essa central de fiscalização, [...]. Que essa equipe esteja capacidade pra cuidar de todos os contratos da universidade, na questão de fiscais administrativos, da parte burocrática, de documentação, de manual. Eu espero também que o manual já esteja pronto”. (E13).</p> <p>“É uma mudança de cultura, É uma construção que não é fácil. Você encontra muita resistência e ouve o usual “sempre foi assim”, pra que mudar. Temos que fazer alguma coisa sempre no intuito de melhorar e tem que melhorar. A gente gasta muito dinheiro com a terceirização. Temos um péssimo contrato e não é só na limpeza. Se nós formos efetivos na fiscalização eu lhe garanto que vai dar certo. Temos que aproveitar também que tem muita gente nova com vontade, com ideia”. (E14).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa questão, os entrevistados reiteraram a existência dos problemas já mencionados, decorrentes do processo de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC. Falaram da necessidade de um contrato bem feito, com cláusulas melhor elaboradas e com conteúdo mais abrangente, claro e objetivo, privilegiando não apenas o menor preço, mas especialmente a qualidade dos serviços prestados. Insistiram na necessidade de capacitação e treinamento das pessoas envolvidas, da parte da contratante e da contratada, bem como a adoção de ferramentas de controle e avaliação informatizadas e mais eficientes. Um entrevistado vê a terceirização de serviços de limpeza como um mal necessário. Para este os envolvidos “vem tratando as coisas com insignificância, com desrespeito, com descomprometimento, fazendo com que o dinheiro público passe a ser mal empregado”. (E11). “[...], somos nós que não estamos exigindo como se deve. Não é trocando a empresa que vai resolver o problema da má gestão”. (E10). O Pró-Reitor de Administração diz que precisa uma mudança de cultura.

4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise/interpretação dos resultados dessa pesquisa, obtida por meio dos dados extraídos de material bibliográfico, documental e das entrevistas, devidamente transcritas e descritas nesse trabalho, devem traçar um alinhamento aos objetivos – geral e específicos – dessa investigação.

Em razão do extenso material de entrevista coletado e apresentado nos quadros anteriores, optou-se pela elaboração dos Quadros 33 e 34, o primeiro com a síntese das respostas dadas às questões dos blocos **caracterização**, **capacitação**, **atribuições**, **qualidade** e, o segundo, em virtude do número maior de questões abordadas no bloco **Avaliação**, com a síntese das respostas nesta categoria:

Quadro 33 - Síntese dos Resultados

Caracterização
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Predomínio do sexo masculino na função de fiscal (10 de 15 são homens); ➤ Formação de ensino médio para sete e de ensino superior para sete, apenas um tem nível fundamental; ➤ Onze são fiscais técnicos, um fiscal administrativo, um gestor, um pró-reitor e um preposto; ➤ Para onze a média é de um ano e meio no exercício da função e para quatro deles a média é de sete anos; ➤ Tempo médio de UFSC de três anos para dez deles e de mais de trinta anos para os outros cinco; ➤ Onze exercem outras funções.
Capacitação
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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.
Atribuições
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Os fiscais técnicos receberam portarias, mas três informaram não estarem formalmente designados; ➤ O gestor disse que não tem portaria; ➤ O Pró-Reitor de Administração disse que todos tem portaria, mas que o nome do gestor não consta em portaria e nem no contrato; ➤ Os fiscais não sabem quais são suas atribuições;

<ul style="list-style-type: none"> ➤ O gestor disse não ter recebido as atribuições descritas em documento; ➤ Um fiscal usou a expressão “Nós somos entregues aos leões” (E3) para dizer que a portaria é simples e não menciona as atribuições. ➤ Os fiscais desconhecem as suas responsabilidades em conformidade com a Lei 8.666/93.
Qualidade
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cinco de doze fiscais disseram que não está clara a maneira como as especificações estão contempladas no contrato. Quatro disseram que as especificações são genéricas e imprecisas e que não atendem às peculiaridades. Um disse que não se lembra dessas especificações e que teria que ver. Um falou que tá bem explícito; ➤ O preposto disse que não tem conhecimento do contrato e nem das especificações; ➤ O Pró-Reitor disse: “O contrato que está posto aí foge ao nosso controle” (E14); ➤ Todos sinalizaram com a possibilidade de aperfeiçoamento das especificações no contrato com descrição dos serviços de limpeza. ➤ Os entrevistados informaram que o contrato não especifica como deve ser feita a mensuração, dois disseram não saber nada sobre isso e quatro falaram que é bem complicada; ➤ Todos os entrevistados disseram que não há manual na UFSC com orientação sobre os procedimentos de fiscalização; ➤ O preposto disse que antes a empresa tinha uma cartilha, mas que não é mais usada.

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 33 reitera as fragilidades demonstradas pelos entrevistados em relação ao acompanhamento e controle da execução do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC. O único aspecto positivo está no registro de que a Pró-Reitoria de Administração iniciou a oferta de cursos de capacitação. Essa informação também pode ser conferida no texto extraído do Relatório de Gestão 2014, da UFSC: “Foram capacitados sessenta servidores com o intuito de dotar um quadro eficiente e capaz para fiscalização de contratos”. (UFSC, 2014b, p. 10).

Quadro 34 - Síntese dos Resultados do Tópico Avaliação

Avaliação
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nove de quinze entrevistados disseram que existe um formulário para a avaliação mensal dos serviços prestados de limpeza. Três disseram desconhecer essa previsão de avaliação no contrato; ➤ Um fiscal disse que quem faz a avaliação desses serviços de limpeza é a fiscal da própria empresa avaliada, outro falou que não segue o contrato e outro respondeu que não leu o contrato; ➤ O gestor (E13) disse que o ponto eletrônico agora é uma exigência de lei, mas

- que o contrato em vigência na UFSC não prevê isso;
- Exceto o fiscal administrativo, todos disseram que não tiveram participação na elaboração do termo de referência do contrato;
 - As sugestões dos centros de ensino para o termo de referência não foram utilizadas por falta de tempo e as especificações “acabaram saindo meio falhas” (E12);
 - Os fiscais disseram que não tem tempo e não conseguem sozinho realizar as atividades que a função requer;
 - O instrumento utilizado para a fiscalização é avaliado pelos entrevistados como ineficaz, precário, deficiente, superficial, ridículo, inexistente;
 - A rotatividade de pessoal da empresa contratada é considerada alta;
 - Os fiscais informam que não conhecem o gestor do contrato e nem sabem o seu nome;
 - Dentre as sugestões apontadas para a avaliação foram: criação de manual/cartilha; padronização dos procedimentos; otimização do formulário de avaliação; maior exigência e treinamento na contratação do pessoal terceirizado;
 - A avaliação feita sobre gestão do contrato de prestação de serviços de limpeza é negativa. Na visão dos entrevistados é despreparada, mal feita, centralizadora, ineficiente, inexistente, abandonada;
 - São inúmeros os pontos críticos apresentados pelos entrevistados: dificuldade de controle diário da frequência e qualidade dos serviços; ausência de ferramentas para fiscalização, de padronização de procedimentos, de qualificação/treinamento do pessoal da contratada e da contratante; amadorismo e omissão dos envolvidos; má distribuição do pessoal da contratada por área a ser limpa, intervenção (subordinação) do contratante na rotina dos empregados da contratada.

Fonte: Elaborado pela autora.

Da mesma forma, no Quadro 34, a síntese das respostas dos entrevistados apresenta um panorama com aspectos negativos da gestão e fiscalização do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC, que afeta o acompanhamento e o controle da execução contratual. Os pontos críticos mencionados nos relatos podem ser interpretados como **desafios** na gestão desse Contrato, e precisam ser devidamente analisados e transpostos com a competência que a situação enseja.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo trouxe como escopo principal analisar os desafios e perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Para tanto, foram traçados objetivos específicos que permitiram trazer à luz dessa pesquisa elementos importantes para a análise da gestão de contratos numa Instituição Pública Federal de Ensino Superior, neste caso específico, a UFSC.

No alinhamento dos objetivos específicos estão destacadas as ponderações principais desta pesquisa, com as informações obtidas por meio das quinze entrevistas realizadas e da análise bibliográfica e documental sobre o tema.

Em referência aos primeiro objetivo específico, a seção quatro deste trabalho, Apresentação e Análise dos Resultados, apresenta uma contextualização sumária do local desse estudo de caso, a UFSC, trazendo como resultados da pesquisa documental, a descrição da gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC, bem como das especificações e atribuições desse Contrato. Nesta mesma seção encontra-se a descrição das entrevistas, cujos dados obtidos revelam inúmeros desafios na gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC.

O maior desafio identificado é a qualificação profissional, ou melhor, a falta dela, tanto da parte da contratante como da contratada. Some-se ainda a baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, a ausência de padronização de procedimentos na execução e fiscalização desses serviços, e a falta de engajamento ou comprometimento das pessoas envolvidas nesse processo.

Buscando amparo na teoria, temos essa confirmação em Magalhães, Carvalho Neto e Gonçalves (2010) quando mencionam que os principais desafios dos gestores de contratos de serviços terceirizados são a qualificação dos envolvidos, a qualidade e padronização dos serviços e o comprometimento dos terceirizados.

Percebe-se nos relatos dos entrevistados o despreparo dos envolvidos no processo de gestão/fiscalização e execução dos serviços contratados para limpeza na UFSC, tanto da parte da contratante quanto da contratada. Além de desconhecerem a legislação básica que regulamenta as contratações de serviços terceirizados na Administração Pública, desconhecem – totalmente ou parcialmente – o Contrato cuja execução deve ser acompanhada, controlada e fiscalizada. Fato que, em

relação à contratante, contraria a cláusula décima segunda do Contrato em vigência na UFSC, que traz: “O representante da CONTRATANTE deverá ter experiência necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato”. (UFSC, 2014a, p. 12). Da mesma forma, a cláusula décima do Contrato obriga a contratada a “utilizar empregados habilitados e com conhecimentos básicos dos serviços a serem executados, em conformidade com as normas e determinações em vigor”. (UFSC, 2014a, p. 8).

Trazendo à luz da teoria, temos que a adoção da terceirização demanda que as atividades secundárias de uma organização sejam repassadas a terceiros especialistas na área do objeto contratado. Com isso a organização que terceiriza pode centralizar esforços na sua atividade principal. (DEIMLING; GEHRO, 2007). Percebe-se que a teoria não se coaduna com a prática da terceirização dos serviços de limpeza na UFSC. A empresa contratada para a execução desses serviços, nas falas dos entrevistados, não possui qualificação, é amadora e negligente ao cumprimento efetivo do contrato.

A empresa contratada para execução dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC, inicialmente via Contrato nº 683/2007 com o prazo máximo de sessenta meses, permanece na UFSC por meio de prorrogações e contratos emergenciais com dispensa de licitação, por mais de oitenta e oito meses, contrastando com o que o artigo 57 da Lei N.º 8.666/93 estabelece: “§ 1º. Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, [...]”.

Segundo a teoria relacionada, na Administração Pública, o princípio da legalidade deve estar em presente em toda a sua atividade funcional, “sujeita aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar, desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. (MEIRELLES, 2005, p. 78).

Reitere-se que é imprescindível que gestor e fiscais de contratos terceirizados conheçam minuciosamente o contrato e suas respectivas cláusulas, dirimindo suas dúvidas com os setores responsáveis da Administração. Estes precisam estar cientes das suas responsabilidades, certificando-se de como deverão efetivamente cumprir as suas atribuições. Isso também é relevante em função da Lei Federal de Licitações e Contratos Públicos (Lei n.º 8.666/93) atribuir ao gestor/fiscal o benefício de poder solicitar auxílio técnico, caso necessitar.

Ainda conforme esse estudo, a situação que mais provoca transtornos na rotina das atividades diárias de limpeza da UFSC é o reiterado descumprimento, por parte da contratada, do item que prevê a imediata substituição dos empregados, no caso de falta ou descumprimento na execução dos serviços. (UFSC, 2014a).

São muitos os problemas relatados pelos entrevistados, em relação aos serviços contratados de limpeza, que interferem sobremaneira na gestão e no acompanhamento da execução desses serviços. Os principais são: rotatividade do pessoal contratado, tanto dos encarregados pela fiscalização, quanto dos serventes que realizam a limpeza; a contratada não emprega pessoas treinadas ou capacitadas para a execução dos serviços de limpeza contratados. Alguns inclusive são analfabetos ou semianalfabetos. Também não há a exigência de atestado de boa conduta e não é raro a empresa colocar para trabalhar pessoas de caráter duvidoso ou causadoras de desordem; a reposição dos faltosos demora a ocorrer ou até mesmo não ocorre, comprometendo a execução diária dos serviços de limpeza; a empresa contratada não adota o ponto eletrônico para os funcionários que executam a limpeza, sendo que a ficha-ponto utilizada permite que as pessoas assinem a frequência a qualquer momento. Isso dificulta o registro diário dos fiscais da contratada que não conseguem fazer um relatório preciso dessa frequência; a precariedade da fiscalização feita pelo encarregado da contratada, que não conseguem permanecer muito tempo nos locais de fiscalização, pois tem, no mínimo, três áreas descentralizadas ou Centros de Ensino para fiscalizar diariamente; a inexistência de critérios para a divisão de atividades aos executores do serviço de limpeza, ocasionando uma má distribuição de serventes por área a ser limpa; não há por parte da empresa contratada uma planificação adequada para a execução e supervisão dos serviços de limpeza nas áreas descentralizadas ou Centros de Ensino da contratante; o descumprimento reiterado das cláusulas contratuais e a omissão da contratada em relação às irregularidades apontadas pelos representantes da contratante.

Alguns dos problemas relatados pela contratante podem ser justificados também pela falta de qualificação e treinamento dos empregados da contratada, uma vez que o preposto da empresa declarou não ter conhecimento do Contrato, que traz as obrigações da contratada e as especificações dos serviços a serem executado. Em relação à alta rotatividade do pessoal contratado, os entrevistados alegaram que o baixo salário pago pela empresa é o fator determinante desse **desafio**.

Em referência ao segundo e terceiro objetivos deste estudo, as categorias de análise definidas para analisar a gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC foram:

- **Caraterização:**

O fator tempo de serviço dos servidores, tanto de UFSC quanto na função para os quais foram designados revelou, conforme os mais antigos, que os problemas na gestão do contrato decorrem de longa data; o sexo dos entrevistados não pareceu ser relevante à pesquisa; o acúmulo de funções exercidas pelos servidores dificulta a realização plena de suas inúmeras atividades e se constitui em um **desafio**; a formação dos entrevistados pode ser analisada como um aspecto significativo e precisa estar agregada aos conhecimentos específicos necessários ao exercício da função.

- **Capacitação:**

O grande desafio é o fato dos entrevistados não possuírem a qualificação necessária ao exercício da função. Não foram capacitados ou treinados. Sequer receberam orientação sobre os procedimentos a serem adotados no acompanhamento da execução dos serviços contratados.

Considere-se que a atuação dos agentes públicos deve primar pela eficiência e eficácia. A negligência ou omissão poderá gerar prejuízo aos cofres públicos, bem como a apuração de responsabilidades e aplicação das sanções previstas.

O desconhecimento declarado dos dispositivos legais que balizam os contratos de prestação de serviços na Administração Público e ao próprio Contrato em vigência na UFSC, ressaltam a necessidade de qualificação dos agentes públicos desta Instituição, para que possam prestar um serviço de qualidade à sociedade. Mencione-se, contudo, que a oferta de cursos de capacitação no final do ano de 2014, embora tardia, pode ser considerada uma **perspectiva** positiva dessa gestão. Conforme o Relatório de Gestão 2014: “Foram capacitados sessenta servidores com o intuito de dotar um quadro eficiente e capaz para fiscalização de contratos”. (UFSC, 2014b, p. 10).

- **Atribuições:**

Há contradições nas informações apuradas em relação ao instrumento utilizado pela Administração da UFSC para designar os fiscais e o gestor. O gestor está designado no Contrato de prestação de

serviços de limpeza “para a avaliação e administração da prestação dos serviços ora contratados, e pela respectiva autorização do pagamento das notas fiscais/faturas e das obrigações inerentes a este instrumento”. (UFSC, 2014a, p. 12). Entretanto, na fala do próprio gestor do Contrato não há portaria prevista para essa função. Dos fiscais, três relataram não estar formalmente designados, contrastando com a informação do Pró-Reitor de Administração de que todos tem portaria, exceto o gestor, que não é formalmente designado nem por portaria e nem no Contrato;

Percebe-se na fala dos entrevistados a reiterada falta de conhecimento. Não há clareza em relação às atribuições e às responsabilidades que a função requer. Recapitule-se que a gestão e a fiscalização é a atividade de maior responsabilidade na gestão de contratos administrativos. O fiscal da contratante deve acompanhar minuciosamente as etapas de execução, para tanto precisa deter conhecimento, capacidade técnica e administrativa para promover com eficiência e eficácia esse acompanhamento.

• **Qualidade:**

Os depoimentos dos entrevistados revelaram a dificuldade do controle diário da frequência e da mensuração da qualidade dos serviços, somados a falta de instrumentos, de parâmetros e padronização nos procedimentos de fiscalização para o acompanhamento da execução do Contrato na UFSC. Além disso, o caráter intangível do serviço de limpeza e a subjetividade de quem o avalia tornam a tarefa de mensuração da qualidade desses serviços um **desafio**.

Em relação à mensuração da qualidade dos serviços, a IN n.º 02/2008, em seu art. 11, traz:

§ 3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado às metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver. § 4º Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos

resultados efetivamente obtidos. (BRASIL, 2008, p. 5).

• **Avaliação:**

Os serviços de limpeza prestados pela contratada são, unanimemente, avaliados pelos entrevistados como péssimos. Ainda assim, a mesma empresa continua contratada para execução desses serviços há mais de oitenta e oito meses na UFSC.

Os entrevistados qualificam as suas próprias práticas em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços terceirizados como “um faz de conta”. Apontam a “falta de vontade administrativa” e de “comprometimento” como causas da ineficiência da gestão/fiscalização do contrato. Da mesma forma, o Pró-Reitor de Administração diz que não tem condições de avaliar a gestão porque é muito deficiente e praticamente não existe, mencionando a necessidade de uma mudança de cultura.

Aproveita-se da teoria de Burigo (1997, p. 101) para concordar que nas universidades “deveriam estar profissionais altamente treinados e qualificados, vinculados à cultura organizacional, que, juntamente com os demais gerentes e com a administração central da empresa, possam desenvolver suas atividades com profissionalismo”.

Vale mencionar que a Administração da UFSC, mediante a identificação da falta de conhecimento específico e de treinamento do gestor e dos fiscais de contratos, no final de 2014, tomou a iniciativa de oferecer cursos de capacitação de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, para três turmas. Foram vinte quatro horas de curso para cada turma. No mês de abril de 2015, houve a oferta desse mesmo curso, extensivo a todos os agentes públicos da Instituição. (UFSC, 2015).

Nessa perspectiva, a Administração da UFSC, consciente de que o acúmulo de funções compromete sobremaneira a qualidade dos trabalhos a serem realizados pelos agentes públicos e dificulta o controle diário efetivo da execução desses contratos, está trabalhando na implantação de uma Central de Fiscalização de Contratos e na elaboração de um Manual de Fiscalização próprio da Instituição (UFSC, 2015).

Em referência ao quarto objetivo específico, a proposta que se faz aqui para intervenções com vistas ao aprimoramento da prática da gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC é para que os desafios identificados neste estudo sejam transpostos, constituindo-se em **perspectivas** positivas para essa gestão.

Nesse sentido, podemos elencar algumas medidas que, se aplicadas, podem mudar o panorama negativo da gestão do contratado, mostrado nesta pesquisa:

- Disponibilização de programas de capacitação continuada aos servidores;
- Definição de parâmetros e indicadores de avaliação dos serviços;
- Elaboração de manuais de procedimento, tanto da realização dos serviços quanto da gestão e fiscalização do contrato;
- Implantação de uma estrutura compatível com as peculiaridades dos contratos de terceirização;
- Publicização dos contratos de terceirização;
- Informatização formulários e demais instrumentos de avaliação e acompanhamento dos contratos.

5.1 CONCLUSÃO

A contratação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC é realizada com o objetivo de proporcionar ambientes agradáveis para todos os indivíduos que utilizam o espaço da Universidade durante o desenvolvimento de suas atividades. É necessário manter limpos, conservados e higienizados ambientes como: salas de aula, laboratórios, oficinas, secretarias administrativas, sanitários, copas, pisos, vidraças, mesas e equipamentos. Ocorre que as informações extraídas de documentos e depoimentos dos entrevistados desta pesquisa apontam para a existência de fragilidades na gestão e fiscalização do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza em vigência na Instituição, que afetam sobremaneira o acompanhamento e o controle da execução dos serviços de limpeza contratados.

Embora o objetivo precípua da licitação seja o de garantir à Administração Pública a aquisição de bens e serviços com a proposta mais vantajosa, ajustada à relação custo x benefício, tipo preço baixo com qualidade satisfatória, as falhas na execução, no acompanhamento e na fiscalização desse Contrato, apontadas nesta investigação, precisam ser urgentemente corrigidas para que não ocasionem prejuízos aos cofres públicos e à sociedade.

É importante destacar que a oportunidade de conhecimento da realidade da gestão do Contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSC, presente nesta pesquisa, deve despertar nossa capacidade de percepção e reflexão, com uma visão crítica construtiva.

Não basta apontar o dedo, é importante indicar os caminhos a serem trilhados para a consecução dos meios necessários à resolução dos problemas. Segundo Freire (2001), a realidade nos faz alienados e devemos mudá-la com o nosso fazer, pois o compromisso profissional implica em um conhecimento da realidade, com a prática necessária e a reflexão, nunca com um ato passivo. O compromisso profissional é uma dívida que o homem tem com a sociedade. (FREIRE, 2001).

Recapitule-se que o sucesso da terceirização está diretamente relacionado com o comprometimento e a seriedade dos seus atores, que devem exercer suas atividades de maneira consciente, sistêmica e precisa, evitando com isso o desperdício de tempo e dinheiro público, gasto com pagamentos feitos por serviços não prestados ou prestados de forma precária pelas empresas contratadas.

5.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Embora o estudo de caso não permita generalizações, sugere-se para trabalhos futuros de pesquisa:

- i) Ampliar a pesquisa nos demais locais da UFSC não incluídos nesse estudo, especialmente no Hospital Universitário, cujo ambiente requer práticas de limpeza e higiene aprimoradas;
- ii) Aplicar a pesquisa em outras Instituições Públicas Federais de Ensino Superior;
- iii) Analisar outros contratos de prestação de serviços terceirizados, como vigilância, jardinagem, copeiragem, manutenção;
- iv) Analisar o universo de possíveis prestadoras de serviço de limpeza às universidades públicas com a intenção de identificar as diferentes possibilidades de contratação do serviço.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Léo da Silva. **Prática de gestão e fiscalização de contratos públicos**. São Paulo: Ed. Brasília Jurídica, 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos do estudo de caso. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.
- ALVES, Osvaldo Nunes. **Terceirização de serviços na administração pública**. 2006. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>>. Acesso em: 2 maio 2014.
- AUDINO, Alex. **As transformações no capitalismo dos países centrais e a revolução da tecnologia da informação**. 2007. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 229 p.
- _____. _____. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.
- BARNARD, Chester. **The functions of the executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1938. p. 65.
- BASSO, Guilherme Mastrichi. Terceirização e mundo globalizado: o encadeamento produtivo e a complementaridade de serviços como potencializadores da formalização de Contratos. **TST**, Brasília, 2008. v. 74, n 4, out./dez. 2008.
- BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 1981. p. 22.
- BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jul. 1997c.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 20 maio 2013.

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 ago. 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. Decreto nº 4.485, de 25 de novembro de 2002. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001, que regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2002b. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Decreto+4485%2F02>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. Decreto-lei nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2005a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 20 maio 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.204, de 05 de setembro de 2007. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 set. 2007. Disponível em:

<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto6204_2007.htm>.

Acesso em: 20 maio 2013.

_____. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**: INPI/DAS/CGA (Brasil). Rio de Janeiro: INPI, 2010. 60 p. Disponível em:

<<http://www.inpi.gov.br/images/stories/downloads/pdf/manualfiscal.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

_____. Lei nº 3.849, de 18 de Dezembro de 1960. Federaliza a Universidade do Rio Grande do Norte, cria a Universidade de Santa Catarina e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 1960. Disponível em:

<<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2014/09/Credenciamento-Lei-n%C2%BA-3.849-de-18-de-dezembro-de-19601.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 13 fev. 2015.

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

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e

fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997a. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. Brasília: Mapa/ ACS, 2009a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/licitacoes_contratos/ADM_FINANCEIRA.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Ministério da Saúde. **Manual de gestão contratos da Fiocruz**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <www.dirad.fiocruz.br/files/Manual_Contratos_2012.doc>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____. Ministério da saúde. **Manual de orientação para gestão de contratos de prestação de serviços na Fiocruz**. Brasília: Fiocruz, 2005b. Disponível em: <http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____. Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado. Instrução Normativa 18, de 22 de dezembro de 1997. Expedir a presente Instrução Normativa (IN), visando disciplinar a contratação de

serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. **Diário Oficial da União**, 29 dez. 1997b. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MARE/1997/18.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa 03, de 15 de outubro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, 15 out. 2009b. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/3.htm>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa MP nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Diário Oficial da União**, 23 abr. 2008. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 03, de 24 de junho de 2014. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos VII e VIII e inclui o Anexo IX. **Diário Oficial da União**, 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://ifc.edu.br/wp-content/uploads/2014/05/IN-SLTI-MPOG-3-2014-altera-a-2-2008-conta-vinculada-e-minuta-de-Termo-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-T%C3%A9cnica.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, 11 nov. 2009c. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/4.htm>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 05, de 18 de dezembro de 2009. Altera a Instrução Normativa Nº 02, de 30 de

abril de 2008. **Diário Oficial da União**, 18 dez. 2009d. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/5.htm>>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII.

Diário Oficial da União, 23 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.auditoria.mpu.mp.br/audin/IN-SLTI-2013-06-TERCEIRIZACAO-DE-MAO-DE-OBRA-ALTERA-A-IN-SLTI-02-2008.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. 409 p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoess_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (Revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21.12.1993. Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000). In: _____. **Súmulas**. 2002. Disponível em: <<http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/tst/Sumulas.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília. MARE, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado, n. 1). p. 41.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 1, p. 41, 1996.

_____. Reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Lisboa, 2000.

BURIGO, Carla Cristina Dutra. Qualidade de vida no trabalho. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 15, n. 22, 1997. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23495/21163>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 481.

CARVALHO, Maria do Socorro M. V.; TONET, Helena C. **Qualidade na administração Pública**. Rio de Janeiro, 1994. v. 28.

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Licitações e contratos administrativos**. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2013. p. 21.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 34, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 ago. 2014.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3653, 2 jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24855>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

CRUZ, June Alisson Westarb, et al. Administração da complexidade: a contribuição das teorias organizacionais. **Cadernos da Escola de Negócios**, Curitiba, n. 5, p. 1-13, 2007.

CRUZ JÚNIOR, João Benjamin. Organização e administração de entidades públicas: aspectos econômicos, políticos e sociais de um paradigma emergente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 3-21, jul./set. 1988. p. 4.

CRUZ, Luiz Carlos Lima. **Responsabilidade subsidiária da administração pública pelos encargos trabalhistas nos contratos de terceirização**. 2012. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Processo de Trabalho) - Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2499248.PDF>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

DANTAS, Rodrigo Tourinho. **A (ir)responsabilidade da administração pública pelos débitos trabalhistas e a Lei de Licitações**: Interpretando o § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93. 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22986-22988-1-PB.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

DEIMLING, Moacir Francisco; GEHNO, Jamile. Avaliação das práticas de terceirização em empresas industriais na cidade de Chapecó/SC. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2007, Chapecó. **Anais...** Chapecó: Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos07/881_Artigo%20Terceirizacao%20SEGET.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

DRUCKER, Peter. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Editora Futura. 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**: História do Brasil cobre um período de mais de quinhentos anos, desde as raízes da colonização portuguesa até nossos dias. São Paulo: EDUSP, 1996. Disponível em: <http://www.caccto.com.br/material/d00044/Material_6_E-MED_2A_195641.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. Tradução Irene de Bojano e Mário de Souza. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

FONTANELLA, Denise; TAVARES, Eveline; LEIRIA, Jerônimo Souto. **O lado (des)humano da terceirização**: o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 1994.

FORGHIERI, Cláudio Cintrão. **Qualidade na administração pública**. São Paulo: FUNDAP, 2014. Disponível em: <<http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/231>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

FREIRE, Paulo. O compromisso do profissional com a sociedade. In: _____. **Educação e Mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 17-32.

GASPARINI, Diógenes. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

_____. **Terceirização uma abordagem e estratégica**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

GODOI, Christiane Kleintübing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOY, Christiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, Christiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA,

Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escobar Bello. **Sistema de controle de terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia com ênfase em Controladoria) – Universidade Federal do rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2006.

HELOU FILHO, Esperidião Amin. **Modelo de gestão pública por indicadores de sustentabilidade em associação com observatórios urbanos**. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

JACOBSEN; CRUZ JÚNIOR; MORETTO NETO. **Administração**: introdução e teorias. Florianópolis: UFSC/CSA/CAD, 2006.

KAPAZ, Emerson. **Terceirização passo a passo**: o caminho para a administração pública e privada. Porto Alegre: SACGRA-DC Luzzatto, 1992.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público da Universidade Estadual de Londrina**, Londrina, v.1, n.2, mai./ago. 2006. Disponível em: <http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_15.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011.

LEIRIA, Jerônimo Souto; SOUTO, Carlos F.; SARATT, Newton. **Terceirização passo a passo**: o caminho para a administração pública e privada. Porto Alegre: SACGRA-DC Luzzatto, 1992.

MADELA, Vinícius Zacarias. **Impacto das negociações sindicais no orçamento público federal**: análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011. 2012. Monografia

(Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2012. p. 86.

MAGALHÃES, Y. T. de; CARVALHO NETO, A. M. de; GONÇALVES, P. P. B. Os múltiplos desafios da gestão de terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. **Revista de Ciências da Administração**, Belo Horizonte, p. 116-143, 2010.

Disponível em:

<http://www.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20130503111027.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2014.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Marcelo. **Administração pública**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008. Disponível

em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-administracao-publica-uma-analise-de-sua-historia-conceitos-e-importancia/37923/#ixzz3ckX9Krg7>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6. ed . 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **A terceirização trabalhista no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008. 224 p.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MEC. Cidadania e Consumo Sustentável. **Manual de educação**. Brasília: MMA, 2005. p. 15. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao09062009025703.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2013.

MOREIRA, Katia Denise. **A mediação como método de resolução de conflitos interpessoais na Universidade Federal de Santa Catarina**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2012.

MORETTO NETO, Luis; SALM, Vaessa Marie; BURIGO, Victor. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164-178, ago. 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/Ceped/Desktop/33658-121430-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

NOGUEIRA, Denilson. **História da administração**. 2014. (Coletânea de Trabalhos apresentados para GQ1). Disponível em: <arquivos.unama.br/nead/graduacao/ccbs/fisioterapia/4semestre/gest_gerenc_serv_saude/material/artigos/introducao_administracao.pdf> . Acesso em: 15 de fev. 2014.

NUNES, Rogério da Silva. **Gestão pública e responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Departamento de Ciências da administração, UFSC, 2010.

PAGNONCELLI, Dernizo. **Terceirização e parceirização: estratégias para o sucesso empresarial**. Rio de Janeiro: D. Pagnoncelli, 1993.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos. A figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 23, n.3, p. 191-201, março, 2007.

_____. Gestão dos contratos administrativos. **BLC: Boletim de licitações e contratos**, [S.l.], v. 21, n.1, p.1-12, jan. 2008.

PEREZ, Fábio Luis. **Estudo da terceirização da produção do complexo eletroeletrônico brasileiro**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PINTO. Sandra Souza. **Estado deve focar verbas para aprimorar serviços prestados**. **Jornal do Campus**, USP, São Paulo, 2009.

Disponível em:

<<http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2009/06/debate-a-terceirizacao-de-servicos-deve-ser-adoptada-pela-universidade-publica/>>.

Acesso em: 12 fev. 2015.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos de. **Manual de terceirização**. São Paulo: Editora STS, 1992.

_____. **Manual de terceirização**. São Paulo: STS Publicações e Serviços, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro/RJ: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **Terceirização no governo: a hora da mudança**. 2009.

Disponível em:

<<http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tema/173/material12.htm>> .

Acesso em: 02 fev. 2014.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: Ltr, 2001. p. 122. Disponível em:

<<http://www.webartigos.com/artigos/a-terceirizacao-e-a-administracao-publica/1744/#ixzz3AmTix4FB>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

RAULINO, Ana Letícia Pinto. **A herança do patrimonialismo na administração pública brasileira atual**. 2012. Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Candido Mendes, AVM Faculdade Integrada, Rio de Janeiro, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. Licitação e contratação de serviços continuados ou não: a Instrução Normativa 02/2008 – SLTI/MPOG. **O Pregoeiro**, Curitiba, jun. 2008. Disponível em:

<http://transparencia.pi.gov.br/phocadownload/Legislacao_Controlado_Interno/Instrucoes_Normativas/in02_np.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

SANTIAGO, Emerson. Patrimonialismo. **InfoEscola**: navegando e Aprendendo, 2015. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/sociologia/patrimonialismo/>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

SANTOS, Aline Regina; SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **A proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro**: um estudo de caso. São Paulo: EnAPG, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG267.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública**: a gestão e a fiscalização dos contratos. 2010. Monografia (Especialização em Auditoria Governamental) - Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055866.PDF>>. Acesso em: 3 set. 2014.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina**. São Paulo: Best Seller, 1990.

SEMLER, Ricardo. **Virando a própria mesa**. São Paulo: Best Seller, 1988.

SERVA, Maurício. O paradigma da complexidade e a análise organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 26-35 abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n2/a04v32n2.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá: ICE, 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 21 de fev. 2014.

SILVA, Edna Aparecida. **Terceirização na administração pública: conflitos na legislação, orçamentação e escrituração da despesa.** 2008. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Correia, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055806.PDF>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e. Gestão universitária e seus desafios. **Revista Trevisan**, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_008.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SILVA NETO, Francisco de Lima e. **Terceirização de serviços comuns: problemas na seleção de empresas e no acompanhamento dos contratos.** Salvador: UFBA, 2011.

SILVA, Ricardo Margonari. **Terceirização no setor público: contexto da terceirização do setor público brasileiro.** 2014. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/039.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

SOUZA, Irineu Manoel. **Gestão das Universidades Federais brasileiras: uma abordagem fundamentada na Gestão do Conhecimento.** 2009. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

TEIXEIRA, Denise Reis. **Terceirização na administração pública fatores restritivos e fatores positivos.** 2004. Monografia (Curso MBA em Administração Judiciária) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Boletim de Dados 2014:** Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2013b. Disponível em: <<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2013/12/UFSC-EM-NUMEROS-2005-A-20142.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Carta de Serviços ao Cidadão 2014**: Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2014c. Disponível em: <http://cartadeservicos.ufsc.br/files/2013/12/Carta_de_servicos_UFSC_2014.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Estatuto, 3 de novembro de 1978 – Resolução nº 065/78, e pelo Ministro de Estado da Educação e Cultura, por meio da Portaria no 56, de 1o de fevereiro de 1982 (Parecer do no 779/CFE/81). Florianópolis: UFSC, 1978. Disponível: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/99561/Estatuto2013.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Memorando Circular n.º 01/2015/DPC/PROAD. Florianópolis: UFSC, 2015.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010 a 2014**. Florianópolis: UFSC, 2010b.

_____. **Relatório de gestão 2014**: Decisão Normativa - TCU nº 134 de 4 de dezembro de 2013; Portaria-TCU nº 90 de 16 de abril de 2014. Florianópolis: UFSC, 2014b. Disponível em: <<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2015/04/Relatório-de-Gestão-2014.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2015.

_____. **Termo aditivo nº 01/2014**: em caráter excepcional, ao contrato 261/2013 de prestação de serviços de limpeza e conservação e Asseio que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2014d.

_____. **Termo aditivo n.º 02/2014**: em caráter excepcional, ao contrato 261/2013 de prestação de serviços de limpeza e conservação e Asseio que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2014e.

_____. **Termo aditivo nº 20**: em caráter excepcional, ao contrato 0683/2007 de prestação de serviços de limpeza e conservação que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2012.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.

Termo de contrato 244/2014: de prestação de serviços de limpeza e conservação e Asseio que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2014a.

_____. **Termo de contrato 261/2013:** de prestação de serviços de limpeza e conservação e Asseio que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2013a.

_____. **Termo de contrato 0683/2007:** de prestação de serviços de limpeza e conservação que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Ondrepsb limpeza e serviços especiais Ltda. Florianópolis: UFSC, 2007.

_____. **UFSC 50 anos:** trajetórias e desafios. Florianópolis: UFSC, 2010a. 480 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

_____. _____. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, Antonieta Pereira. **Curso de gerenciamento de contratos de terceirização e de prestação de serviços.** Brasília: ENAP/FDRH, 2004. (Terceirização e de Prestação de Serviços, p. 7).

YIN, R.K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZYMLER, Benjamin. Contratação indireta de mão de obra versus terceirização. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 75, p. 37-56, jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055486.PDF>>. Acesso em: 20 maio 2013.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista I

QUESTIONÁRIO AOS SERVIDORES QUE EXERCEM A FUNÇÃO DE FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA NA UFSC

I - CARACTERIZAÇÃO

1. Cargo?
2. Tempo de serviço na UFSC?
3. Formação?
4. Sexo?
5. Local de atuação?
6. Tempo de exercício da função de fiscal do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
7. Funções que exerce além dessa de fiscal do contrato de terceirização?

II - CAPACITAÇÃO

8. Que tipo de treinamento ou capacitação recebeu para o exercício da função de fiscal do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
9. Quantas horas foram destinadas ao treinamento ou capacitação?
10. Quais os principais aspectos relacionados a contratos de terceirização de prestação de serviços, abordados pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

III - ATRIBUIÇÕES

11. Por intermédio de qual instrumento você foi designado para a função de fiscal do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC?
12. Quais as atribuições previstas no documento que o designou fiscal?
13. Quais são as responsabilidades do fiscal de contrato de terceirização em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?
14. No seu entendimento, quais atribuições deveriam ser previstas ao representante da empresa contratada?

IV - QUALIDADE

15. De que maneira estão contempladas no contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços

de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC?

16. Como é possível aperfeiçoá-las?

17. Como deve ser feita a mensuração da qualidade dos serviços prestados, de acordo com o contrato firmado entre a UFSC e a empresa contratada?

18. Existe na UFSC algum manual de procedimentos para a fiscalização desses serviços terceirizados de limpeza?

V - AVALIAÇÃO

19. Como está prevista a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?

20. Como foi a participação do seu Centro na elaboração do termo de referência ou do projeto básico necessário ao processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC?

21. Em sua opinião, quais os pontos críticos na fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

22. No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários ao exercício dessa função?

23. Como você avalia o instrumento utilizado para a fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

24. Como você avalia a rotatividade do pessoal terceirizado que presta serviços de limpeza nesse Centro de Ensino?

25. Como é a sua interação com o gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

26. Quais suas sugestões para a avaliação do pessoal terceirizado, prestador dos serviços de limpeza na UFSC?

27. Como você avalia a gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

28. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista II

QUESTIONÁRIO AO SERVIDOR QUE EXERCE A FUNÇÃO DE FISCAL ADMINISTRATIVO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA NA UFSC

I - CARACTERIZAÇÃO

1. Cargo?
2. Tempo de serviço na UFSC?
3. Formação?
4. Sexo?
5. Local de atuação na UFSC?
6. Há quanto tempo exerce a função de fiscal administrativo do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
7. Que outra função exerce além da função de fiscal administrativo do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

II - CAPACITAÇÃO

8. Que tipo de treinamento ou capacitação recebeu para o exercício da função de fiscal administrativo do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
9. Quantas horas foram destinadas a esse treinamento ou capacitação?
10. Quais os principais aspectos relacionados a contratos de terceirização de prestação de serviços, abordados pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

III - ATRIBUIÇÕES

11. Por intermédio de qual instrumento você foi designado para a função de fiscal administrativo do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC?
12. Quais as atribuições previstas no documento que o designou fiscal administrativo?
13. Quais são as responsabilidades do fiscal administrativo do contrato de terceirização em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

IV - QUALIDADE

14. De que maneira estão contempladas no contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos

serviços de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC?

15. Como é possível aperfeiçoá-las?
16. Como deve ser feita a mensuração da qualidade dos serviços prestados, de acordo com as especificações do contrato firmado entre a UFSC e a empresa contratada?
17. Existe na UFSC algum manual de procedimentos para a fiscalização desses serviços terceirizados de limpeza?

V - AVALIAÇÃO

18. Como está prevista a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?
19. Qual foi a sua participação na elaboração do termo de referência ou do projeto básico necessário ao processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC?
20. Em sua opinião, quais os pontos críticos na fiscalização administrativa do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
21. No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários ao exercício dessa função de fiscal administrativo?
22. Como você avalia o instrumento utilizado para a gestão e fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
23. Como você avalia a rotatividade do pessoal terceirizado que presta serviços de limpeza na UFSC?
24. Como é a sua interação com o preposto/representante da empresa prestadora dos serviços de limpeza na UFSC?
25. Como é a sua interação com os servidores dos Centros de Ensino, designados fiscais do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
26. Como é a sua interação com o gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
27. Quais suas sugestões para a avaliação do pessoal terceirizado, prestador dos serviços de limpeza na UFSC?
28. Como você avalia essa gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza?
29. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista III

QUESTIONÁRIO AO SERVIDOR QUE EXERCE A FUNÇÃO DE GESTOR DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA NA UFSC

I - CARACTERIZAÇÃO

1. Cargo?
2. Tempo de serviço na UFSC?
3. Formação?
4. Sexo?
5. Local de atuação na UFSC?
6. Há quanto tempo exerce a função de gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
7. Que outra função exerce além da função de gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?

II - CAPACITAÇÃO

8. Que tipo de treinamento ou capacitação recebeu para o exercício da função de gestor do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
9. Quantas horas foram destinadas a esse treinamento ou capacitação?
10. Quais os principais aspectos relacionados a contratos de terceirização de prestação de serviços, abordados pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

III - ATRIBUIÇÕES

11. Por intermédio de qual instrumento você foi designado para a função de gestor do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC?
12. Quais as atribuições previstas no documento que o designou gestor?
13. Quais são as responsabilidades do gestor de contrato de terceirização em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

IV - QUALIDADE

14. De que maneira estão contempladas no contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC?

15. Como é possível aperfeiçoá-las?
16. Como deve ser feita a mensuração da qualidade dos serviços prestados, de acordo com as especificações do contrato firmado entre a UFSC e a empresa contratada?
17. Existe na UFSC algum manual de procedimentos para a fiscalização desses serviços terceirizados de limpeza?

V - AVALIAÇÃO

18. Como está prevista a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?
19. Qual foi a sua participação na elaboração do termo de referência ou do projeto básico necessário ao processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC?
20. Em sua opinião, quais os pontos críticos na gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
21. No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários ao exercício dessa função?
22. Como você avalia o instrumento utilizado para a gestão e fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
23. Como você avalia a rotatividade do pessoal terceirizado que presta serviços de limpeza na UFSC?
24. Como é a sua interação com o preposto/representante da empresa prestadora dos serviços de limpeza na UFSC?
25. Como é a sua interação com os servidores dos Centros de Ensino, designados fiscais do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
26. Como é sua interação com o servidor designado fiscal administrativo do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
27. Quais suas sugestões para a avaliação do pessoal terceirizado, prestador dos serviços de limpeza na UFSC?
28. Como você avalia a gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
29. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista IV

QUESTIONÁRIO AO SERVIDOR QUE EXERCE A FUNÇÃO DE PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD) DA UFSC

I - CARACTERIZAÇÃO

1. Cargo?
2. Tempo de serviço na UFSC?
3. Formação?
4. Sexo?
5. Local de atuação na UFSC?
6. Há quanto tempo exerce a função de Pró-Reitor da PROAD.
7. Que função exercia antes dessa na UFSC?

II - CAPACITAÇÃO

8. Que tipo de treinamento ou capacitação foi viabilizado ao gestor e aos fiscais do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
9. Quantas horas foram destinadas a esse treinamento ou capacitação?
10. Quais as exigências, estipuladas no contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC, em relação à capacitação ou treinamento do pessoal contratado para executar esses serviços?

III - ATRIBUIÇÕES

11. Por intermédio de qual instrumento o gestor e os fiscais do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC foram designados?
12. Quais são as atribuições previstas no documento que designou o gestor e os fiscais do contrato de terceirização dos serviços de limpeza na UFSC?
13. Quais são as responsabilidades do gestor de contrato de terceirização em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

IV - QUALIDADE

14. A maneira como estão contempladas as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC estão de acordo com as necessidades dos diferentes ambientes acadêmico-administrativos da Instituição?

15. Como é possível aperfeiçoá-las?
16. Como está prevista no contrato a mensuração da qualidade dos serviços prestados, pela empresa contratada?
17. Existe na UFSC algum manual de procedimentos para a gestão e fiscalização desses serviços terceirizados de limpeza?

V - AVALIAÇÃO

18. Por intermédio de qual instrumento é feita a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?
19. Como você avalia o instrumento utilizado para a gestão e fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
20. Quais os critérios utilizados para a elaboração do termo de referência ou do projeto básico necessário ao processo de licitação para a contratação dos serviços de limpeza na UFSC?
21. Em sua opinião, quais os pontos críticos na gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
22. No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários à melhoria da gestão e fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
23. Como você avalia a rotatividade do pessoal terceirizado que presta serviços de limpeza na UFSC?
24. Como é a sua interação com o gestor desse contrato na UFSC?
25. Como é a sua interação com preposto/representante da empresa prestadora dos serviços de limpeza na UFSC?
26. Quais suas sugestões para a avaliação do pessoal terceirizado, prestador dos serviços de limpeza na UFSC?
27. Como você avalia a gestão do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
28. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista V

QUESTIONÁRIO AO PREPOSTO/REPRESENTANTE DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE LIMPEZA NA UFSC.

I - CARACTERIZAÇÃO

1. Função?
2. Tempo de serviço na Empresa?
3. Formação?
4. Sexo?
5. Local de atuação na UFSC?
6. Há quanto tempo exerce essa função?
7. Que outra função exerce além dessa?
8. Carga horária diária nessa função?

II - CAPACITAÇÃO

9. Que tipo de treinamento ou capacitação você recebeu para o exercício dessa função na UFSC?
10. Que tipo de treinamento ou capacitação é dado aos empregados da empresa que executam as atividades de limpeza na UFSC?
11. Quais os principais aspectos relacionados a contratos de terceirização de prestação de serviços, abordados pela Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?

III - ATRIBUIÇÕES

12. Quais suas atribuições para essa função?
13. Quais são os critérios de distribuição das atribuições do pessoal que executa os serviços de limpeza na UFSC?
14. Quais as responsabilidades da sua empresa com o contrato de terceirização, em conformidade com a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666 de 1993)?
15. No seu entendimento, quais atribuições deveriam estar previstas para o representante da empresa contratada?

IV - QUALIDADE

16. De que maneira estão contempladas no contrato as especificações com a descrição detalhada, a frequência e a periodicidade dos serviços de limpeza a serem executados pela empresa terceirizada contratada pela UFSC?

17. Como é possível aperfeiçoá-las?
18. Em sua opinião, o que deveria estar previsto em um manual de procedimentos para a gestão e fiscalização dos contratos de terceirização dos serviços de limpeza?

V - AVALIAÇÃO

19. Como está prevista a avaliação da qualidade e da frequência do pessoal empregado da empresa contratada que presta serviços de limpeza na UFSC?
20. Como você avalia a rotatividade do pessoal que sua empresa disponibiliza para a prestação dos serviços de limpeza na UFSC?
21. Como você avalia o instrumento utilizado para a gestão e fiscalização do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
22. Na sua avaliação, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários ao cumprimento das especificações previstas no contrato, firmado entre a sua empresa e a UFSC, para a prestação dos serviços de limpeza?
23. Como você avalia as funções dos fiscais da empresa contratada e de que maneira é a sua interação com eles?
24. Em sua opinião, que especificações deveriam constar do contrato de terceirização dos serviços de limpeza, e não constam, e quais não deveriam constar?
25. De que maneira você interage com o servidor gestor e os servidores fiscais do contrato de terceirização de serviços de limpeza na UFSC?
26. Como você avalia o serviço de limpeza prestado pela sua empresa à UFSC?
27. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você foi selecionado(a) e está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GESTÃO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE LIMPEZA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC), que tem como objetivo: Analisar os desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Este é um estudo baseado em uma abordagem qualitativa, utilizando como método a entrevista.

A pesquisa terá duração de 01 ano e 09 meses, com o término previsto para março de 2015.

Suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória. Os **dados coletados** serão utilizados apenas **NESTA** pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

Sua participação é **voluntária**, isto é, a qualquer momento você pode se **recusar** a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e **retirar seu consentimento**. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição que forneceu os seus dados, como também na que trabalha.

Sua **participação** nesta pesquisa consistirá em responder as perguntas a serem realizadas sob a forma de entrevista.

Você não terá nenhum **custo ou quaisquer compensações financeiras**. **Não haverá riscos** de qualquer natureza relacionada a sua participação. O **benefício** relacionado à sua participação será de aumentar o conhecimento científico para a área de Administração Universitária.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o celular/e-mail do pesquisador responsável, e demais membros da equipe, podendo tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento. Desde já agradecemos!

Rogério da Silva Nunes, Dr.
Professor do CAD/UFSC

Joice Regina da Costa
Mestranda PPGAU/UFSC
e-mail: dalapa@cce.ufsc.br /
Cel: (48)9915-0027

Declaro estar ciente do inteiro teor deste TERMO DE CONSENTIMENTO e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Sujeito da Pesquisa:

Florianópolis, _____ de _____ de 201-.

(assinatura)