

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO  
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

GILDA FIRMINO ALVARES PEREIRA

**SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS CONTINUADOS: UMA ANÁLISE DAS  
LIMITAÇÕES ENFRENTADAS NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

JUIZ DE FORA

2017

GILDA FIRMINO ALVARES PEREIRA

**SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS CONTINUADOS: UMA ANÁLISE DAS  
LIMITAÇÕES ENFRENTADAS NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius David

JUIZ DE FORA

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pereira, Gilda Firmino Alvares.

Sistema de gestão de contratos continuados: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora / Gilda Firmino Alvares Pereira. -- 2017.

123 f.

Orientador: Marcus Vinícius David

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2017.

1. Administração Pública. 2. Gestão e Fiscalização. 3. Contratos.  
I. David, Marcus Vinícius, orient. II. Título.

GILDA FIRMINO ALVARES PEREIRA

**SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS CONTINUADOS: UMA ANÁLISE DAS  
LIMITAÇÕES ENFRENTADAS NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em: \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

---

Prof. Dr. Marcus Vinicius David (orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

---

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

---

Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho  
Universidade Federal de Lavras

Este trabalho é dedicado aos meus saudosos pais Edméa e Itacy, que me deram a vida e me ensinaram o seu verdadeiro sentido, com suas palavras e suas ações. Que sempre me apoiaram e me incentivaram a buscar realizar os meus sonhos.

Ao meu marido "Pereira", por caminhar ao meu lado, dando-me força e me amparando nos momentos de aflição. Saiba que tudo isso não seria possível se lá no início você não tivesse me apoiado. Essa vitória também é sua.

Ao meu filho Arthur, que soube entender minha ausência, os finais de semana sem passeio e as férias dentro de casa. Obrigada por compreender que muitas vezes eu precisava me dividir para conseguir dar conta de tudo, ou quase tudo. Filho, espero que isso lhe sirva de exemplo e que você entenda que a educação pode nos tornar seres humanos melhores.

Amo vocês!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me dado saúde e força para superar todos os obstáculos e alcançar mais esta vitória.

À minha irmã Gina, que não mediu esforços para me ajudar, deixando sua casa, em todos os períodos presenciais, para cuidar de mim e da minha família.

Ao meu cunhado Gilson Ricardo, pelo grande apoio e carinho.

Ao meu irmão Geilson e sua família por entenderem minha ausência no decorrer do Mestrado, emitindo sempre fluídos de energia e tranquilidade.

À minha sobrinha Mariana, pelas contribuições e pelos cuidados com meu filho nos momentos em que estive ausente.

Ao meu orientador, Professor Doutor Marcus Vinicius David, por ter acreditado na importância do tema escolhido, que com tanta competência soube transmitir seus conhecimentos, os quais foram imprescindíveis para a construção e êxito desta pesquisa.

À minha querida Assistente de Suporte Acadêmico, Amélia Grabiela Thamer Miranda Ramos, que com sua delicadeza e sensibilidade soube guiar minha escrita me proporcionando concluir este mestrado com o resultado esperado.

Aos professores e Agentes de Suporte Acadêmico do CAEd pelo apoio, compreensão e pela oportunidade de aprender com eles.

À minha amiga Rita de Cássia, pelo incentivo e por toda a ajuda no fornecimento de dados para a realização desta pesquisa.

A todos os entrevistados desta pesquisa, gestores, fiscais e servidores da COESF, que reconheceram sua importância e cederam parte do seu dia para contribuir com o estudo.

A todos os meus colegas da COESF, que de uma forma ou de outra, participaram desta conquista.

À minha grande amiga Jucilene, pelo apoio incondicional sem o qual jamais chegaria até aqui. Obrigada pelos finais de semana que se propôs a me ajudar para que eu não desistisse face aos imensos obstáculos que apareciam. Sem sua ajuda, nada disso seria possível.

À minha amiga Leda, pelo apoio e pelos relatos do seu dia a dia nas salas de aula os quais contribuíram para a construção do conhecimento.

À minha amiga Roberta por ter estado comigo durante todo o processo desta longa jornada.

À amiga Rosângela Cosme, pela dedicação e apoio a mim direcionados.

À toda a turma de 2015, em especial às meninas do grupo “BFFs” e ao Robson, que me serviram de inspiração e me mostravam a todo momento que não seria fácil trilhar o caminho, mas que juntos venceríamos.

À família de meu marido, pelo entendimento de minhas ausências nesse período do mestrado.

À família Melandre, pelo cuidado, carinho, receptividade e acolhimento.

A todos, minha eterna gratidão!

Determinação, coragem e autoconfiança são fatores decisivos para o sucesso. Não importa quais sejam os obstáculos e as dificuldades. Se estamos possuídos de uma inabalável determinação, conseguiremos superá-los. Independentemente das circunstâncias, devemos ser sempre humildes, recatados e despidos de orgulho.

(Dalai Lama)

## RESUMO

Este estudo objetivou verificar como é feita a gestão de Contratos de Prestação de Serviços Continuados pela UFJF, visando identificar as limitações enfrentadas por seus gestores, para então, propor um plano de ação com vistas a eliminar ou diminuir os percalços encontrados na elaboração e execução dos mesmos, a partir dos gestores/fiscais. Para comprovação do problema pesquisado utilizou-se a entrevista semiestruturada com dez gestores, um fiscal e um servidor, que, embora não tenham sido nomeados, exercem a atividade de fiscais de contratos na UFJF. Percebeu-se que há certo desencontro de informações sobre a forma de gerir os contratos, com ações individualizadas, não havendo um padrão específico, nem mesmo um sistema informatizado para que todos possam seguir um modelo determinado, demonstrando que não possui um suporte adequado. Assim, diversos são os entraves que podem levar a falhas na gestão/fiscalização, entre eles tem-se a falta de um treinamento específico, a inexistência de um programa que possa servir de base para execução e controle dos dados pertinentes, e um instrumento capaz de institucionalizar as ações relacionadas à gestão/fiscalização de contratos, para que futuros gestores possam se orientar nas atividades direcionadas. O plano de ação proposto visa sanar as pendências relacionadas à forma de gerir os Contratos de Prestação de Serviços Continuados para os gestores/fiscais e está estruturado em três ações, complementares entre si. Com essa pesquisa, foi possível constatar que, ainda existem lacunas nos Contratos de Prestação de Serviços Continuados que podem comprometer a execução dos trabalhos realizados pela Coordenação de Execução e Suporte Financeiro, bem como toda a gestão institucional, incorrendo em custos adicionais com eventuais judicializações. Assim, as ações propostas são alternativas para que a documentação chegue ao setor de pagamento de forma coerente, o que traria mais transparência e responsabilidade com os recursos utilizados, demonstrando o comprometimento da UFJF com estes; além de agilidade no fluxo do pagamento, e, por conseguinte, menor custo aos cofres públicos, tendo em vista redução de retrabalhos. Sem a pretensão de apontar uma solução definitiva para os problemas detectados, mas sim, colaborar para futuros debates e revisões das ações propostas, visando atingir, cada vez mais, a excelência na prestação dos serviços a que se destina a instituição, e, da mesma forma, cumprir com o papel social a que se propõe, espera-se que este estudo possa servir de estímulo a futuras averiguações na intenção de aprimorar as ações no serviço público.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Gestão e Fiscalização; Contratos.

## ABSTRACT

The objective of this study was to verify the management of Contracts for Provision of Continued Services by UFJF, to identify the limitations faced by its managers, and then propose a plan of action with a view to eliminate or reduce the mishaps found in the elaboration and execution of the from managers/supervisors. To prove the problem, a semi-structured interview was conducted with ten managers, a supervisor and a server, who, although they were not appointed, carry out the activity of contract inspectors in the UFJF. It was noticed that there is a certain mismatch of information on how to manage the contracts, with individualized actions, not having a specific pattern, not even a computerized system so that all can follow a determined model, demonstrating that it does not have adequate support. Thus, there are many obstacles that can lead to failures in management/supervision, such as the lack of specific training, the lack of a program that can serve as basis for the execution and control pertinent data, and a of institutionalizing the actions related to the management/supervision of contracts, so that future managers can orient themselves in the directed activities. The proposed action plan seeks to remedy the pending issues related to the management of Continuing Service Provision Contracts for managers/inspectors and is structured in three complementary actions. With this research, it was possible to verify that, there are still gaps in the Continuous Service Contracts that may compromise execution of the work carried out by the Coordination of Execution and Financial Support, well as all the institutional management, incurring additional costs with eventual judicializations. Thus, the proposed actions are alternatives so that the documentation reaches the payment sector in coherent way, which would bring more transparency and accountability with the resources used, demonstrating the UFJF commitment to them; besides agility in the payment flow, and, therefore, lower cost to the public coffers, in view of reduction of reworking. Without intending to point out a definitive solution to the problems detected, but rather to collaborate for future discussions and revisions of the proposed actions, aiming to achieve, more and more, excellence in the provision of the services for which the institution is intended, and, fulfill the social role it proposes, it is hoped that this study may serve as a stimulus for future inquiries to improve actions in the public service.

**Keywords:** Public Administration; Management and Supervision; Contracts.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- art. - Artigo
- CEAD - Centro de Educação a Distância
- CGCO - Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional
- CN - Congresso Nacional
- CREA - Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia
- CF/88 - Constituição Federal de 1988
- CPSC - Contratos de Prestação de Serviços Continuados
- CDARA - Coordenação de Assuntos e Registros Acadêmicos
- CCON - Coordenação de Contratos
- COESF - Coordenação de Execução e Suporte Financeiro
- COSUP - Coordenação de Suprimentos
- DOU - Diário Oficial da União
- DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais
- Enem - Exame Nacional do Ensino Médio
- FAEFID - Faculdade de Educação Física e Desportos
- GEFISCON - Gerência de Fiscalização de Contratos
- GV - Governador Valadares
- GPS - Guia da Previdência Social
- GFIP - Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
- FGTS - Guia do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- Ifes - Instituição Federal de Ensino Superior
- ICE - Instituto de Ciências Exatas
- IN - Instrução Normativa
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- MG - Minas Gerais
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- MAMM - Museu de Arte Murilo Mendes
- NF - Nota Fiscal
- nº. - Número

OB - Ordem Bancária  
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional  
PPA - Plano Plurianual  
PGFN/CGU - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional/Controladoria Geral da União  
Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
PROINFRA - Pró-Reitoria de Infraestrutura  
PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças  
SOF - Secretaria de Orçamento Federal  
SICAF - Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores  
SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIGA - Sistema Integrado de Gestão Acadêmica  
TAE - Técnico Administrativo em Educação  
TI - Tecnologia da Informação  
TA - Termo Aditivo  
TR - Termo de Referência  
TCU - Tribunal de Conta da União  
UG - Unidade Gestora  
UO - Unidade Orçamentária  
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora  
UNESP - Universidade Federal de São Paulo

° - Graus

§ - Parágrafo

% - Percentual

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Organograma UFJF/2017.....	36
Figura 2	Composição da PROPLAN UFJF/2017.....	37
Figura 3	Cadeia de valor institucional da UFJF.....	62

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Consequências dos problemas detectados na liquidação dos CPSC vigentes na UFJF.....	54
-----------	---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Atividades classificadas como contínuas na UFJF.....	39
Quadro 2		53
Quadro 3	Problemas relatados na entrevista conforme objeto dos CPSC vigentes na UFJF.....	54
Quadro 4	Problemas diagnosticados x Atribuições segundo Resolução nº 08/2016.....	52
Quadro 5	Gestores e fiscais entrevistados.....	66
Quadro 6	Partes da entrevista com objetivos e justificativas/questões.....	67
Quadro 7	Perfil dos entrevistados.....	68
Quadro 8	Conhecimentos dos gestores sobre legislações.....	80
Quadro 9	Forma de confronto de dados contratuais para fins de ateste.....	81
Quadro 10	Busca por informações.....	83
Quadro 11	Principais achados que podem prejudicar o andamento dos CPSC.....	88
Quadro 12	Principais achados e ações.....	99
Quadro 13	Desdobramento do Plano de Ação Educacional.....	101
Quadro 14	Criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON).....	102
Quadro 15	Composição do quadro de servidores da GEFISCON.....	104
Quadro 16	Sistema de informação.....	99
Quadro 17	Treinamento e capacitação.....	103

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	CPSC vigentes na UFJF até 31 de maio/2017.....	49
Tabela 2	Mobiliários e maquinários para compor a GEFISCON.....	105

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1 OS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS .....</b>	<b>21</b>
1.1 Os contratos de prestação de serviços continuados na administração pública.....	21
1.2 Bases legais para contratação de prestação de serviços continuados.....	28
1.3 A gestão de contratos de prestação de serviços continuados.....	32
1.3.1 Gestão de CPSC nas Ifes .....	32
1.3.2 Os CPSC na UFJF .....	35
1.4 Fiscalização e gestão de contratos de prestação de serviços continuados na Universidade Federal de Juiz de Fora .....	41
1.4.1 A gestão de CPSC na UFJF.....	41
1.4.2 O fluxo dos processos de CPSC na UFJF .....	44
1.4.3 Caracterização da situação problema no estudo de caso .....	48
<b>2 ANÁLISE DA GESTÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DA UFJF .....</b>	<b>59</b>
<b>2.1 Referencial teórico .....</b>	<b>60</b>
2.1.1 Técnicas e ferramentas para mapeamento e modelagem dos processos administrativos .....	60
2.1.2 A TI em benefício dos CPSC.....	63
2.1.3 A <i>accountability</i> como ferramenta na gestão de CPSC.....	65
2.1.4 Gestão e fiscalização de CPSC .....	67
<b>2.2 Metodologia aplicada à pesquisa .....</b>	<b>70</b>
<b>2.3 Análise dos dados .....</b>	<b>74</b>
2.3.1 Perfil e caracterização do gestor/fiscal dos CPSC .....	74
2.3.2 Infraestrutura e controle que contribuem para a execução das atividades de gestor/fiscal de CPSC .....	78
2.3.3 Participação do gestor/fiscal no processo licitatório e na fiscalização de CPSC .....	84
<b>3 PLANO DE AÇÃO: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA UM GESTÃO DE CONTRATOS EFETIVA .....</b>	<b>97</b>
<b>3.1 Relevância da intervenção .....</b>	<b>98</b>
3.1.1 Ação 01: criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON) ...	101

3.1.1.1 Fase 01: definição das competências da GEFISCON.....	103
3.1.1.2 Fase 02: definição dos recursos humanos.....	104
3.1.1.3 Fase 03: definição de estrutura e ambiente físico.....	105
3.1.1.4 Fase 04: criação de manuais e procedimentos.....	105
3.1.2 Ação 02: sistema de informatização.....	106
3.1.2.1 Fase 01: revisão do fluxo dos CPSC.....	107
3.1.2.2 Fase 02: mapeamento dos processos.....	107
3.1.2.3 Fase 03: desenvolvimento de um módulo de contratos no SIGA.....	109
3.1.3 Ação 03: treinamento e capacitação.....	110
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>114</b>
<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA REALIZADA COM GESTORES E FISCAIS DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS DA UFJF.....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresenta um estudo sobre o sistema de gestão de Contratos de Prestação de Serviços Continuados (CPSC) na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), mais especificamente sobre os desafios enfrentados pelos gestores no que tange aos problemas relacionados aos mesmos efetuados na Instituição Federal de Ensino Superior (Ifes).

Para contextualizar o estudo de caso proposto por essa pesquisa, ressalta-se que a UFJF tem o apoio de suas Pró-Reitorias, sendo uma delas a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), na qual a pesquisadora está vinculada, tendo em vista ser Técnica Administrativa em Educação (TAE) da instituição – exercendo a função de contadora, lotada no setor de Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF) desde 2008. À COESF compete analisar documentos como contratos, licitações, garantias, aplicação da legislação, conforme as exigências contratuais para trâmites de pagamentos aos prestadores de serviços.

O interesse pelo tema se deve ao fato de ter formação acadêmica em Ciências Contábeis e experiência profissional na mesma área. Tal inserção profissional possibilitou a verificação da existência de algumas lacunas na gestão de contratos da UFJF.

Para melhor delimitar o problema estudado, o recorte realizado foi nos CPSC, firmados entre empresas prestadoras de serviços e a UFJF. De acordo com a Instrução Normativa (IN) nº. 02/2008<sup>1</sup> do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), “são serviços cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da administração pública e cuja necessidade de contratação estende-se por mais de um exercício financeiro e continuamente” (BRASIL, 2008).

A caracterização do problema dá-se devido a fatores diversos que vêm interferindo no funcionamento administrativo da COESF/UFJF, tais como: retenção de fluxo do processo de pagamento; atraso na quitação de pagamentos relativos à prestação de serviços; retrabalho em processos administrativos oriundos de outros setores; sobrecarga de serviços aos servidores da COESF; atrasos e/ou falta de retenção de impostos acarretando prejuízos para a empresa contratada; intervenção

---

<sup>1</sup> Esta IN será revogada pela IN nº. 05/2017 aprovada em 26 de maio de 2017, publicada no DOU na mesma data (nº. 100, Seção 1, p. 90) e entrará em vigor em 120 dias após sua publicação, conforme consta no art. 75, do CAP. VI – Disposições Finais.

da COESF no processo de trabalho de setores que participam da cadeia de atendimento à UFJF, no mesmo nível de responsabilidade e responsabilização, no intuito de efetuar os pagamentos como cumprimento de contratos.

Diante de todo o exposto, tem-se a seguinte questão: quais as limitações enfrentadas na gestão dos CPSC da UFJF? Para responder a essa indagação, a pesquisa tem como objetivo geral verificar como é feita a gestão de CPSC pela UFJF, visando identificar as limitações enfrentadas por seus gestores. Como objetivos específicos definiu-se: i) descrever a gestão de CPSC no setor público e a forma como a UFJF gerencia esses contratos; ii) analisar o sistema de gestão de contratos da UFJF; iii) propor práticas de gerenciamento com vistas a eliminar ou diminuir os percalços encontrados na elaboração e execução dos CPSC da instituição, a partir da perspectiva dos gestores/fiscais desses contratos.

A abordagem textual está distribuída em três capítulos. O primeiro capítulo descreve a forma como são efetivados os CPSC na administração pública. Para tanto, foi realizado um breve relato sobre o tema, direcionado para a gestão e fiscalização de CPSC na UFJF, além de verificar os instrumentos utilizados para a despesa pública, envolvendo o empenho, a liquidação e o pagamento dos serviços contratados pela Ifes. Nesse mesmo contexto, abordou-se também as bases legais que estabelecem normas acerca dos CPSC, observando o critério da responsabilidade solidária e subsidiária. Apresenta também, noções sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos, para abordar, especificamente, a forma como é realizada a gestão de contratos na UFJF. Para o levantamento dos dados acerca dos desafios no que tange a gestão de contratos na instituição, a metodologia utilizada foi com base em legislações, referências bibliográficas, pesquisas de campo no setor de contratos e com entrevistas realizadas com servidores do setor de liquidação da COESF e com gestores e fiscais de CPSC.

A UFJF, após aderir ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) precisou atender as novas demandas. Para tanto, realizou novos concursos para preenchimento de vagas de servidores, ampliando também seu espaço físico. Este fato, ocorreu devido à ampliação do número de vagas para os alunos. Além de novo quadro de servidores, as formas de controle praticadas até o momento, precisavam ser adequadas, pois eram insuficientes, com pouco suporte tecnológico, cujo acompanhamento de CPSC era realizado somente por planilhas de Excel, que por sua vez, não suprimiram as

novas necessidades, não havendo uma correta supervisão para verificar os problemas voltados para a gestão e fiscalização dos mesmos.

O segundo capítulo faz menção aos eixos de análise envolvendo a Tecnologia da Informação (TI), que trouxe maiores benefícios para UFJF. Abordou-se também estudo sobre o *accountability* que vem modificar a forma que se realiza a prestação de contas, disciplinando as ações da gestão. Por fim, tem-se a gestão e fiscalização de contratos, como suporte para a administração pública. Na sequência, tem-se o percurso metodológico utilizado para elaboração deste trabalho. O capítulo encerra com análise dos dados obtidos na pesquisa de campo.

Encerrando este trabalho, o terceiro capítulo traz o Plano de Ação Educacional a ser implantado na UFJF, visando minimizar os problemas detectados na pesquisa realizada. As seções e subseções discorrem a relevância da intervenção, bem como as ações e suas respectivas fases para implementação.

## **1 OS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS**

O Reuni teve como objetivo a expansão da educação superior no Brasil, o que provocou uma mudança no que se refere à educação superior pública no país. Esse programa trouxe transformações expressivas para as Ifes, inclusive o aumento significativo no número de vagas e cursos nas instituições. Muitas universidades precisaram se adequar à nova realidade, ampliando seu espaço físico, aumentando o número de técnicos e docentes e também o parque tecnológico.

A UFJF é uma das instituições que aderiu ao programa no ano de 2008, o que levou ao crescimento de contratos de serviços realizados entre a UFJF e empresas prestadoras de serviços, ocasionando maior necessidade de controle destes contratos.

O objetivo deste capítulo está em descrever a gestão de CPSC no setor público e a forma como a UFJF gerencia esses contratos. Estes são celebrados a partir de uma necessidade da instituição, podendo ocorrer entre particulares, órgãos e/ou entidades governamentais conforme acordo de vontade entre as partes.

Para a descrição do caso de gestão proposto por essa pesquisa, o capítulo está desmembrado em seções e subseções que visam apresentar subsídios importantes sobre os CPSC na administração pública.

A primeira seção apresenta informações sobre os CPSC na administração pública. A segunda aborda a gestão de CPSC nas Ifes e na UFJF. Já na terceira seção o tema versa sobre a fiscalização e gestão de CPSC na UFJF.

### **1.1 Os contratos de prestação de serviços continuados na administração pública**

Conforme Matias-Pereira (2010), o ato de governar está relacionado à adoção de medidas e/ou decisões que atendam às necessidades públicas. O conceito de administração pública é amplo e complexo, mas sabe-se que decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, seja pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa. A administração pública pode ser considerada como um conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, de execução das decisões políticas e legislativas.

Ainda de acordo com Matias-Pereira (2010), o termo serviço público se define como atividade material atribuída por lei ao Estado que a exerce ou delega a terceiros com o objetivo de realizar e satisfazer as necessidades coletivas, rígida, total ou parcialmente pelo regime de direito público, o que pode ser entendido como descentralização. Segundo Di Pietro (2013, p. 470), “Descentralização é a distribuição de competências de uma para a outra pessoa física ou jurídica”.

A descentralização pode ser dividida em política e administrativa. A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. São os casos dos Estados-membros da federação e dos municípios, em que cada um detém competência legislativa própria que não decorre da União, mas sua base encontra-se no fundamento da própria CF. A descentralização administrativa ocorre quando o ente central repassa suas atribuições ao outro ente para gerir seus próprios negócios, porém com subordinação às leis e normas impostas ao primeiro, emprestando-lhe o valor jurídico. (Di PIETRO, 2013).

Conforme analisado, verifica-se que a descentralização está inserida na administração indireta, que por sua vez, é formada por entidades dotadas de personalidade jurídica, responsáveis pelo exercício, em caráter especializado, de determinada atividade administrativa por outorga legal da entidade estatal (CUNHA JUNIOR, 2015).

Completando as informações de Cunha Júnior (2015) percebe-se que a administração indireta está também pautada no Decreto nº. 200/67, em seu art. 10, que prevê a descentralização das atividades da administração federal, conforme citação a seguir:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

A abordagem realizada para o direcionamento do tema proposto nessa dissertação, gestão e fiscalização de contratos continuados na UFJF direciona para

a leitura de autores especializados em Administração Pública, Direito Administrativo, Leis e Diretrizes que possam dar sustentabilidade ao texto em questão.

Mediante a abrangência do tema, fez-se necessárias algumas considerações a respeito do que vem a ser a administração pública. Piscitelli e Timbó (2010, p. 18) informam que “a organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia de acordo com o art. 18 da Constituição Federal (CF/88)” (BRASIL, 1988)<sup>2</sup>.

Castro (2011) observa que a administração pública é um conjunto de meios institucionais materiais financeiros e humanos necessários para executar as decisões políticas. É observada juridicamente, como contraponto da administração privada, pois nesta permite-se a atuação livre conforme legislação específica. Na administração pública, somente o que a legislação autoriza pode ser executado.

Na visão de Di Pietro (2013) são dois os sentidos mais utilizados para a expressão administração pública. O primeiro ressalta o subjetivo, formal ou orgânico, em que a administração pública irá designar os entes que exercem as atividades administrativas; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções da administração. O segundo sentido é o objetivo, material ou funcional que designa a natureza da atividade exercida pelos entes da administração pública, que nesse caso, é a função pública cuja responsabilidade é do poder executivo.

Observa-se na leitura de Piscitelli e Timbó (2010), que a administração pública pode ser direta e indireta. Será direta quando se constitui serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A administração indireta compreende categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria como no caso das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Por se tratar de um tema relacionado à UFJF e por ser esta uma autarquia federal, será dada ênfase a esta categoria de entidade.

Por autarquia o art. 5 do Decreto nº. 200/67 define:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades

---

<sup>2</sup> A autonomia das entidades federadas é garantida pela existência de competências próprias e exclusivas, que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns, mas que assegurem um espaço de criação de direito por elas (SERAFIM, 2014).

típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Di Pietro (2013, p. 488) relata que o primeiro conceito de autarquia foi dado pelo Decreto-Lei nº. 6016, de 1943, que definia como sendo “o serviço estatal descentralizado com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei”. Conforme a autora, perante a administração pública centralizada, a autarquia é investida de direitos e obrigações, pois sua criação visa a execução de determinadas funções, tendo o direito de desempenhar os serviços dentro dos limites definidos em lei. No entanto, perante aos particulares, a autarquia é vista como a própria administração pública, ou seja, com todas as prerrogativas e restrições que informam o regime jurídico administrativo.

Para que a administração pública cumpra seu papel de forma eficaz e eficiente é preciso que a mesma se submeta a legislações específicas das áreas direcionadas à mesma. As autarquias, assim como outras formas de administração indireta (empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações públicas), necessitam de documentação para amparar os serviços prestados e contratados pela mesma. No intuito de se cumprir tais parâmetros têm-se os contratos administrativos, que irão regular as relações entre contratante e contratado, que ocorrerão da forma pactuada para que não ocorram divergências entre as partes, objetivo da pesquisa em questão.

Entende-se por contrato administrativo o acordo firmado pela administração pública com o particular, ou até mesmo, por outra entidade administrativa para a consecução de interesse público, conforme condições estabelecidas pela própria administração. Os contratos são regulamentados por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público em que são aplicados os princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado (BRASIL 1993; VIEIRA; FURTADO, 2015).

Conforme art. 54 da Lei nº. 8.666/1993:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam

os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conforme os termos da licitação e da proposta que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta (BRASIL, 1993).

Knoplock (2010) ressalta que o contrato de serviço tem por base a prestação de quaisquer atividades destinadas a obter alguma utilidade de interesse para a administração pública, que também devem ter prazos determinados de duração, previstos no edital e deve corresponder à disponibilidade orçamentária do contratante.

Para que a administração pública possa manter suas atividades em pleno funcionamento e efetivar esses contratos, depende de financiamento, o qual se dá pela disponibilidade orçamentária. Esta é iniciada no plano plurianual (PPA), que conforme art. 165 da CF/88, é instituído pelo Poder Executivo, por meio de Lei, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O PPA foi criado para que tornasse possível ao governo eleito, criar um plano que vigorasse do segundo ano de seu mandato ao primeiro ano do mandato seguinte, dando continuidade aos projetos iniciados no governo/administração anterior, evitando, também, desperdício de recursos públicos.

Segundo Castro (2011), quando a gestão administrativa, neste caso Federal, elabora seu PPA deve seguir o estabelecido no parágrafo 1º do art. 165 da CF/88, que determina:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Na visão de Vieira e Furtado (2015, p. 81), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) “é um instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício

financeiro subsequente”. A LDO irá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

A LOA será formada pela elaboração de três orçamentos, sendo estes: fiscal, da seguridade social e dos investimentos de empresa com participação direta ou indireta da União. A LOA irá determinar a estimativa de receita e despesa da União, tendo como intuito alcançar os objetivos e metas previstos no PPA, na forma estabelecida pela LDO. Importante ressaltar que é de competência da União a elaboração do orçamento, sob a responsabilidade do MPOG mediante a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Conforme Vieira e Furtado (2015), para a elaboração da proposta orçamentária, a administração deve observar procedimentos como: as Unidades Gestoras (UG) de cada órgão precisam elaborar suas propostas observando as metas estabelecidas no PPA priorizadas pela LDO em que cada tipo de despesa demonstrará a sua memória de cálculo que ficará em poder de cada unidade para fins de comprovação dos valores consolidados se for o caso; após o término da elaboração de suas propostas deve-se enviá-las ao setor de orçamento de cada instituição que consolidará a proposta orçamentária; tal proposta será enviada para o MPOG por ser o órgão central de planejamento e orçamento, que realiza a consolidação geral. Seguindo o processo, será enviada a proposta orçamentária pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (CN) mediante projeto de lei até o último dia de agosto.

Tão importante quanto os trâmites ora citados, são as fases das despesas públicas, sendo estas o empenho, a liquidação e pagamento. Vieira e Furtado (2015) relatam que a fase do empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária, sendo registradas no momento da contratação do serviço a aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida.

O empenho da despesa cria para o estado a obrigação de pagamento ou não, de implemento de condição, conforme art. 58 da Lei nº. 4.320/64<sup>3</sup>. O empenho não pode ultrapassar o limite dos créditos orçamentários. Já o art. 61 da referida Lei preconiza que: “a administração ao criar uma obrigação de pagamento, emite um documento denominado de nota de empenho” (FURTADO; VIEIRA, 2015 p. 45).

---

<sup>3</sup> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (BRASIL, 1964).

O segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que na visão de Vieira e Furtado (2015), não implica no pagamento da despesa, mas na preparação de um processo para o pagamento, pois será nesta fase que serão observados os requisitos: a origem e o objeto que se deve pagar; a importância exata e a quem se deve pagar; se o serviço foi executado a contento, e por fim, verificar se o serviço foi executado de forma satisfatória observando alguns critérios. Estes seriam: analisar a documentação exigida pelas legislações pertinentes; a regularidade fiscal da empresa, e; verificar as condições de habilitação nas etapas do processo para que faça prevalecer o direito ao fornecedor de receber. Vale ressaltar que a liquidação da despesa é o momento da conferência e análise da Nota Fiscal (NF), ou fatura relativa aos serviços prestados e/ou entregas de materiais, em confronto com os documentos e exigências relativos à contratação, assim como, a materialização do objeto (VIEIRA; FURTADO, 2015).

A terceira fase da despesa pública é o pagamento que compreende a autorização e ordenação pela autoridade competente na forma dos arts. 62 e 64 da Lei nº. 4.320/64, conforme se observa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação [...]

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (BRASIL, 1964).

Os contratos de serviços, sendo estes, continuados ou não, também estão inseridos nesse processo por terem que ser considerados quando do levantamento da estimativa das despesas públicas do exercício a que se referem.

Mediante observações realizadas por Marinela (2013), os contratos administrativos são transações jurídicas que necessitam da participação do poder público, buscando a proteção do interesse coletivo, justificando assim, a aplicação do regime público e um tratamento diferenciado para a administração. Conforme a autora, o contrato administrativo possui características que podem ser identificadas, como: consensual, formal, oneroso, comutativo, sinalagmático, de adesão e personalíssimo.

Consensual, pois é perfeito e acabado, necessitando da manifestação de vontade e os demais atos decorrentes desta manifestação. Representam a execução do contrato. Formal, já que não necessita somente do consenso de

vontade das partes, mas também deve obedecer a requisitos estabelecidos por leis como a de nº. 8.666/93. Oneroso, por ter valor econômico considerável, devendo ser remunerado na forma convencionada. Comutativo, porque exige a equivalência entre as obrigações. Sinalagmatário, porque se exige reciprocidade das obrigações. Já a adesão é uma característica essencial para a doutrina, presente nos contratos administrativos, tendo em vista que o contratado não tem possibilidade de discutir cláusula contratual, ou seja, a administração terá o monopólio da situação e todas as cláusulas serão impostas unilateralmente, podendo o contratado decidir participar ou não da relação jurídica e personalíssimo, exige confiança recíproca entre as partes, pois o contrato representa a melhor proposta entre as apresentadas dificultando a possibilidade de subcontratação (MARINELA, 2013).

Por todo o exposto, observa-se que o órgão público, para a consecução dos seus objetivos, depende de um planejamento adequado quando da elaboração do seu orçamento, bem como de relações com setores externos que se dá, principalmente, por meio de contratos, que podem ser continuados ou não, sujeitos a regulações rígidas e necessárias para o seu sucesso e interação com os objetivos da administração pública. E, é nessa premissa que se faz necessário conhecimento das bases legais, o que se passa a fazer na próxima seção, na qual são abordadas as bases legais para a CPSC nas instituições públicas, que é o objeto de estudo desta dissertação. Cabe lembrar, que a escolha pelos CPSC está relacionada ao fato de que, geralmente, estes são celebrados em períodos prolongados, com valores significativos, e, devido à importância, tendo em vista que sua interrupção, pode comprometer a atividade da entidade. Por este motivo há necessidade de um conhecimento aprimorado das bases legais que regem os CPSC.

## **1.2 Bases legais para contratação de prestação de serviços continuados**

Conforme relatam Nuintin, Curi e Gallon (2010), a gestão pública tem como intuito garantir a promoção do bem comum procurando atender, da melhor forma, às necessidades da sociedade e aos interesses públicos. Para tanto, é necessário que a gestão pública tenha condições de executar, de forma organizada, as atividades dos órgãos e entidades que integram a administração pública para prestar serviços indispensáveis à sociedade.

Para Di Pietro (2013), o contrato administrativo será realizado quando um órgão público necessita de atividades que envolvam terceiros. Nos contratos de serviços públicos consta a atividade destinada a:

Obter determinadas utilidades de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, ou trabalhos técnicos profissionais (DI PIETRO, 2013, p. 338).

Conforme Matias-Pereira (2010), para que os serviços sejam prestados, é necessário que a administração pública realize o processo de contratação destes serviços, iniciado na fase licitatória.

O que ocorre em muitos casos, é que a falta de gerenciamento dos contratos, pode fazer a administração responder, solidariamente e/ou subsidiariamente, no que tange aos encargos previdenciários e trabalhistas. Para que não haja imprevistos, é preciso que a administração pública tenha condições de realizar uma fiscalização diária nos serviços realizados mediante contratos, observando se todas as exigências estão sendo cumpridas (VIEIRA; FURTADO, 2015). Conforme observado pelos autores, “a obrigação do contratado é de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação” (BRASIL, 1993 apud VIEIRA, FURTADO, 2015, p. 47).

Desta forma, para que não corram falhas na execução do contrato, como perda de prazos, falta de apresentação de garantia, incompatibilidade nas quantidades de serviços contratados com as executadas, entre outros, há necessidade de uma fiscalização mais constante. Conforme relata Barral (2016), são dois núcleos importantes na atividade de fiscalização de contratos: a gestão e a fiscalização propriamente dita. Contudo, conforme art. 67 da Lei nº. 8.666/93, não há um esclarecimento sobre tais atribuições dos gestores:

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

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato,

determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

Percebe-se que há uma necessidade da atuação do fiscal e do gestor para garantir a fiel execução do contrato, fazendo com que os serviços nele citados sejam praticados de forma mais eficiente, com material de qualidade e nas quantidades indicados na proposta. Em suma, cabe ao gestor e ao fiscal de contratos garantirem que o interesse público, implícito a cada contrato, não sejam desvirtuados.

Portanto, o CPSC implica em direitos e obrigações firmados entre a administração pública e empresas prestadoras de serviços. A administração pública, no início do processo de contratação de serviços, preocupa-se com a fase licitatória. Nesta fase, deve se ater ao fato de que um mau direcionamento desses contratos, poderá acarretar responsabilidade solidária e/ou subsidiária no que diz respeito aos encargos previdenciários e trabalhistas.

A responsabilidade solidária, conforme Vieira e Furtado (2015), ocorre quando na mesma obrigação existe mais de um responsável pelo seu cumprimento. Conforme art. 71 da Lei nº. 8.666/93, em seu § 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” (BRASIL, 1993).

Já na responsabilidade subsidiária, a obrigação não é compartilhada entre dois ou mais devedores, pois existe o devedor principal, e somente na hipótese do não cumprimento da obrigação, por parte deste, é que outro sujeito responderá subsidiariamente pela obrigação.

Diante do exposto, um gerenciamento eficaz irá permitir a avaliação da execução dos serviços prestados, no que se refere ao alcance do seu objetivo (VIEIRA; FURTADO, 2015).

Quanto às bases legais para a execução de um contrato continuado tem-se a Lei nº. 8.666/93; o Decreto nº. 2.271/1997; CF/88 e IN nº. 02/2008 (KNOPLOCK, 2010). A CF/88 em seu art. 37 legisla sobre a realização de licitações em órgãos públicos para contratação de serviços, que devem ser autorizados por lei. Segundo a Carta Magna:

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

No que se refere às regras que versam sobre a duração dos contratos, Gasparini (2012) esclarece que o art. 57 da Lei nº. 8.666/93, determina que os contratos efetivados pela administração pública devem ser restritos à vigência de seus respectivos créditos orçamentários, indicando em seus incisos as hipóteses que ditam o prazo determinado pelo mesmo. Desta forma, os contratos de serviços podem ter prazos maiores desde o início, conforme prevê o inciso II do mencionado artigo:

II - à 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 (BRASIL, 1993).

Cabe ressaltar que a premência de se legislar acerca da duração dos contratos, deve-se ao fato de que o mesmo deve estar atrelado a vigência do crédito orçamentário que foi ratificação no Acórdão nº. 1.913/2006, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU). Tal Acórdão legisla ainda sobre a exigência de comprovação da existência de recursos orçamentários disponíveis para o fiel cumprimento da obrigação contratual no decorrer do exercício financeiro, e não para todo o período pactuado no contrato de natureza contínua, o qual poderá ter sua vigência inferior ou superior ao exercício financeiro em voga (BRASIL, 2010).

Para que se cumpra o estabelecido no parágrafo anterior é preciso observar alguns critérios relacionados ao planejamento e organização da instituição, conforme IN nº. 02/2008:

Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.

Parágrafo único. O planejamento de que trata o caput, quando dispor sobre serviços de natureza intelectual, deverá observar ainda as seguintes diretrizes:

I – (revogado). (Revogado pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).

II – definir papéis e responsabilidades dos atores e áreas envolvidas na contratação, tais como:

- a) ateste dos produtos e serviços;
- b) resolução de problemas;
- c) acompanhamento da execução dos trabalhos;
- d) gerenciamento de riscos;
- e) sugestão de aplicação de penalidades;
- f) avaliação da necessidade de aditivos contratuais; e
- g) condução do processo de repactuação, quando for o caso (BRASIL, 2008).

Esta seção apresentou as bases legais que versam sobre os CPSC na administração pública brasileira. Tal caracterização se justifica pelo fato de o cumprimento de tal legislação ser determinante para a elaboração, fiscalização e gestão de contratos de forma eficiente.

Esta seção teve o intuito de contextualizar o leitor acerca da legislação sobre a gestão e fiscalização de CPSC. Dando continuidade à descrição do caso de gestão tratado nesse texto, na seção seguinte será abordada a gestão de CPSC nas Ifes e de forma mais detalhada, como a UFJF realiza a gestão de CPSC.

### **1.3 A gestão de contratos de prestação de serviços continuados**

#### **1.3.1 Gestão de CPSC nas Ifes**

Durante o período de 2003 a 2010, com o intuito de ampliar o ingresso de alunos no ensino superior, o governo federal, criou o Programa Universidade para Todos (ProUni), que distribui bolsas de estudos para alunos oriundos de escolas públicas, cujo critério de seleção estava baseado na nota deste candidato no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e na renda familiar (SILVA, 2013). Tal fator trouxe a possibilidade de ingresso nas faculdades particulares, de alunos que, anteriormente, não teriam condições de arcar financeiramente com mensalidades de um curso superior privado.

Em 2007, o governo federal, apresentou um projeto às Ifes, cujo intuito era melhorar o aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos; aumentando

as vagas; preenchendo as vagas ociosas e reduzindo a evasão. Em abril do mesmo ano, o projeto foi definido no Decreto nº. 6.096/07, o qual instituiu o Reuni (SILVA, 2013). Conforme o Decreto:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

§ 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

§ 2º O Ministério da Educação estabelecerá os parâmetros de cálculo dos indicadores que compõem a meta referida no § 1º (BRASIL, 2007).

Face às medidas propostas pelo Reuni de ampliação das Ifes, houve uma expansão em número de alunos, instalações físicas e também nos cursos oferecidos. Tal fator trouxe a necessidade de contratação de novos servidores, aumentando o número de CPSC celebrados com empresas terceirizadas. Os contratos citados precisam ser elaborados com cláusulas pertinentes, obrigatórias ou não, em que constarão data limite e valores a serem contratados, bem como o objeto pactuado, não podendo este ser relacionado à atividade fim da UFJF.

Para que ocorra a celebração dos contratos, inicialmente faz-se necessária a definição da missão da empresa, para que assim se estabeleça qual a sua atividade-fim, visto que somente poderá ser objeto de terceirização as atividades-meio e que não constam no plano de cargos do órgão contratante (MARINHO, 2012). Segundo Marinho (2012, p. 52), “As expressões atividade-fim e atividade-meio foram incorporadas ao contexto da administração pública após o advento do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado”.

Conforme Marinho (2012), não há um critério que define quais são as atividades meio e as atividades fim. A CF também não faz menção à natureza das atividades, assim como não cita a expressão terceirização em seu contexto, mas fala sobre a execução indireta. Da mesma forma, a Lei nº. 8.666/93, não convencionou a classificação da natureza de serviço como base para a execução das atividades indiretas (BRASIL, 1993). No entanto, o art. 1º do Decreto nº. 2.271/97

(BRASIL, 1997), traz algumas atividades que podem ser objeto de contrato administrativo de prestação de serviços:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (BRASIL, 1997).

Para regulamentar a relação entre as empresas terceirizadas e as lfes, o MPOG editou a IN nº. 02, de 30 de abril de 2008, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não continuados. Assim, o anexo I da IN nº. 02/2008 esclarece:

Serviços continuados são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.  
Serviços não-continuados são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado (BRASIL, 2008).

Vale destacar o relatado por Fernandes (2011), que a expressão “serviços continuados” tem sido mal interpretada por dar ideia de serviços essenciais. No entanto, o autor afirma que é importante levar em conta que, o termo serviços continuados não se refere a serviços essenciais à administração, como muitas vezes se tem atribuído. Por serviços continuados, deve-se tomar o conceito colocado pela Lei nº. 8.666/1993 que define esses serviços como sendo as atividades que necessitam de execução prolongada.

Por exemplo, os serviços de conservação, manutenção e limpeza, entre outros, são considerados contínuos e essenciais. Porém, a manutenção de um jardim, apesar de não ser essencial, pode ser realizada de forma contínua, permitindo, assim, sua classificação como serviço continuado.

Diante do desencontro das interpretações das normas, o TCU decidiu que o conceito de contínuo deve ser adaptado a cada órgão ou entidade. Desta forma,

deliberou ordenar que, com fundamento no art. 115 da Lei nº. 8.666/1993, cada unidade baixe norma identificando seus serviços contínuos (FERNANDES, 2011).

Com base em questionamentos feitos por servidores da UFJF, com relação ao objeto contratado, se este se classifica como continuado ou não, até mesmo pelo fato de as Leis, Normas e Diretrizes nem sempre claras para o servidor, houve a necessidade de um esclarecimento mais aprofundado sobre o assunto. Desta forma, será descrito na seção seguinte, que a UFJF, seguindo orientação do TCU, expediu norma técnica (Documento de circulação interna) com vistas a minimizar tal conflito. Para tanto é preciso contextualizar a UFJF, mediante seu histórico.

### 1.3.2 Os CPSC na UFJF

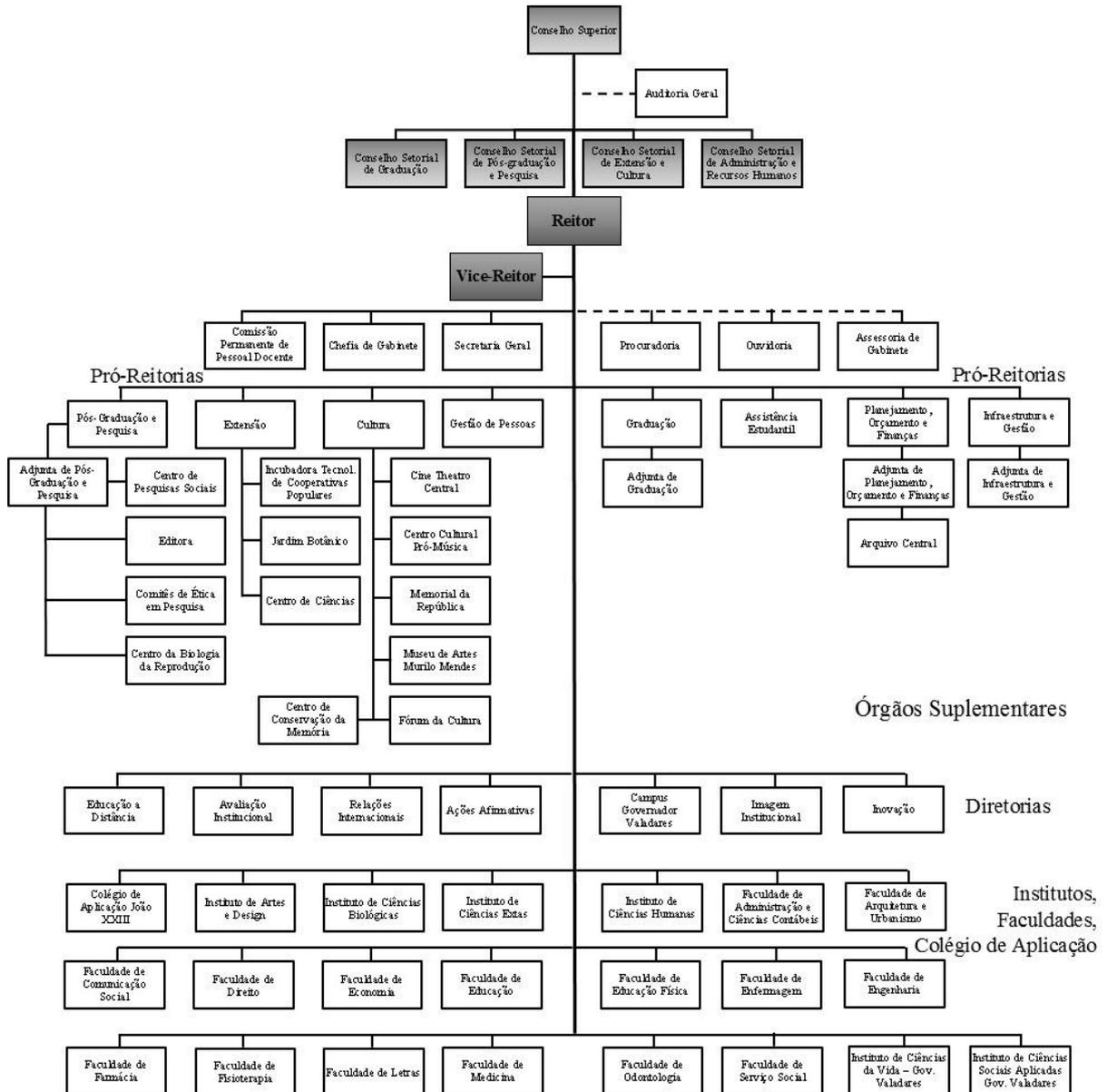
Devido às necessidades de investimento na educação, o Governo Federal criou diversas universidades no Brasil, entre elas a UFJF, sendo a primeira universidade pública da região e a segunda criada no interior do país. Fundada em 1960, pelo Presidente Juscelino Kubitschek, a instituição se formou devido à agregação de estabelecimentos de Ensino Superior de Juiz de Fora, reconhecidos e federalizados. Também em 1960 foi criado o primeiro Hospital Escola da UFJF, mediante um convênio firmado com a Santa Casa de Misericórdia e a UFJF, no intuito de desenvolver as atividades de ensino das faculdades de Medicina, Farmácia e Odontologia.

A UFJF possui um campus na cidade de Governador Valadares/Minas Gerais (GV/MG) cujas atividades foram iniciadas no ano de 2012. A universidade é considerada como um sendo um polo científico e cultural da região da Zona da Mata Mineira.

Segundo site da instituição, a universidade vem buscando investir na qualificação de seu corpo docente, assim como dos TAE, buscando a modernização de laboratórios e salas de aula, e prioriza o diálogo com a sociedade, atendendo a todos os preceitos do tripé ensino, pesquisa e extensão. Atualmente, a UFJF conta com 93 opções de cursos de graduação, 36 de mestrado e 17 de doutorado, em todas as áreas do conhecimento. Pelo campus da UFJF circulam diariamente mais de vinte mil alunos, sem contar os cerca de três mil estudantes da educação à distância. Para realizar suas atividades, conta com os servidores sendo estes

docentes e TAE, além de oito Pró-Reitorias. A Figura 1 demonstra o atual organograma da instituição.

**Figura 1: Organograma da UFJF/2017**



Fonte: UFJF/Processo 23071.006576/2017-07 (Adaptado pela pesquisadora).

Para a temática abordada nessa pesquisa é importante ressaltar no organograma exposto pela Figura 1, a PROPLAN, que dentre os setores da administração da UFJF, é responsável pela elaboração da proposta orçamentária e por todo o plano de gestão da instituição, identificando a necessidade de se adquirir bens e contratar serviços, executar as ações orçamentárias e financeiras, além de elaborar e gerenciar os contratos e licitações pertinentes. Vinculada à PROPLAN,

está a Pró-Reitoria Adjunta de Planejamento, Orçamento e Finanças, a COESF, a Coordenação de Contratos (CCON), Coordenação de Suprimentos (COSUP), o Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO), dentre outros (UFJF, 2017).

A Figura 2 ilustra a composição da PROPLAN da UFJF em 2017.

**Figura 2: Composição da PROPLAN UFJF/2017**

<b>PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS</b>
<b>Pró-Reitoria Adjunta de Orçamento e Finanças</b>
<b>Secretaria</b>
<b>Arquivo Central</b>
<i>Conselho Técnico Administrativo</i>
<i>Secretaria</i>
Coordenação de Arquivos Intermediários
Coordenação de Arquivos Permanentes
Coordenação de Preservação
Coordenação do Sistema de Arquivos
<b>Centro de Difusão do Conhecimento</b>
<i>Gerência de Acervo</i>
<i>Gerência de Atendimento ao Usuário</i>
<i>Gerência de Referência e Comunicação</i>
<b>Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional</b>
<i>Secretaria</i>
Gerência de Desenvolvimento
Gerência de Infraestrutura
Gerência SIGA-Acadêmico
Gerência SIGA-ADM
Gerência SIGA-Apoio
Núcleo de Governança de TI
Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias
<b>Coordenação de Contratos</b>
<b>Coordenação de Convênios</b>
<b>Coordenação de Execução e Suporte Financeiro</b>
<i>Secretaria</i>
Gerência de Liquidação
Gerência de Execução de Financeira
Gerência de Contabilidade
Gerência de Planejamento, Orçamento e Finanças
<b>Coordenação de Passagens, Hospedagem e Diárias</b>
<b>Coordenação de Registros Acadêmicos</b>
<b>Coordenação de Suprimentos</b>
Gerência de Compras
Gerência de Pós-Compras
Gerência de Patrimônio
Gerência de Almoarifado
<b>Escritório de Processos</b>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Mediante informações observadas acima, percebe-se que a PROPLAN é responsável pelo fluxo de CPSC da UFJF, iniciando pela licitação, celebração do contrato e pagamento.

O CPSC elaborado entre um ente público e/ou particular atribui os termos de serviços essenciais que serão praticados em um período determinado pelo mesmo. Como exemplo de objeto desses contratos têm-se a conservação, limpeza, despacho aduaneiro para desembaraço alfandegário, manutenção preventiva e corretiva em autoclaves, entre outros, que são atividades terceirizadas, contratadas pela UFJF.

Vieira e Furtado (2015) observam que a duração de um contrato dependerá dos respectivos créditos orçamentários, o que significa que os contratos terão vigência dentro do exercício financeiro. Para os contratos que ultrapassem o exercício financeiro, a administração deverá consignar os créditos para o exercício seguinte. Conforme a Lei nº. 8.666/93, é vedado o prazo de vigência indeterminado. Outro fator importante relatado pelos autores está na prorrogação dos contratos de CPSC após sessenta meses. Estes casos só poderão ocorrer mediante autorização superior, e poderão ser prorrogados por mais 12 meses.

Como órgão de controle externo, o TCU tem como uma de suas premissas assegurar a eficácia do controle das contas da União, além de instruir a avaliação das mesmas efetuando a fiscalização dos atos praticados pelos sujeitos responsáveis pela administração, dos quais resultem receitas e despesas (BRASIL, 2015b).

O art. 250 do regulamento interno do TCU informa que, em ações de fiscalizações o mesmo poderá fazer recomendações e determinações pertinentes aos atos praticados, visando a melhoria de desempenho:

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

I – determinará o arquivamento do processo, ou o seu apensamento às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do

processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações;

IV – determinará a audiência do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (BRASIL, 2015b, p. 60).

A UFJF precisa seguir normas, determinações e recomendações do TCU, por ser uma autarquia federal. Da mesma forma, ocorre com as normas internas da instituição, que regulam todas as ações realizadas, em particular ao que se refere aos CPSC.

O TCU recomendou, em seu manual de licitações e contratos, que todos os órgãos da administração pública direta e indireta, definam sobre seus serviços considerados de natureza continuada. Para a UFJF são considerados serviços continuados aqueles que são de necessidade incessante, seja em razão do não comprometimento da atividade fim ou que na ausência de sua prestação ocorra paralisação ou retardamento das atividades. Esses contratos devem se estender por mais de um exercício financeiro, no intuito de evitar aquisições rotineiras e antieconômicas (UFJF, 2011).

Para a realização destes, a norma técnica traz a definição de quais tipos de serviços contratados devem ser classificados como continuados, atendendo à orientação do TCU (Quadro 1).

**Quadro 1: Atividades classificadas como contínuas<sup>4</sup> na UFJF**

- Brigadista;
- Telefonia fixa e móvel, nacional e internacional e gratuitos
- Correios e telégrafos
- Energia elétrica;
- Fornecimento de água tratada e coleta de esgotos sanitários;
- Publicidade e distribuição de campanhas;
- Copeira, garçom, ascensorista, carregador e lavador de veículos;
- Vigilância conservação e manutenção predial, inclusive jardinagem;

<sup>4</sup> Norma técnica criada por meio de ofício em 06 de janeiro de 2011, assinada pelo Pró-Reitor de Planejamento e Gestão, Alexandre Zanini. Com despachos em: 01 de dezembro de 2011; 14 de março de 2012; 05 de novembro de 2012; 23 de agosto de 2013; 10 de setembro de 2014 e 22 de julho de 2016.

- Vigilância armada e desarmada e serviços de portaria;
- Publicidade legal;
- Assinatura de *clipping* de jornais;
- Transporte para deslocamento de servidores em serviços, inclusive serviços de condução de veículo;
- Transporte para deslocamento de autoridades;
- Comunicação de dados utilizando *frame-relay*;
- Manutenção corretiva e preventiva de sistemas de ar condicionado;
- Operação, manutenção preventiva e correta nas instalações elétricas;
- Manutenção preventiva e corretiva em impressoras *offset* e *multilith*;
- Manutenção preventiva e corretiva em máquina de franquear;
- Manutenção preventiva e corretiva em equipamentos médicos, odontológicos e laboratoriais;
- Manutenção em equipamentos de microfilmagem;
- Impressão, cópia e digitalização;
- Remessa de contendas de cargas por via aérea, porta a porta, nacional e internacional;
- Licença de uso de *software*;
- Serviços essenciais às informações - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil/Caixa Econômica Federal SINAPI/CEF;
- Plano de saúde para os servidores dependentes;
- Estágio remunerado;
- Infovia;
- Acesso/consulta à base de dados do Sistema de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Jurídica (CNPJ);
- Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS);
- Passagem aérea terrestre;
- Organização, planejamento, promoção e execução de eventos, incluídos os serviços de alimentação e demais serviços necessários realização dos mesmos, como recepção, tradução, gravação em vídeo, material gráfico, envolvido, cerimonial e todos aqueles necessários à realização dos eventos acadêmicos da UFJF;
- Serviços de alimentação, inclusive aqueles relacionados aos restaurantes universitários;
- Editoração;
- Imprensa gráfica;
- Monitoramento e supervisão de obras;
- Recepção, secretariado, auxiliar de serviços gerais (contínuo);
- Duplicação de mídias;
- Atendimento e suporte técnico aos usuários de soluções de TI;
- Sustentação de serviços de TI;
- Rastreamento, monitoramento, e vigilância eletrônica de bens móveis e imóveis;
- Hospedagem de convidados da universidade na cidade de Juiz de Fora;
- Serviços de moldagens de órtese e prótese;
- Despacho aduaneiro incluindo desembarço de mercadorias, acompanhamento de embarque e desembarque e todas as medidas necessárias à nacionalização e registros nos processos aduaneiros;
- Transporte rodoviário urbano, intermunicipal, e interestadual de cargas (fracionadas ou dedicadas), armazenamento de cargas, manuseio de cargas, incluindo fornecimento de mão de obra, para serviços de carga e descarga;
- Utilização de espaços e instalações hospitalares para o ensino, pesquisa e extensão, na área de saúde.
- Manutenção preventiva e corretiva de veículos e o abastecimento de combustíveis e

- lubrificantes com contratação de gerenciamento (ou não) das referidas despesas, uso de sistema informatizado e controle por meio de cartão magnético;
- Cobertura de seguro individual contra morte acidental (MA), invalidez permanente total ou parcial, por acidente (IPA), além de outras coberturas decorrentes dos acidentes pessoais cobertos, para alunos regularmente matriculados, no âmbito dos cursos ofertados pela UFJF;
  - Prestação de serviços de seguro total, com cobertura abrangente (colisão, incêndio e roubo), bem como cobertura a terceiros (danos materiais e danos pessoais), acidentes pessoais por passageiros com assistência 24 horas, para os veículos pertencentes à frota da UFJF;
  - Locação de containers para recolhimento de material reciclável no âmbito do campus de Juiz de Fora, da UFJF.

Fonte: UFJF (2011).

A partir do exposto, busca-se no próximo tópico apresentar os trâmites dos CPSC na UFJF, com vistas a descrever a função do gestor e fiscal de contratos nesse contexto. Para tanto, apresenta-se o mapeamento dos processos de CPSC objetivando a identificação dos principais entraves a uma eficiente gestão dos contratos. O objetivo de tal descrição é levantar as atribuições dos gestores e fiscais de contratos que, se executadas de forma correta, poderiam contribuir para a minimização dos retrabalhos e de outros problemas que sejam passíveis de identificação por parte desses servidores.

O mapeamento dos processos pode diminuir retrabalhos, uniformizar os procedimentos, atribuindo as obrigações das atividades a seus respectivos servidores, incluindo a gestão e fiscalização de contratos.

## **1.4 Fiscalização e gestão de contratos de prestação de serviços continuados na Universidade Federal de Juiz de Fora**

### **1.4.1 A gestão de CPSC na UFJF**

A UFJF possui parcerias com outras instituições públicas e privadas para a prestação de serviços continuados. Para a realização destes serviços, é necessária a elaboração de contratos, os quais precisam estar em acordo com as normas estabelecidas pela universidade.

Com a expansão da UFJF, a estrutura de fiscalização, controle e acompanhamento existentes precisa se adequar para as novas demandas. Observando o art. 58, em seu inciso II, bem como o art. 67 da Lei nº. 8.666/93, fica

clara a obrigatoriedade de um representante da administração, para o acompanhamento e fiscalização da execução desses contratos. Outro fator importante está na necessidade de adequar os procedimentos de acompanhamento e fiscalização de contratos na UFJF, além de oferecer subsídios aos fiscais e gestores designados na execução de suas atribuições.

Em atendimento às normas estabelecidas pela Lei nº. 8.666/93, assim como a IN nº. 02/2008 e demais instrumentos que orientam o bom acompanhamento da execução dos contratos administrativos, a UFJF editou a Resolução nº. 08/2016, que em seu art. 1º tem como finalidade “aprovar os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização da execução dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora”. Para tanto, serão designados gestores e fiscais de contratos, com o intuito de observar, no âmbito da UFJF, as determinações estabelecidas pela citada Resolução (UFJF, 2016b).

Entende-se como gestor de contratos o servidor designado pelo Reitor da UFJF para acompanhar a execução dos contratos até o recebimento definitivo do objeto, verificando suas cláusulas e condições no intuito de assegurar seu perfeito cumprimento. Dentre as atribuições do gestor de contratos tem-se: a) conhecer a legislação aplicável ao objeto contratado; b) participar da elaboração do Termo de Referência (TR) opinando na especificação, prazo e condições de entrega do serviço, material ou obra submetido ao seu controle; c) averiguar se a garantia contratual, quando exigida, foi realizada e confirmar sua veracidade; d) registrar todas as ocorrências relacionada à execução do contrato incluindo saldo e vigência contratual; e) atestar e encaminhar as faturas ou notas fiscais conferidas e atestadas pelo fiscal para quitação das mesmas; f) comunicar à CCON, com a devida antecedência mínima de dois meses do término do contrato, a necessidade da prorrogação do mesmo quando prevista legalmente; g) informar à administração, quando houver a necessidade, de abertura de novas licitações, com antecedência mínima de sete meses do término contratual, e; h) em demandas judiciais, oferecer subsídios para defesa, além de atuar como preposto da UFJF, entre outros (UFJF, 2016b).

O fiscal de contrato, por sua vez, será designado pelo gestor do contrato para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos, conforme art. 3º da Resolução nº. 08/2016. As atribuições do fiscal de contrato estão em: a) registrar as ocorrências relacionadas à execução do contrato; b) acompanhar

o cronograma de execução e dos prazos previstos no ajuste, informando ao gestor sobre o término contratual quando este estiver próximo; c) na ocorrência de descumprimento total ou parcial do objeto do contrato, comunicar ao gestor para elaboração das providências cabíveis quanto a abertura do processo de penalidades; d) informar ao gestor do contrato sobre algum dano ou desvio causado ao patrimônio da UFJF por ação ou omissão dos empregados da contratada; e) observar os casos de subcontratação ou cessão contratual que estejam em desacordo com o contrato; f) analisar se a contratada recolhe todos os encargos trabalhistas, tributários e previdenciários pertinentes à avença; g) verificar se a contratada respeita as normas pertinentes à segurança do trabalho e também às normas trabalhistas, e; h) notificar a empresa contratada quando houver necessidade de substituição de NF/fatura, informando os dados que constarão no documento, entre outros (UFJF 2016b).

Além das atribuições citadas, o gestor e o fiscal dos CPSC precisam obter um conhecimento adequado sobre seu objeto de manuseio, conforme Vieira e Furtado (2015).

O gestor fiscal deve conhecer bem o seu contrato para que não deixe passar nenhum controle, uma vez que os procedimentos para aqueles contratos de serviços, com dedicação exclusiva de mão-de-obra (apresentar folha de pagamento referente a cada contrato, acompanhamento de frequência/horas trabalhadas desses empregados, etc.) são diferentes daqueles de prestação de serviços, em que a mão-de-obra envolvida, não executa os serviços de forma exclusiva para o contratante, exemplo: contratos de manutenção de equipamentos (VIEIRA; FURTADO, 2015, p. 325).

As observações realizadas na Resolução nº. 08/2016, que além de informar estas e outras atribuições do gestor e do fiscal de contrato, traz também a definição de cada um deles, conforme art. 3º:

Art. 3º Para fins desta Resolução considera-se:

I – Gestor do Contrato: representante da Administração especialmente designado pelo Magnífico Reitor para acompanhar a execução do contrato até o recebimento definitivo do objeto, observando as cláusulas e condições fixadas no termo contratual, de forma a assegurar seu perfeito cumprimento. Poderá atuar sozinho ou com o auxílio de Fiscal(ais), se a complexidade e/ou natureza técnica do contrato sob sua gestão assim o recomendar. Também tem como responsabilidade propor as soluções e as sanções que

entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados, a fim de trazer benefícios e economia para a UFJF;  
II - Fiscal do Contrato: servidor especialmente designado pelo Gestor do Contrato, com atribuições de acompanhar, controlar e fiscalizar a ideal execução de contratos administrativos, tendo a obrigação de informar ao Gestor do Contrato sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada (UFJF, 2016b).

O fiscal deverá ser preferencialmente, um servidor lotado em que o serviço será prestado. Havendo justificativa e em caráter excepcional, será admitida a contratação de terceiros para assistir o fiscal em assuntos de natureza técnica, porém, é proibido aos contratados a assinatura de documentos oficiais.

#### 1.4.2 O fluxo dos processos de CPSC na UFJF

Nas linhas que seguem, estão descritas a forma como a UFJF realiza a gestão dos contratos, no intuito de promover o entendimento do leitor acerca de como ocorrem os trâmites para a contratação de serviços na instituição.

A Unidade Orçamentária (UO) requisitante do objeto da licitação elabora o TR que especifica o objeto ou serviços a serem contratados, observando como serão realizadas as prestações destes serviços. O TR “é o documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico” (BRASIL, 2010). Para agregar informações ao TR é realizada uma pesquisa de mercado com no mínimo três empresas, que fornecerão dados sobre os preços dos serviços solicitados e as condições exigidas. Logo após, é feita a média desses três valores, que será lançada na requisição efetuada no Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA). Em seguida, a UO requisitante encaminha à COSUP o TR seguido das três cotações de preços, em algumas situações, acompanhando o TR é necessária também a designação de quem será o gestor do contrato.

A área de compras, após receber o TR, elabora o edital acrescentando itens obrigatórios e exigidos na Lei nº. 8.666/93, como por exemplo, número de ordem da licitação em série anual; nome do órgão ou entidade contratante e do setor interessado; modalidade de licitação; regime de execução: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral; tipo da licitação: menor preço, melhor técnica ou técnica e preço; menção de que o ato é regido pela Lei nº. 8.666/93, quando a licitação se referir as modalidades concorrência, tomada

de preços ou convite, ou pela Lei nº. 10.520/2002, quando se tratar de pregão, entre outros. Respeitando outras normas inerentes a cada tipo de licitação, monta-se o processo físico contendo: Minuta do Edital, TR, juntamente com as cotações de preços obtidos pela UO requisitante e encaminha à PROPLAN para que a mesma verifique a disponibilidade orçamentária.

Mediante disponibilidade orçamentária e havendo contrato, a PROPLAN faz a dotação, que é especificação da ação orçamentária e encaminha à CCON. Esse setor elabora a minuta do contrato, respeitando todas as normas e legislações vigentes e encaminha à Procuradoria para análise. Feito isso, a Procuradoria analisa todo o processo emitindo parecer jurídico que poderá conter ou não ressalvas ou orientações a serem seguidas e retorna o mesmo à COSUP.

Em caso de ressalvas ou orientações emitidas pela Procuradoria, a COSUP solicitará ao setor responsável pela informação, ou falta de documentação, e outras pendências, para que este possa atender as solicitações da procuradoria. Sanadas as pendências a COSUP publicará o edital no COMPRASNET<sup>5</sup>, estabelecendo o prazo para abertura da licitação.

Aberta a licitação, as empresas apresentarão as propostas, que serão analisadas pela comissão de licitação, que definirá o vencedor. Assim, seguindo as legislações pertinentes para a contratação de serviços a serem realizados, a UFJF instaura um processo de licitação, atendendo as normas da Lei nº. 8.666/93, em seu artigo 3º:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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).

Findo o prazo de recurso, previsto na Lei nº. 8.666/93, o processo volta à COESF para emissão do empenho. A COESF, por sua vez, emite o empenho, abre o processo de pagamento e encaminha o processo licitatório para a CCON formalizar o contrato, que receberá um número sequencial.

---

<sup>5</sup> Portal de compras do governo federal.

Após a confecção do contrato este será encaminhado para a empresa vencedora, pela CCON, para que sejam realizadas as assinaturas no mesmo. Após a vencedora assinar, ele retorna à CCON, que a encaminha à PROPLAN para análise e posterior envio ao gabinete para que o Reitor assine o documento. Após a assinatura do Reitor, o contrato volta para a CCON que irá publicar no Diário Oficial da União (DOU) e encaminhar uma via para a empresa, juntamente com um ofício alertando para a necessidade de apresentação de garantia contratual, nos termos do art. 56 da Lei nº. 8.666/93. Também neste momento, a CCON observará se, juntamente com o TR, foi anexada a designação do gestor do contrato, caso não tenha, ela entra em contato com a UO requisitante, para que a mesma determine quem será o gestor. A CCON confecciona uma minuta da portaria de nomeação do gestor e a encaminha ao gabinete do Reitor para que seja expedida a portaria de nomeação do gestor do contrato e sua publicação no DOU. Em seguida, será encaminhada uma via do contrato e da portaria de nomeação para o gestor do contrato e uma cópia para a COESF, juntamente com o processo físico. A COESF recebe o documento que é anexado ao processo de pagamento e arquiva o processo licitatório. O processo de pagamento será retomado a cada prestação de serviços, que gerará a necessidade de pagamento, que está demonstrado no próximo fluxo.

Durante a execução dos serviços são emitidas as notas fiscais que serão encaminhadas ao gestor de contrato, acompanhadas das documentações, previstas e exigidas nos CPSC, tais como Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), Folha pagamento, Guia da Previdência Social (GPS), Guia do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e outros. O gestor analisa a documentação, atesta a NF e encaminha tudo à CCON.

A CCON observa se as cláusulas contratuais estão sendo cumpridas, atesta as NF e encaminha para a COESF. Por sua vez, a COESF faz o acompanhamento do contrato por meio de planilha Excel para controle do prazo de vigência, garantia contratual, conforme a Lei nº. 8.666/93 em seu art. 56, confirmação dos valores mensais, verificação da quantidade executada *versus* quantidade licitada. Além disso, analisa a documentação enviada e verifica regularidade da empresa junto ao Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF). Mesmo havendo quaisquer restrições, sendo o primeiro pagamento, este é liberado e a COESF emite

notificação concedendo o prazo de cinco dias úteis para defesa ou regularização, conforme parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional/Controladoria Geral da União (PGFN/CGU) nº. 401/2000. A notificação é encaminhada à empresa por meio de carta registrada, sendo acompanhada pela secretaria da COESF que controla a contagem dos cinco dias úteis iniciando na data de recebimento da correspondência. Findo este prazo e não regularizada a situação pela contratada, a secretaria da COESF encaminha à CCON uma cópia da notificação juntamente com o comprovante dos correios, informando que a até a presente data a irregularidade não foi sanada, para tomar providências conforme art. 87 da lei nº. 8.666/93. Vale ressaltar que a não apresentação da garantia contratual, impede o pagamento de quaisquer parcelas do contrato.

Caso haja alguma irregularidade, o contrato retorna à CCON para a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 86 da Lei nº. 8.666/93. No entanto, se a empresa não regularizar ou não tomar providências, o processo é encaminhado à PROPLAN para aplicação das penalidades, sendo pertinente multa, ou até mesmo, celebração da rescisão contratual.

Outro fator que deve ser verificado pelos solicitantes do serviço é o interesse ou necessidade de prorrogação do contrato, o que acarretará em Termo Aditivo (TA). Neste caso, o gestor entrará em contato com a contratada, verificando se há interesse na continuidade do acordo. Havendo interesse, a empresa apresentará sua proposta, demonstrando valor máximo atualizado pelo índice constante na cláusula contratual. O gestor solicitante busca, no mínimo, duas propostas no mercado, faz uma justificativa da necessidade e interesse da prorrogação do contrato e encaminha para a CCON, para análise técnica.

A CCON solicita o processo licitatório à COESF, anexa a documentação, elabora uma minuta do TA, faz um histórico de todo o percurso do contrato e encaminha à PROPLAN para verificação de disponibilidade orçamentária. A PROPLAN efetua dotação e encaminha o processo à Procuradoria para emissão de parecer, que em seguida retornará o processo à CCON, que verifica se tem alguma recomendação. Caso haja, irá tentar sanar com os setores competentes. Não havendo ressalvas no parecer da Procuradoria, a CCON efetiva o TA, encaminha para a empresa, que assina, devolvendo à CCON que encaminha à PROPLAN para análise e posterior remessa ao gabinete para que o Reitor assine. Em seguida o TA é devolvido à CCON, que vai publicar no DOU e encaminhar uma via para a

empresa, outra para o gestor e uma cópia com o processo licitatório é encaminhado à COESF.

Após encaminhamento, a COESF verifica se tem requisição suplementar no SIGA que contemple o período e valor a serem aditivados. Nesse caso, emite-se o empenho e segue o fluxo normal do processo de pagamento. Não havendo a requisição suplementar, a COESF solicita à UO requisitante a emissão de requisição suplementar. Caso haja saldo orçamentário na UO, esta emite requisição suplementar no SIGA. Caso contrário, a requisitante solicita à PROPLAN que proceda a respectiva dotação. Feita a dotação pela PROPLAN, a UO requisitante faz a requisição suplementar e comunica à COESF para que esta emita o empenho.

Vale lembrar que, após a realização dos serviços nas unidades da UFJF, as empresas contratadas emitem os documentos fiscais, que são encaminhados aos responsáveis pelas unidades. Estes, por sua vez, atestam que o referido serviço foi executado e em seguida encaminham os documentos à CCON. Feita a análise, a CCON envia toda a documentação pertinente para a COESF.

No entanto, a quitação destes pagamentos só poderá ocorrer caso a documentação da contratada, esteja correta e suas obrigações contratuais e fiscais tenham sido cumpridas. Para tanto, é necessário que a documentação como NF, folhas de pagamento, GFIP, entre outros, sejam enviados pelas unidades requisitantes, para a CCON e para a COESF. É neste momento que surgem os retrabalhos, pois se começa a perceber a falta de documentação, incompatibilidade entre os serviços executados e/ou materiais utilizados, falta de quitação ou não apresentação de guias de pagamentos das contribuições.

Feita a descrição dos trâmites dos CPSC na UFJF, serão apresentados os problemas verificados na gestão dos processos referentes aos mesmos, além do cenário atual dos contratos vigentes na instituição.

#### 1.4.3 Caracterização da situação problema no estudo de caso

Um dos objetivos específicos desta pesquisa está em analisar o sistema de gestão de CPSC da UFJF. Para a realização desta análise foi feito um levantamento dos contratos vigentes na instituição em 31 de maio de 2017. Os dados apurados demonstram o cenário dos CPSC, tanto em número de contratos quanto em valores pertinentes a cada um (Tabela 1).

A Tabela 1 está estruturada em quatro colunas sendo que na primeira consta o número de CPSC vigentes até 31 de maio/2017. A segunda coluna mostra a modalidade de licitação que deu origem ao contrato, podendo ser concorrência, convites e/ou pregão<sup>6</sup>. Em seguida, tem-se a coluna de objeto, que tem por objetivo apresentar o tipo de prestação de serviços pactuados no CPSC. Por fim, na quarta coluna aponta-se ao valor dos serviços contratados.

**Tabela 1: CPSC vigentes na UFJF até 31 de maio/2017**

<b>Nº</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor (R\$)</b>
01	Carona	Gerenciamento e administração de despesas de manutenção frota UFJF p/atender G. Transportes	1.433.050,60
02	Inexigibilidade	Serviços de postagens simples e registrados para atender UFJF	420.000,00
03	Inexigibilidade	Prestação de serviços de publicação no DOU, de atos oficiais e demais matérias de interesses da UFJF	830.000,00
04	Inexigibilidade	Serviços para fornecimento de água e/ou coleta de esgoto sanitário p/atender UFJF	720.000,00
05	Inexigibilidade	Serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto p/ GV	47.761,20
06	Inexigibilidade	Software jurídico Lawyer atender Escritório Escola GV/UFJF	3.025,10
07	Inexigibilidade	Licença acadêmica Ações Brasil p/atender Faculdade Economia/UFJF	33.924,48
08	Inexigibilidade	Licença acadêmica Ações Brasil p/atender GV/UFJF - Núcleo de Práticas Gerenciais	29.712,00
09	Pregão	Monitoramento 24 horas de 4 centrais de alarme de segurança eletrônica no Museu de Arte Murilo Mendes (MAMM)	7.032,00
10	Pregão	Locação de veículos com motorista p/ atender à PROPLAN	218.842,50
11	Pregão	Serviços de manutenção de rede telefônica localizada nas dependências da UFJF	45.120,00
12	Pregão	Manutenção do campo de futebol - Faculdade de Educação Física e Desportos (FAEFID)	29.773,92
13	Pregão	Serviços de seguro total para veículos	38.993,00
14	Pregão	Serviços de assistência à saúde dos servidores e docentes	86.289.870,52
15	Pregão	Locação de máquinas de multifuncionais para a UFJF	19.680,00
16	Pregão	Prestação de serviços criação, monitoração, acompanhamento - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER)	16.240,00
17	Pregão	Serviços de condução de veículos para atender UFJF	2.187.699,96

<sup>6</sup> A concorrência é uma modalidade de licitação em que os interessados têm que possuir os requisitos mínimos de qualificação exigido no edital para a execução do objeto a ser contratado. Convite é um tipo de licitação entre interessados do ramo pertinente os quais são escolhidos e convidados pela unidade administrativa sendo que o número de convocados será no mínimo de três. O convite é indicado para objetos de pequeno valor. O pregão também consiste numa modalidade de licitação válida para todas as esferas federativas sendo utilizado para contratação de bens e serviços comuns (MAZZA, 2013).

18	Pregão	Execução de enlace físico para serviço de acesso à rede de dados	39.271,20
19	Pregão	Serviço de segurança desarmada - Central	139.073,76
20	Pregão	Refeições Restaurante Universitário.	11.672.000,00
21	Pregão	Prestação de serviços de telefonia fixa, local e longa distância p/atender UFJF	421.719,72
22	Pregão	Prestação de serviços de administrativo, técnico e operacional para atender UFJF	5.463.540,00
23	Pregão	Serviços de limpeza, asseio e conservação p/atender UFJF	10.814.560,92
24	Pregão	Serviços na área de apoio e divulgação de ações culturais p/ atender PROCULT	1.535.202,00
25	Pregão	Serviços de impressão de diplomas p/atender Coordenadoria de Assuntos e Registros Acadêmicos (CDARA)	59.400,00
26	Pregão	Locação de containers para atender Instituto de Ciências Exatas (ICE)/UFJF	27.994,92
27	Pregão	Serviços de despacho aduaneiro para desembarço alfandegário	250.000,00
28	Pregão	Serviços de engenharia para atender Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA)	5.731.466,52
29	Pregão	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - Juiz de Fora	7.349.999,88
30	Pregão	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - Ewbanck da Câmara	327.467,76
31	Pregão	Serviços de manutenção da piscina da FAEFID	78.000,00
32	Pregão	Contratação de seguro de acidentes pessoais para alunos a fim de atender à Pró-Reitoria de Graduação da UFJF	128.700,00
33	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva em autoclaves Faculdade de Odontologia/UFJF	60.230,00
34	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva c/peças em elevadores UFJF	303.398,04
35	Pregão	Serviços de portaria para atender Diretoria de Segurança	2.658.611,52
36	Pregão	Serviços de confecção de prótese dentária p/atender Faculdade de Odontologia JF	1.229.622,14
37	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de todo o sistema telefônico da UFJF	144.000,00
38	Pregão	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - GV	651.959,76
39	Pregão	Locação de nove máquinas de reprografia p/atender GV	44.299,92
40	Pregão	Agenciamento de viagens aéreas p/atender UFJF	798.770,50
41	Pregão	Agenciamento de viagens rodoviárias p/atender UFJF	196.077,00
42	Pregão	Manutenção preventiva e corretiva de elevadores instalados na UFJF	98.499,96
43	Pregão	Manutenção preventiva e corretiva de elevadores instalados na UFJF	21.422,88
44	Pregão	Serviços de condução de veículos para atender GV/UFJF	290.303,88
45	Pregão	Serviços de organização de eventos e serviços correlatos para UFJF	2.100.000,00
46	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva impressoras Colégio João XXIII	24.128,40
47	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva impressora Faculdade de Medicina/ UFJF	11.780,88

48	Pregão	Serviços de manutenção preventiva e corretiva em copiadoras do Centro de Educação a Distância (CEAD)/UFJF	25.397,88
49	Pregão	Serviço de telefonia para atender Campus Avançado GV	24.709,92

Fonte: Pesquisa de campo na UFJF (elaborada pela pesquisadora).

A Tabela 1 demonstra os tipos de objetos contratados pela UFJF, classificados como CPSC, tais como: manutenção de estufa e autoclaves, locação de veículos, serviço de limpeza e conservação, locação de equipamentos de informática, prestação serviços de motorista, despacho aduaneiro, manutenção de sistema telefônico, serviço de vigilância, serviços de portaria, passagens aéreas e rodoviárias, serviços gráficos, prestação de serviço de confecção de prótese, manutenção de rede telefônica, serviços postais, serviços gráficos – impressão de diplomas e manutenção de ar condicionado.

A partir da verificação dos tipos de CPSC vigentes na UFJF e no intuito de evidenciar os problemas relatados no início desta dissertação, foram realizadas entrevistas (Apêndice A) com a equipe responsável pela liquidação das NF, composta por três pessoas. A entrevista foi realizada no mês de dezembro de 2016. A técnica utilizada foi a entrevista semiestruturada, que consiste em perguntas abertas, feitas verbalmente em ordem prévia, mas na qual o entrevistador pode acrescentar questões de esclarecimento (SILVA; SILVEIRA, 2012).

A escolha desses atores para a coleta de dados justifica-se pelo fato de que a liquidação da despesa pública é a fase analítica que antecede o pagamento dos serviços realizados. É o momento em que as divergências e/ou ausências de fatos e documentos serão detectados.

Assim, para a confecção do instrumento de pesquisa, fez-se contato com os responsáveis pela liquidação, na COESF, verificando como era realizada a análise documental para a liquidação de NF. Foi então verificada a utilização de um *checklist* elaborado pelo setor, que consta todo processo de verificação documental.

Com base no *checklist* fornecido, elaborou-se um instrumento de pesquisa (Quadro 2) em que foram descritas e agrupadas as principais ocorrências e/ou problemas verificados nos processos de contratos e as possíveis consequências pela não observação do que é exigido para a execução dos mesmos. Ressalta-se que, na pesquisa relatada nesse texto, tomou-se por “consequências” as sanções delimitadas com base nas entrevistas realizadas com a equipe da liquidação dos

contratos. Assim, a partir dessa primeira ida a campo, delimitou-se três possíveis sanções a serem aplicadas, dependendo do tipo de ocorrências verificadas: 1) retenção de pagamento, podendo gerar multa e juros; 2) recolhimento de impostos e contribuições em atraso, acarretando multa e juros, e; 3) devolução da NF para o requisitante/prestador de serviços.

A retenção de pagamento pode acarretar em multa e juros, pois o fluxo do processo é paralisado até que a pendência detectada seja resolvida. Essas pendências podem se referir a: inconsistência ou falta de relatório da prestação de serviço; falta de controle da ordem cronológica da prestação de serviço; falta de apresentação de documentos exigidos no contrato, por exemplo, Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia (CREA), GFIP, GPS, termo de exclusividade e/ou outros; falta de apresentação de declaração e/ou anexos relacionados à retenção, e; extrapolação da vigência ou falta de apresentação de garantia contratual.

Já o recolhimento de impostos e contribuições em atraso, que acarretam multa e juros, ocorre quando o documento fiscal chega à COESF para pagamento após a data de vencimento da guia.

Por último, a devolução da NF ao setor requisitante é realizada no intuito de remetê-la ao prestador de serviços, para possível cancelamento ou correção e posterior emissão de novo documento fiscal. Este ato ocorre nas seguintes situações: número do empenho e/ou dados da empresa divergentes com o contrato; NF eletrônica inválida ou cancelada; descrição dos serviços prestados incompatível com a descrição do contrato; incompatibilidade no saldo de itens contratados; inconsistência e/ou falta de assinaturas/carimbos e data de atesto; extrapolação da vigência do contrato, e; valor cobrado na NF não correspondente ao valor estipulado no contrato.

Definidos o instrumento de pesquisa (Quadro 2), o mesmo foi aplicado aos três servidores do setor de liquidação da COESF, no intuito de delimitar as ocorrências/ou problemas verificados nos CPSC.

Quadro 2: Tipos de ocorrências nos CPSC vigentes da UFJF

Item	Ocorrência	1	2	3
<b>1</b>	<b>Dados na NF</b>			
1.1	Número do empenho e/ou dados da empresa divergente com o contrato			
1.2	NF eletrônica inválida ou cancelada			
1.3	Data da emissão da NF inferior à data do empenho			
1.4	Período cobrado na NF é posterior ao limite superior do período da prestação de serviço			
1.5	Descrição dos serviços prestados incompatível com a descrição do contrato			
1.6	Valor cobrado na NF não corresponde ao valor do contrato			
1.7	Inconsistência ou falta de destaque de retenções de impostos e contribuições			
1.8	Inconsistência ou falta de assinaturas/carimbos e data de atesto			
<b>2</b>	<b>Dados da Prestação de Serviços</b>			
2.1	Inconsistência e/ou falta de relatório da prestação de serviço			
<b>3</b>	<b>Dados das Retenções</b>			
3.1	Prestações de serviços foi realizada nas instalações da UFJF			
3.2	Data para recolhimento de impostos e contribuições vencida			
3.3	Falta de apresentação de GFIP			
<b>Item</b>	<b>Ocorrência</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Dados das Retenções</b>			
3.4	Falta de apresentação de declaração e/ou anexos relacionados à retenção			
<b>4</b>	<b>Dados do Contrato</b>			
4.1	Extrapolação da vigência do contrato			
4.2	Extrapolação da vigência ou falta de apresentação de garantia contratual			
4.3	Incompatibilidade no saldo de itens contratados			
<b>5</b>	<b>Outros Documentos</b>			
5.1	Falta de apresentação de outros documentos exigidos no contrato, por exemplo: CREA, termo de exclusividade e/ou outros			

Fonte: Pesquisa de campo na UFJF (elaborada pela pesquisadora).

Após a entrevista pode-se verificar que, das 26 respostas relativas aos problemas detectados e suas possíveis consequências, dez destas ocorrências levam à retenção de pagamento que poderá gerar multa e juros; duas ocorrências podem levar ao recolhimento de impostos e contribuições em atraso, acarretando multa e juros, e 14 ocasionam a devolução da NF para o requisitante/prestador de serviços (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Consequências dos problemas detectados na liquidação dos CPSC vigentes na UFJF**



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A partir das respostas foi possível comprovar os problemas enfrentados pela COESF na liquidação das NF. O Quadro 3 demonstra os problemas detectados conforme os objetos contratuais: incompatibilidade nos saldos de itens contratados; valor cobrado da NF não corresponde ao valor do contrato; falta de apresentação de outros documentos exigidos no contrato, por exemplo: CREA, GFIP, GPS, Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF); folha de pagamento; termo de exclusividade e/ou outros; extrapolação da vigência ou falta de apresentação de garantia contratual, ente outros.

**Quadro 3: Problemas relatados na entrevista conforme objeto dos CPSC vigentes na UFJF**

Problema relatado	Objeto CPSC
Incompatibilidade nos saldos de itens contratados	Serviços de postagens simples e registrados
	Locação de veículos com motorista
	Prestação de serviços gráficos
Incompatibilidade nos saldos de itens contratados, valor cobrado da NF não corresponde ao valor do contrato	Serviços de gerenciamento de despesas com combustíveis e materiais p/atender G. Transportes
Extrapolação da vigência do contrato	Serviços de seguro total para veículos UFJF
Falta de controle da ordem cronológica da prestação de serviço	Locação de máquinas de multifuncionais para a UFJF
Inconsistência ou falta de relatório da prestação de serviço	Prestação de serviço de publicação no DOU, de atos oficiais e demais matérias de interesses da UFJF

Descrição dos serviços prestados incompatível com a descrição do contrato	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de copiadoras pertencentes ao ICE/UFJF
	Serviços de manutenção preventiva e corretiva com peças em elevadores UFJF
Extrapolação da vigência ou falta de apresentação de garantia contratual	Serviços de condução de veículos p/atender UFJF
	Serviço de segurança desarmada - Central
	Prestação de serviços administrativos, técnico e operacional para atender UFJF
	Serviços de Engenharia para atender PROINFRA
	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF -JF
	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - Ewbanck da Câmara
Falta de apresentação de outros documentos exigidos no contrato, por exemplo: CREA, GFIP, GPS, DARF, folha de pagamento, termo de exclusividade e/ou outros	Serviços de portaria para atender Diretoria de Segurança
	Serviços de condução de veículos p/atender UFJF
	Serviço de segurança desarmada - Central
	Prestação de serviços administrativos, técnico e operacional para atender UFJF
	Serviços de limpeza, asseio e conservação /atender UFJF
	Serviços na área de apoio e divulgação de ações culturais para atender PROCULT
	Serviços de Engenharia para atender PROINFRA
	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - JF
	Serviços de vigilância armada p/atender UFJF - Ewbanck da Câmara
	Serviços de manutenção preventiva e corretiva em autoclaves Faculdade Odontologia/UFJF
Serviços de portaria para atender Diretoria de Segurança	

Fonte: Pesquisa de campo na UFJF (elaborada pela pesquisadora).

Pelo exposto, ressalta-se a importância da presença do gestor de contratos, devidamente capacitado e de posse das ferramentas adequadas, pois desta forma, os problemas seriam detectados precocemente, podendo ser sanados de forma mais ágil, não acarretando prejuízos, nem para a UFJF, nem para os prestadores de serviço. Outra importante observação está na revisão do fluxo do processo, pois tornaria mais eficiente a função dos setores envolvidos neste.

Conforme proposto na introdução deste trabalho, a intenção está em verificar os possíveis fatores que podem interferir no bom funcionamento administrativo da COESF, sendo estes: retenção de fluxo do processo de pagamento; atraso na quitação de pagamentos relativos à prestação de serviços; retrabalho em processos administrativos oriundos de outros setores; sobrecarga de serviços aos servidores da COESF; atrasos e/ou falta de retenção de impostos, acarretando prejuízos para a empresa contratada, e; intervenção da COESF no processo de trabalho de setores

que participam da cadeia de atendimento à UFJF, no mesmo nível de responsabilidade e responsabilização, no intuito de efetuar os pagamentos como cumprimento de contratos. Diante de todo o exposto, resta a seguinte questão: quais as limitações enfrentadas na gestão dos CPSC da UFJF?

Mediante os problemas levantados na COESF, optou-se por compatibilizar esses com as atribuições de gestores e fiscais segundo a Resolução nº. 08/2016 da UFJF, a fim de se confirmar a pertinência das ponderações (Quadro 4).

**Quadro 4: Problemas diagnosticados x Atribuições segundo Resolução nº 08/2016**

Problemas diagnosticados	Atribuições segundo Resolução nº. 08/2016	
	Gestor	Fiscal
Incompatibilidade nos saldos de itens contratados		VI - Comunicar ao Gestor do Contrato, apresentando as devidas justificativas, a eventual necessidade de acréscimos ou supressões de serviços, materiais ou equipamentos, identificadas no curso das atividades de fiscalização;
Valor cobrado da NF, não corresponde ao valor do contrato Descrição dos serviços prestados incompatível com a descrição do contrato		XXI - Oficiar a empresa contratada quando houver necessidade de substituição de NF/fatura, informando os dados corretos a constar no documento.
Extrapolação da vigência do contrato		II - Acompanhar o cumprimento do cronograma de execução e dos prazos previstos no ajuste, alertando o gestor quando da proximidade de término do contrato para a adoção dos procedimentos cabíveis;
Falta de controle da ordem cronológica da prestação de serviços Inconsistência ou falta de relatório da prestação de serviço		XXIV - Executar outras ações de fiscalização que se façam necessárias ao pleno acompanhamento, execução e controle das atividades desempenhadas pela contratada, a fim de garantir o fiel cumprimento das obrigações pactuadas, observado o disposto nesta Resolução.
Falta de apresentação de outros documentos exigidos no contrato, por exemplo: CREA, GFIP, GPS, DARF, folha de pagamento, termo de exclusividade e/ou outros.		XV- Verificar, quando assim exigir o objeto do contrato, se a contratada recolhe todos os encargos trabalhistas, tributários e previdenciários pertinentes à avença;
Extrapolação da vigência ou falta de apresentação de garantia contratual	V – Averiguar se a garantia contratual foi feita com as devidas coberturas (inclusive aquelas relativas às obrigações previdenciárias e	XXII - Oficiar a empresa contratada quando houver necessidade de substituição e/ou complementação da garantia prestada, nos casos aplicáveis, informando os dados corretos a constar no documento

	trabalhistas não honradas pela Contratada) e se consta sua comprovação no processo da contratação, nos casos em que esta for exigida. Sempre verificar a veracidade da garantia prestada, entrando em contato com a instituição financeira ou qualquer outra diligência necessária para tal fim.	
Falta de ateste no documento fiscal	XI - Atestar e encaminhar para pagamento as faturas ou notas fiscais previamente conferidas e atestadas pelo(s) Fiscal(ais) do Contrato.	
SICAF e/ou certidões vencidos	XXI – Observar se a contratada mantém, durante a vigência do contrato, as condições de habilitação para contratar com a Administração Pública, apresentando sempre que exigido os comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista;	
Diferenças no saldo do empenho	XXIV - Informar à Coordenadoria de Execução e Suporte Financeiro a necessidade de reforço ou anulação de saldo de notas de empenho.	
Subcontratações não permitidas		XIII - Verificar se houve subcontratação ou cessão contratual em desacordo com o contrato ou fora das hipóteses admitidas em lei.

Fonte: Pesquisa de campo na UFJF (elaborado pela pesquisadora).

Conforme demonstra o Quadro 4, verifica-se que muitos problemas diagnosticados na COESF, relativo aos trâmites dos CPSC, são de fato da responsabilidade dos gestores e fiscais.

Na busca de alternativas para a solução dos problemas apontados no estudo deste caso de gestão, fez-se necessário responder as seguintes questões: i) de que forma pode-se aprimorar o fluxo dos processos, de modo a tornar eficiente a função dos setores envolvidos nos CPSC; ii) quais os entraves colocados aos

gestores/fiscais de contrato no que se refere às suas funções no acompanhamento dos CPSC; iii) como estruturar e implementar um sistema informatizado na UFJF, que seja possível fornecer ferramentas de controle e acompanhamento dos CPSC.

Para responder tais questões, primeiro se deve conhecer as dificuldades de gestão dos CPSC da UFJF, o que se passa a fazer no capítulo seguinte.

## 2 ANÁLISE DA GESTÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DA UFJF

Nesse capítulo tem como objetivo analisar o sistema de gestão de CPSC da UFJF. Espera-se com esta análise identificar as dificuldades enfrentadas por cada ator e setor envolvido no processo, para então propor medidas que visem o aperfeiçoamento do trâmite dos dados e dos procedimentos referentes aos CPSC.

Parte-se, portanto, das evidências descritas no primeiro capítulo sobre a necessidade da presença do fiscal e/ou gestor de CPSC na UFJF, para melhor andamento dos processos entregues na COESF.

Os problemas encontrados na execução desses contratos podem estar diretamente relacionados ao não cumprimento das atribuições de gestores e fiscais, definidos na Resolução nº. 08/2016 da UFJF, de acordo ao constante na subseção 1.4.1 deste trabalho. Estes problemas, já evidenciados no primeiro capítulo são: a) o não cumprimento de legislação aplicável ao objeto de contrato; b) a perda de prazos, de saldo e de vigência contratual; c) problemas relacionados a garantia contratual; d) subcontratação não permitida, e; e) falta de pagamento de encargos trabalhistas, tributários e previdenciários.

Conforme descrito no primeiro capítulo, a UFJF necessitou adequar-se às realidades surgidas após a adesão ao Reuni, desta forma aumentou o número de vagas para alunos, ocorreu a ampliação de seu espaço físico e, conseqüentemente, a necessidade de novos CPSC. No entanto, as formas de controle anteriormente praticadas, como as realizadas sem um suporte tecnológico adequado, sendo somente acompanhado por planilhas do programa Excel, não supriram as novas demandas, tornando ineficiente o controle para a manutenção destes contratos, ou seja, não há um correto acompanhamento para verificar os problemas anteriormente citados, gestão e fiscalização.

Este capítulo será dividido em seções em que a primeira apresenta os eixos de análise selecionados para a temática proposta por essa pesquisa. Assim, optou-se por abordar a TI, como um suporte técnico que oferece benefícios para UFJF, principalmente para a COESF, contendo vários sistemas dentre eles o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o SIGA. Foi também feito um estudo sobre a *accountability* que transformou a forma como se realiza a prestação

de contas, disciplinando as ações da gestão. Por fim, tem-se a gestão e fiscalização de CPSC, como suporte para a administração pública.

A metodologia utilizada para a presente pesquisa está descrita na segunda seção deste capítulo, na qual está discriminada a coleta de dados realizada para a obtenção de informações, tanto no intuito de evidenciar os problemas relatados no primeiro capítulo, como também para o aprofundamento na gestão de CPSC da UFJF pela perspectiva dos gestores e fiscais de contratos.

Feitos esses esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a presente pesquisa, a terceira seção está destinada à apresentação, análise e problematização dos dados coletados em campo, por meio das entrevistas. Tal análise permitiu um conhecimento mais amplo do caso de gestão – foco desse texto, que permitiu a elaboração de ações – expostas no terceiro capítulo, visando aprimorar a gestão de CPSC na UFJF.

## **2.1 Referencial teórico**

Para que se pudesse obter uma visão mais ampla de quais fatores envolvem a pesquisa em questão, este capítulo aborda temas teóricos, estabelecendo aspectos de gestão da UFJF. São analisadas as técnicas e ferramentas para mapeamento dos processos administrativas da UFJF, a TI, a *accountability* como ferramenta na gestão de contratos e a gestão e fiscalização dos CPSC na instituição.

Estas técnicas interferem, direta e indiretamente, na atividade exercida pelas coordenações, COSUP, CCON e COESF também podem ser consideradas como um processo, pois existem fatores que estão interligados entre elas: a licitação, a elaboração do contrato, o pagamento, o controle desse contrato, entre outros.

### **2.1.1 Técnicas e ferramentas para mapeamento e modelagem dos processos administrativos**

Para melhor entendimento das ferramentas utilizadas nos processos administrativos, é preciso compreender o que venha ser o processo em si. Na visão de Cunha (2012), o processo pode ser considerado como um conjunto de atividades interligadas em que o insumo será transformado em um resultado. Esta transformação deverá ser útil e eficaz ao destinatário da cadeia produtiva.

Cunha (2012 p. 42) afirma que: “um processo dispõe de *inputs*, *outputs*, tempo, espaço, ordenação, objetivos e valores que, interligados logicamente, irão resultar em uma estrutura para fornecer produtos ou serviços ao cliente”.

Tal entendimento é necessário para que se atinja a eficácia dos processos administrativos, pois uma organização pode ser tão efetiva como seus processos, sendo estes responsáveis pelo que será ofertado, neste caso o serviço público. Segundo Araújo (2011 apud ASSIS; ANDRADE; SILVA, 2015, p. 04):

A gestão de processos consiste no planejamento, organização, direção e controle dos processos existentes dentro das organizações, se caracteriza como uma gestão mais específica onde a organização busca entender os seus processos, na pretensão de melhorar o seu desempenho e é claro os seus resultados.

Conforme Assis, Andrade e Silva (2015), a gestão de processo tem como foco o cliente, a abordagem por processo e a melhoria contínua. Quando se trata do cliente, o interesse é atender às necessidades dos mesmos superando suas expectativas. Para tanto é necessário priorizar bens e produtos.

A abordagem por processo implica em desenvolver uma visão horizontal do sistema organizacional, verificando como é o funcionamento da organização, incluindo as atividades integradas que atuam de maneira complementar na obtenção dos resultados desejados.

A UFJF também se preocupa com a abordagem dos processos administrativos. Para tanto, criou, em 06 de janeiro de 2016, por meio da Portaria nº. 013/2016, o Escritório de Processos. Vinculado à PROPLAN, o escritório tem como missão otimizar a produtividade em toda a UFJF, mediante mapeamento dos processos de trabalho (UFJF, 2016c)<sup>7</sup>.

O principal objetivo do Escritório está em implantar na UFJF um modelo completo de Gestão por Processos, que contribua com a otimização dos processos organizacionais e com a qualidade do serviço que a instituição presta aos seus clientes internos e externos.

A Gestão por Processos tem como objetivo promover suporte para todos os processos constantes na cadeia de valor, citada no Plano de Desenvolvimento

---

<sup>7</sup> UFJF. **Site do Escritório de Processo da UFJF já está no ar**. 29 jul. 2016c. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/noticias/2016/07/29/site-do-escritorio-de-processos-da-ufjf-ja-esta-no-ar/>>. Acesso em: 29 set. 2016.

Institucional (PDI) (2016/2020) (UFJF, 2016a). A Figura 3 demonstra que na UFJF existe uma cadeia de valor com macroprocessos de suporte que compreende a gestão, a infraestrutura e sustentabilidade; controle e assessoramento, e; relacionamento. No macroprocesso finalístico estão contidos, o ensino, a pesquisa e a extensão.

**Figura 3: Cadeia de valor institucional da UFJF**



Fonte: PDI UFJF 2016/2020 (UFJF, 2016a, p. 17). Adaptado pela pesquisadora.

Observa-se, no entanto, que a partir de agosto de 2016, iniciou-se o mapeamento dos processos dos contratos de despesa, ou seja, os contratos em que a UFJF figura como tomadora de serviços. Tal mapeamento ainda em desenvolvimento, está sendo confeccionado a partir de estudos realizados pelas COSUP, CCON, COESF e o pelo CGCO.

É importante ressaltar que não seria possível realizar tal mapeamento sem o acesso à TI, base que a UFJF possui, e que está em constante aprimoramento para melhor atender às necessidades dos servidores.

A TI é considerada por Munhoz (2015, p. 05), “um conjunto organizado de pessoas, *hardware*, *software*, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização”. É também, a

soma de um conjunto de partes que propiciam informações. Pode ser considerada também, como um conjunto de *software*, *hardware*, recursos humanos e respectivos procedimentos que antecedem e sucedem o *software*.

Laurindo et al. (2001) relatam que nas últimas quatro décadas tem crescido o acesso, a pesquisa e o questionamento em relação à TI. Tal fator ocorre tanto nas áreas comerciais, administrativas, residências, econômicas e, até mesmo, no setor público. A TI deixou de ser apenas uma orientação tradicional de suporte administrativo, tornando-se uma estratégia dentro da organização, até mesmo para controle de serviços internos.

A UFJF possui um sistema de TI denominado SIGA<sup>8</sup>, que abrange todas as áreas acadêmica e administrativa. O sistema foi desenvolvido por técnicos da própria instituição, sendo atualizado constantemente, conforme a necessidade e demanda. Utiliza a filosofia do *software* livre, é acessível através da *internet* e possui uma estrutura de módulos integrados (UFJF, 2009).

O CGCO é o responsável pela criação e utilização dos recursos avançados da TI em prol da segurança, automatização, racionalização e agilização dos processos de gestão universitária e administrativa. Além de facilitar os trabalhos internos dos setores administrativos e acadêmicos, leva mais transparência à gestão, visto que suas informações podem ser acessadas, também pela comunidade externa, tais como fornecedores, prestadores de serviços, entre outros.

### 2.1.2 A TI em benefício dos CPSC

No mundo atual é substancialmente importante o estudo da TI, pois a mesma está presente em praticamente todas as instituições, órgãos governamentais, empresas privadas e, até mesmo, no cotidiano das pessoas. No final do século XX e início deste milênio, a informação passa a ter importância dentro da economia. Desta forma, a revolução tecnológica, principalmente a *internet* e a informática como um todo, passam a constituir fatores fundamentais desta transformação em curso. O conjunto destas novas tecnologias pode ser considerado como um sistema de contínua informação (COSTA; OLIVEIRA, 2010).

---

<sup>8</sup> UFJF. **CGCO adota novo programa webmail**. 19 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cgco/2009/02/19/cgco-adota-novo-programa-de-webmail/>>. Acesso em: 29 set. 2016.

A tecnologia é uma das aliadas aos processos de quaisquer recursos tangíveis ou intangíveis. Mediante a utilização dos recursos físicos e lógicos, ou seja, *hardware* e *software*, que possibilitam a coleta, armazenamento e transmissão dos dados, além do processamento e disponibilidade das informações para posterior criação de conhecimento (MARINHO, 2012).

Verifica-se que as ferramentas tecnológicas digitais atuam como instrumentos mediadores, oferecendo suporte à disseminação do conhecimento no contexto organizacional. Contudo, somente a tecnologia não basta para a solução dos problemas, pois há uma necessidade de acesso a informações geradas pela mesma. Desta forma, é necessário que a organização venha capacitar o desenvolvimento e habilidades de seus recursos humanos. Nesse sentido, Marinho (2012, p. 27) deixa claro que: “O principal capital das organizações encontra-se efetivamente no conhecimento individual dos funcionários e na capacidade das instituições de aprender e inovar coletivamente”.

Entre os diversos recursos tecnológicos, a *internet* veio revolucionar não somente as empresas, mas a forma de comunicar das pessoas. O funcionamento da *internet* é baseado em computadores interligados formando uma rede. Além da *internet* existem outros sistemas como, por exemplo, a *intranet* denominada de redes internas corporativas utilizadas por organizações ou instituições (LIMEIRA, 2010).

A COESF realiza todas as suas atividades tendo como suporte tecnológico vários sistemas dentre eles o SIAFI e o SIGA. O SIAFI é um sistema criado pelo Governo Federal, cuja principal finalidade está no acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do mesmo. No entanto, o SIAFI não pode ser considerado como uma ferramenta gerencial. Sendo utilizado por diversos órgãos governamentais, suas funções são mais generalizadas, desconsiderando as particularidades de seus usuários.

Desta forma, houve a necessidade de se criar outro instrumento capaz de suprir suas deficiências. Assim, O CGCO da UFJF criou o SIGA. Este, por sua vez, é um sistema gerencial, capaz de subsidiar a tomada de decisão, mediante o acompanhamento das atividades da instituição, sejam elas acadêmicas e/ou financeiras. Inicialmente, o SIGA era utilizado somente no meio acadêmico, posteriormente foi ampliado para área administrativa e está em constante desenvolvimento e aprimoramento.

Na UFJF, o CGCO é responsável pelos recursos tecnológicos no intuito de agilizar os processos pertinentes à gestão universitária. Para tanto, conta com analistas de sistemas, programadores e outros especialistas do quadro efetivo da universidade.

Um dos fatores mais importantes para a análise do estudo em questão é a TI, pois sem esta não ocorre organização dos dados. No entanto, ainda existe uma lacuna no sistema de informação utilizado pela UFJF no que se diz respeito ao controle dos CPSC, pois neste caso, as informações compartilhadas entre os setores deixam a desejar tornando-se imprecisas, pois são obtidas por meio da utilização de ferramentas obsoletas. O Excel tem sido um dos instrumentos tecnológicos utilizados pela UFJF no controle desses contratos. Este método de controle não tem sido muito eficaz, podendo ser substituído por novas tecnologias na expectativa de se obter melhores resultados. Mediante tais observações tem-se a justificativa pela escolha das TI como um dos eixos de análise desta dissertação.

### 2.1.3 A *accountability* como ferramenta na gestão de CPSC

A *accountability* é uma ferramenta de gestão e de divulgação das ações praticadas pela administração pública de forma a tornar possível a responsabilização pelos atos exercidos pelos servidores públicos. Partindo desta premissa, a *accountability* vem como o terceiro eixo de análise, pois é fundamental para o acompanhamento dos CPSC na UFJF.

Conforme observa Castro (2011), pode se conceituar *accountability* como sendo a proteção do cidadão às práticas de má administração. Este termo deveria estar relacionado com a questão dos direitos do cidadão. Por este motivo o termo começou a ser entendido como uma questão democrática. Quanto mais avançado o estágio democrático maior será o interesse pela *accountability* que acompanha os avanços dos valores democráticos, tais como, igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, entre outros.

No entendimento de Sano (2003), no Brasil, o termo *accountability* começou a ganhar espaço nos últimos vinte anos. Houve certa preocupação com a tradução do termo para o português, pois não havia na ocasião uma tradução direta ou uma palavra que proclamasse seu significado. Não faltava apenas um significado fiel para o termo, mas também um conceito que se aproximasse de sua essência.

Na visão de Matias-Pereira (2010), o termo *accountability*

Pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.71).

Percebe-se que a *accountability* tem sido pesquisada por estudiosos organizacionais mesmo tendo como objetivo de análise a aplicação do termo nas empresas públicas no Brasil. No entanto, *accountability* pode ser aplicada também nas empresas privadas. O estudo pertinente às empresas públicas ocorre devido às peculiaridades destas no que se refere às suas funções econômicas e sociais. Outro fator importante é o relacionamento entre as partes interessadas, ou seja, os *stakeholders*<sup>9</sup> (AVERSA, 2006).

Segundo Castro (2011), a *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas, principalmente em relação ao que o cidadão pensa, a existência de mecanismos efetivos que permitam chamá-los ao discurso quando o órgão não cumprir suas responsabilidades básicas. Conforme o autor:

As organizações públicas aumentam seu tamanho, sua complexidade e a penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar estes últimos dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos quando esses não são representantes eleitos pelo cidadão (CASTRO, 2011, p. 513).

Retornando aos conceitos de Aversa (2006), observa-se que a *accountability* pode se basear em uma infinidade de forças que se interagem não somente em um atributo ou mecanismo isolado, estando estruturada em quatro processos, cujo fenômeno é vivenciado de formas diferenciadas: o uso simbólico do termo; como processo político; como abordagem de orientação, e; como mecanismo formal e legal.

O uso simbólico do tema não acontece por sua aplicabilidade, mas, apenas como gesto, sem qualquer instrumentabilidade; como processo político, é observado

---

<sup>9</sup> Pessoa ou grupo de pessoas que possui participação, investimento ou ações e que possui interesse em uma determinada empresa ou negócio. O inglês *stake* significa interesse, participação, risco (BEZEERA, F. **Stakeholders – do significado à classificação**. 13 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>>. Acesso em: 16 out. 2016.

como estrutura de poder e envolve negociação, confronto e ajuste de demandas; no que se refere à abordagem de orientação, a *accountability* é vista como um conjunto de forças que se interagem; o último processo relata como o mecanismo formal e legal, a *accountability* será um processo destinado à prestação de contas e satisfação das partes interessadas.

Conforme os estudos realizados, percebe-se que a *accountability* requer uma nova forma de prestação de contas e, por este motivo, há uma necessidade de disciplinar as ações de uma gestão. Castro (2011) informa que a legislação pode ser considerada como uma base para a *accountability*. Desta forma, há necessidade de uma fiscalização constante nos processos realizados pelos órgãos públicos.

A UFJF, sendo uma instituição pública, também necessita oferecer aos seus *stakeholders*, uma forma de verificar suas atitudes no que se refere à sua eficácia e efetividade nas negociações, evitando que ocorram quaisquer irregularidades trazendo o máximo de transparência para as empresas parceiras e também para toda a sociedade. Assim, por essa perspectiva, justifica-se a indicação dos preceitos da *accountability* nas atividades públicas.

#### 2.1.4 Gestão e fiscalização de CPSC

Conforme problemas relatados no capítulo 1, a falta de atuação dos fiscais e gestores de contratos ou até mesmo a inexistência de treinamentos e capacitação dos mesmos, além de ferramentas inapropriadas, pode tornar os processos morosos, principalmente quando existem falhas e estas são detectadas apenas na hora da liquidação da obrigação, sendo que poderiam ser analisadas e ou até mesmo resolvidas no início do processo relacionado aos CPSC.

Compreende-se por contrato, um acordo de vontade firmado entre as partes, voluntariamente, criando obrigações e direitos recíprocos. Desta forma, pode-se considerar o contrato como sendo um negócio jurídico bilateral e cumulativo, em que as partes se obrigam a prestações mútuas e equivalentes de encargos e vantagens (VIEIRA; FURTADO, 2015).

Os contratos administrativos, segundo Vieira e Furtado (2015), são regulados por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, em que são aplicados os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

Para ser válido um contrato tem que ser movido por um acordo de vontades, contendo objeto lícito, sendo possível, determinado ou determinável, sendo que sua forma pode ser prescrita ou não defesa em lei (MIRANDA, 2008).

Miranda (2008) informa que incidem sobre os contratos três princípios básicos:

- a) autonomia da vontade: significa a liberdade das partes de contratar, de escolher o tipo e o objeto do contrato e de dispor o conteúdo contratual de acordo com os interesses a serem autorregulados;
- b) supremacia da ordem pública: significa que a autonomia da vontade é relativa, sujeita à lei e aos princípios da moral e da ordem pública;
- c) obrigatoriedade do contrato: significa que o contrato faz lei entre as partes. Dever da veracidade, *pacta sunt servanda*;  
Os contratos devem ser cumpridos. “Ninguém é obrigado a tratar, mas se o faz, é obrigado a cumprir”. “Pode calar-se ou falar. Mas se fala, e falando promete, a lei o constringe a cumprir tal promessa”. Não pode ser objeto de contrato herança de pessoa viva. O distrato faz-se pela mesma forma que o contrato (MIRANDA, 2008, p. 02).

Conforme Di Pietro (2010 apud VIEIRA; FURTADO, 2015) podem ser consideradas como características dos contratos administrativos:

A administração presente como poder público; finalidade pública; obediência à forma prescrita à Lei; procedimento legal; natureza de contrato de adesão; natureza *intuitu personae*; existência de cláusulas exorbitantes e mutabilidade (DI PIETRO, 2010 apud VIEIRA; FURTADO, 2015, p. 232).

Algumas cláusulas em um contrato administrativo são consideradas essenciais, ou seja, conforme art. 55 da Lei nº. 8.666/93 não pode deixar de existir, sendo estas:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (BRASIL, 1993).

Importante destacar que, além das cláusulas acima citadas, existem também as acessórias ou secundárias, que são aquelas que podem estar ocultas, sem, entretanto, invalidar o documento. A administração pública também possui a prerrogativa de alteração de contratos de forma unilateral, quando o contratado se vê impelido a aceitar as alterações, contudo há de se manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato, e tal fator implica na aplicação da cláusula exorbitante.

Vieira e Furtado (2015) informam que as cláusulas exorbitantes são perceptíveis no ato da fiscalização da execução do contrato; na aplicação de penalidades quando não executado, total ou parcialmente o acordo.

Existem dois núcleos importantes no que se refere à fiscalização de contratos: a gestão de contratos e a própria fiscalização. No entanto, a legislação pertinente, a Lei nº. 8.666/93 não diferencia adequadamente esses dois núcleos.

No art. 67 da norma supramencionada percebe-se que a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um agente da Administração designado para determinado fim. Sendo possível contratar terceiros para contribuir na execução da função quando o representante da administração não possuir capacidade técnica inerente ao tipo de contrato.

Devido à falta de legislação específica em relação à distinção entre gestão e fiscalização de contratos, a administração pública tem a liberdade de defini-lo ou não. Verifica-se a confirmação anterior no Decreto nº. 2.271/97, pois em ambos os

documentos indicam somente a figura de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Essa diferenciação figura nas diretrizes do TCU.

Assim como os demais eixos de análise desta dissertação, a gestão e fiscalização de contratos devem ser vistas como um processo contínuo para evitar falhas ou retenção do fluxo ou até mesmo na quitação das obrigações inerentes aos CPSC.

## **2.2 Metodologia aplicada à pesquisa**

O objetivo desta seção é expor a metodologia utilizada no presente trabalho, qual seja, quais os tipos e os métodos de pesquisas foram usados para obtenção dos dados que serão analisados na próxima seção. Parte-se, portanto da premissa de que este estudo trata da administração pública com foco na gestão de CPSC.

Assim, conforme informa Andrade (2010), para a elaboração de uma pesquisa científica são necessárias escolhas e caminhos a serem percorridos. Na visão da autora “a metodologia científica deve buscar relações intercausais historicamente constituídas para conhecer a essência e a explicação dos fenômenos” (ANDRADE, 2010 p. 30).

Para o desenvolvimento deste trabalho foi utilizado o método científico, que conforme Gil (2010 p. 25) “tem como objetivo fundamental chegar à veracidade dos fatos”. O conhecimento científico tem como característica principal a sua verificabilidade. Assim, no presente estudo, o percurso metodológico busca a identificação dos fatos associados à gestão de CPSC. Para tanto foram realizados estudos nas Leis, Normas e regulamentos vigentes que abordam sobre o tema em questão. Foram também consultados autores que completam o ensino acadêmico que envolve a parte administrativa, principalmente em órgãos públicos e autarquias.

Para Andrade (2010), no campo das ciências sociais, a abordagem qualitativa é mais utilizada, principalmente quando se refere aos estudos culturais, educativos e sociológicos, pois proporciona uma interpretação e análise explicativa do caráter humano e subjetivo.

Tomando como base os autores citados, ressalta-se que o método escolhido para elaboração deste trabalho é o método dedutivo, seguido da abordagem qualitativa. Conforme Duarte (2002), as pesquisas de cunho qualitativo pedem a realização de entrevistas, muitas vezes longas e semiestruturadas.

Para a evidenciação do problema de pesquisa exposto no presente texto e construção do primeiro capítulo, realizou-se pesquisa documental nos bancos de dados fornecidos pela COESF, pela CCON e nas informações disponibilizadas em sites.

Para comprovação do problema pesquisado utilizou-se a entrevista semiestruturada (Apêndice A), conforme detalhado no capítulo 1, subseção 1.4.3 desta dissertação, com servidores da COESF no intuito de mapear os tipos de problemas mais recorrentes relacionando-os com os objetos dos contratos. A entrevista resultou na construção do instrumento de pesquisa apresentado no Quadro 3. O critério para a seleção dos sujeitos entrevistados, na primeira fase da pesquisa, foi definido, por serem estes, os responsáveis pela liquidação da despesa referente ao CPSC, onde ocorre a análise documental.

A seguir, na fase de coleta de dados apresentada neste capítulo, foram entrevistados dez gestores, um fiscal e um servidor, que, embora não tenham sido nomeados, exercem a atividade de fiscais de contratos na UFJF. Optou-se pelas entrevistas para que os entrevistados pudessem se expressar com maior liberdade, e desta forma, poderiam ser colhidas mais informações. As entrevistas foram realizadas com gestores e fiscais de CPSC de diferentes setores e de contratos com diferentes objetos, entre os dias 17 e 31 de maio de 2017, durante o período de trabalho dos servidores, que prontamente perceberam a importância de suas participações neste trabalho de conclusão.

Foram 49 CPSC em 31 de maio de 2017, dos quais 33 possuem gestores designados. Desses 33 contratos, adotou-se os seguintes critérios de inclusão para escolha dos entrevistados: i) contratos com gestores designados por portarias; ii) pela representatividade dos contratos (financeira e/ou que atendiam a um grande contingente da UFJF), e; iii) pela especificidade do objeto dos contratos. Com esses critérios atingiu-se 12 entrevistados, conseguindo abranger 16 CPSC, pois existem contratos que são gerenciados por mais de um gestor, assim como alguns gestores respondem por mais de um contrato. Esse total representou 48,5% do total dos contratos com gestores, seja pelos tipos de contratos, seja pela congruência dos gestores em mais de um contrato, conforme pode ser observado no Quadro 5

**Quadro 5: Gestores e fiscais entrevistados**

Entrevistados	Objeto	Valor do contrato (R\$)	Abrangência	Nomeação	Tempo (meses)
Gestor 01	A	250.000,00	Atende toda UFJF	Gestor	24
Gestor 02 Fiscal 01	B	128.700,00 128.700,00	Alunos Graduação	Gestor Fiscal	11 24
Gestor 03	C	1.229.622,14	Somente 1 Unidade Acad.	Gestor	9
Gestor 04	D; E	327.467,76 7.349.999,88	Atende toda UFJF	Gestor	14
Gestor 05	F; G; H	1.433.050,60 2.187.699,96 38.993,00	Atende toda UFJF	Gestor	8
Gestor 06	I; J; K	98.499,96 21.422,88 303.398,04	Atende toda UFJF	Gestor	24
Gestor 07 Assessor Gestor 07	L	25.397,88 25.397,88	Somente 1 Unidade Acad.	Gestor	5 18
Gestor 08	M	11.672.000,00	Atende toda UFJF	Gestor	12
Gestor 09	N; O	798.770,50 196.077,00	Atende toda UFJF	Gestor	12
Gestor 10	P	10.814.560,92	Atende toda UFJF	Gestor	9

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Considerando que a Resolução nº. 08/2016 foi aprovada pelo Conselho Superior (CONSU), em fevereiro daquele ano e que as entrevistas foram realizadas em maio de 2017, conclui-se que seu tempo de vigência à época era de 16 meses. A contagem do tempo de atuação dos gestores teve como limite o início da sua atuação e como fim o mês de maio de 2017, quando foi realizada a pesquisa. Também foi considerada a data de expedição da Portaria, pois foi a partir dela que se iniciou a nomeação dos gestores e fiscais, mesmo que alguns servidores já atuassem como tal anteriormente, sem uma efetiva nomeação.

Infere-se, portanto, que somente quatro dos gestores entrevistados já atuavam como tal, independente da edição da citada Resolução.

O Quadro 5 apresenta uma evolução no número de gestores nomeados a partir de fevereiro de 2016 (marco da edição da Resolução). Nas seções anteriores foi possível verificar que tanto a IN nº. 02/2008 quanto a Lei nº. 8.666/93 determinam que a execução dos contratos deve ser acompanhada por um gestor auxiliado por um fiscal. Com o intuito de atender a essas normas, a UFJF editou a Resolução nº. 08/2016 em fevereiro daquele ano e, conseqüentemente, a partir dela se intensificou a nomeação dos gestores/fiscais, o que justifica o acréscimo apresentado.

Importante destacar que em um universo de 49 CPSC vigentes, apenas dois têm, além de gestores, um fiscal nomeado para acompanhar sua execução.

Delineado o universo dos entrevistados, é necessário que se estabeleça os objetivos do instrumento de pesquisa, constante no Apêndice A, qual seja, a entrevista, o que se passa então, a fazer.

A entrevista foi composta por três partes, em que a primeira se destinou a apresentação pessoal e caracterização do gestor/fiscal, assim como ao tempo em que o mesmo é servidor da UFJF. Ainda nesta parte pode-se verificar quais dos entrevistados, ao assumirem a função de gestor/fiscal, receberam algum tipo de treinamento, e se possuíam conhecimento das legislações específicas.

A segunda parte veio identificar a infraestrutura e controle que contribuem para a execução das atividades de gestor/fiscal de contratos, no intuito de demonstrar como são disponibilizados os recursos administrativos, pessoais, informatizados, para que o gestor/fiscal possa exercer a atividade que lhe foi conferida.

Na terceira parte verificou a participação do gestor/fiscal no processo licitatório observando como está ocorrendo a gestão/fiscalização dos contratos. Para melhor visualização, tem-se o Quadro 6.

**Quadro 6: Partes da entrevista com objetivos e justificativas/questões**

<b>Parte I</b>		<b>Conhecer os dados pessoais e a caracterização do gestor/fiscal dos CPSC.</b>	<b>Questões</b>
Objetivo	Identificar o perfil do gestor/fiscal observando o tempo que desempenha essa função.		1-10
Justificativa	Saber qual o nível de conhecimento e preparo técnico, além de sua disponibilidade para exercer as funções de gestor/fiscal		
<b>Parte II</b>		<b>Identificar quais os recursos que são oferecidos aos gestores/fiscais para a execução das atividades atribuídas aos mesmos.</b>	<b>Questões</b>
Objetivo	Identificar se o gestor está exercendo de fato as atribuições de controle que lhe são conferidas.		11-14
Justificativa	Verificar se os controles executados estão de acordo com o estabelecido na Resolução nº. 08/2016		
<b>Parte III</b>		<b>Verificar a participação do gestor/fiscal no processo licitatório observando como está ocorrendo a gestão/ fiscalização dos contratos.</b>	<b>Questões</b>
Objetivo	Perceber se o fiscal/gestor conhece e participa do processo licitatório além de verificar como está sendo realizada a gestão de contratos.		15-24
Justificativa	Verificar se realmente o gestor está inserido em todo o processo, de forma a subsidiar a instituição no que tange a legislação e conhecer suas dificuldades.		

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Para que se possa identificar as limitações enfrentadas na gestão dos CPSC da UFJF, importante que se conheça o perfil dos gestores/fiscais, bem como os recursos que lhes são oferecidos para desenvolvimento de suas atividades e, por fim, como se dá sua participação na gestão e fiscalização desses contratos. E é nessa perspectiva que será feita a análise dos dados obtidos na aplicação das entrevistas.

## 2.3 Análise dos dados

### 2.3.1 Perfil e caracterização do gestor/fiscal dos CPSC

Esta subseção traz informações pertinentes aos dados colhidos na primeira parte da entrevista, que se destinou à caracterização do servidor, ou seja, quanto tempo está na instituição, qual o nível do cargo que ocupa, idade, se houve algum tipo de treinamento, há quanto tempo atua como gestor e se possui conhecimento da Resolução vigente.

Conforme mostra o Quadro 7, a grande maioria dos entrevistados tem dez anos ou menos de tempo de atuação na UFJF, somente três dos entrevistados possuem mais de vinte anos de serviço.

**Quadro 7: Perfil dos entrevistados**

Entrevistado	Idade	Tempo de atuação na UFJF	Nível do cargo que ocupa
Gestor 01	32	8 anos	Superior
Gestor 02	46	6 anos	Superior
Fiscal 01	45	2 anos	Médio
Gestor 03	49	10 anos	Superior
Gestor 04	57	35 anos	Médio
Gestor 05	43	5 anos	Médio
Gestor 06	34	4 anos	Superior
Gestor 07	30	2 anos	Médio
Assessor Gestor 07	28	15 anos	Médio
Gestor 08	47	20 anos	Médio
Gestor 09	35	8 anos	Superior
Gestor 10	52	32 anos	Médio

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Após o processo de expansão, a UFJF buscou ampliar seu quadro de servidores, pois com o crescente número de alunos, houve também um aumento na demanda dos serviços internos, trazendo a necessidade de acréscimo do número de servidores.

O Quadro 7 apresenta o perfil dos entrevistados e, a partir dele, pode-se afirmar que a maioria dos gestores são novos na instituição, tendo em vista seu tempo de atuação na UFJF. Pressupõe-se, portanto, que possuem pouco conhecimento sobre a gestão administrativa da instituição, sendo preciso, para aprimorar o conhecimento que estes têm do serviço realizado, uma formação capaz de suprir as lacunas existentes.

Todos os entrevistados afirmaram que nunca receberam treinamento específico para a função de gestor/fiscal de contratos; manifestando ainda durante as entrevistas, a necessidade de capacitação devido ao fato de não dominarem bem a gestão/fiscalização dos mesmos. Assim, a partir da entrevista, pode-se afirmar que o treinamento e/ou capacitação do gestor ou fiscal foi um dos principais motivos de preocupação e até mesmo indignação dos entrevistados, conforme os trechos das entrevistas transcritos a seguir:

Não, quando eu fui, quando me solicitaram, se seu aceitava ser gestor, eu recebi foi a cópia da Resolução do CONSU, que indica quais são as atribuições do gestor, do fiscal, e aí, a partir dessa leitura que a gente foi se organizando no trabalho, mas não houve um momento formal de treinamento não (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Não. Para essa gestão de contratos não. O entendimento que eu já tenho, no caso, veio da minha profissão mesmo. Mas da Universidade, não (GESTOR 06, entrevista realizada em 23 de maio de 2017).

Vale ressaltar que a entrevista realizada com o gestor 07 difere das demais, visto que apesar do gestor ter sido formalmente nomeado e, portanto, ser o responsável pela gestão do contrato, foi informado por ele durante a entrevista, que por meio de um acordo com seu assessor, a gestão de fato seria realizada por este. Desta forma, ambos responderam às perguntas, mas a maioria das respostas foi fornecida pelo assessor de fiscal 07, por ser o maior conhecedor dos trâmites desse contrato. Neste caso, em relação à pergunta sobre treinamento, ambos responderam que “*não tiveram nenhum*”.

Pelo exposto, observa-se que todos os entrevistados, mesmo aqueles que não se justificaram, afirmam não ter participado de treinamento específico para o cargo de gestor/fiscal. A falta de conhecimento em alguns aspectos pode interferir no serviço prestado, prejudicando assim, o andamento do processo. Conforme verificado no capítulo 1, diversas são as consequências geradas pela falta de treinamento e/ou capacitação de servidores para o desempenho da função de gestor/fiscal.

Este fato vem confirmar o que foi exposto na subseção 1.4.1, em que foram apresentadas as principais consequências dos problemas detectados na liquidação dos documentos fiscais relativos aos CPSC, como por exemplo, a retenção de pagamentos, recolhimentos de impostos em atraso e devolução do documento fiscal ao setor requisitante. Desta forma, verifica-se que é preciso qualificar o profissional para exercer tais atividades.

O treinamento é um processo que leva conhecimento adequado, que será aplicado de forma sistêmica por aqueles que o recebem. Ele envolve a transmissão de conhecimento relativo às atividades que serão desenvolvidas (BOOG, 2001).

No que se refere às atribuições do gestor/fiscal foi perguntado aos entrevistados se os mesmos tinham conhecimento de suas responsabilidades ao assumir o cargo. Todos os entrevistados declararam ter conhecimento dos encargos atribuídos a eles no ato da designação. No entanto, durante as entrevistas, pode-se perceber que os entrevistados não se mostraram tão afinados com a gestão de seus contratos.

Quando questionados sobre conhecer ou não a Resolução nº. 08 de 2016, dos 12 entrevistados seis disseram não obter conhecimento sobre a mesma e seis afirmaram que a receberam. No entanto, o acesso a tal Resolução foi de forma diversa, pois alguns buscaram a informação e somente um entrevistado a recebeu em mãos pela CCON.

Sobre a Resolução nº. 08 de 2016, o gestor 01 afirmou que: *“Eu vi alguns pontos dela uma vez só. Não à li, não a tenho registrada comigo inclusive”* (GESTOR 01, entrevista realizada em 17 de maio de 2017). Sobre a mesma temática, o Gestor 02 diz que: *“Sim. A gente faz consulta a ela pra ver as margens de atuação”* (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

O fiscal 01 em sua fala também demonstrou ter ciência do conteúdo dessa normativa (Resolução nº. 08/2016), no entanto, disse que recebeu esse documento

interno no decorrer da gestão do contrato sob sua responsabilidade, segundo seu relato.

Sim. Eu tive conhecimento dela em 2016. Mas foi para o finalzinho do ano. Acho que a Resolução é do início do ano. E nós fomos informados no segundo semestre. Ai que nós ficamos sabendo que tinha essa Resolução (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Ainda sobre o conhecimento da Resolução nº. 08/2016, o gestor 03 informou que a conheceu durante a realização do processo licitatório:

Conheço, porque quando foi da montagem do processo licitatório eu solicitei orientação, e me relataram alguns números de Resolução, procedimento tal, eu cheguei a ler, mais como minha formação como professora você tenta conhecer o assunto, para você poder gerir da melhor maneira possível, mas não que houvesse uma formação específica, nem que eu tenha recebido a documentação (GESTOR 03, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Da mesma forma o gestor 04 relatou ter pouco conhecimento da norma e disse ainda delegar essa parte a um assessor responsável, segundo ele, pela parte referente à legislação. Percebe-se que o mesmo delega as suas atribuições como gestor a um terceiro, justificando essa transferência pela formação deste, configurando assim, transferência de responsabilidades.

Li algumas vezes sim, não vou dizer para você que eu conheço inteiramente, mas por isso que eu tenho um assessor ao meu lado, por este ser formado em direito, é da área dele. Ele domina melhor por ser da área de direito, mas eu olhei e tento acompanhar ela, não vou dizer para você que eu sou conhecedor catedrático dessa Resolução, mas sim, eu sou, por obrigação, conhecedor dela (GESTOR 04, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Além das questões voltadas para o conhecimento da Resolução nº. 08 de 2016, no momento da entrevista foi também perguntado aos gestores e fiscais quais atividades exercem na UFJF além da atuação na gestão e fiscalização dos contratos que estão sob sua responsabilidade. Tal pergunta torna-se pertinente, pois os gestores são antes dessa atribuição, um servidor, e, portanto, possuem funções administrativas na instituição inerentes a esse cargo. Sobre essa temática, a entrevista demonstrou que um número expressivo de gestores/fiscais demonstrou

exercer muitas atividades no cargo que ocupam, sobrando assim, pouco tempo para a gestão/fiscalização de contratos.

É importante ressaltar, a partir da fala dos gestores de contratos, a falta de sistematização da UFJF no que tange a divulgação da Resolução nº 08/2016 e no que se refere à falta de informações oferecidas pelo setor responsável aos gestores de contrato. Assim, pode-se afirmar que, tal falta de sistematização denota a ausência de controle por parte da instituição no que tange à divulgação da normatização dos contratos e demais informações plausíveis à gestão eficiente para aqueles que devem cuidar da administração e controle dos CPSC.

### 2.3.2 Infraestrutura e controle que contribuem para a execução das atividades de gestor/fiscal de CPSC

Na presente subseção, são abordados os possíveis fatores que podem interferir nos serviços dos gestores/fiscais, fatores estes relacionados aos recursos materiais e humanos que são disponibilizados pela UFJF para a execução da atividade de gestor/fiscal, infraestrutura, equipamento de informática, controle e cópia de contratos, acompanhamento de NF, entre outros. Tal abordagem possui como foco um levantamento dos problemas encontrados pelos fiscais/gestores de contratos, no intuito de propor ações necessárias para sanar ou minimizar estes problemas. Para tanto, os gestores e fiscais foram questionados sobre a disponibilidade de recursos que o auxiliem na gestão dos contratos que estão sob sua responsabilidade, como por exemplo, recursos humanos, materiais de apoio e sistema de informação e capacitação.

Assim, quando abordados sobre os recursos materiais e humanos disponíveis, quatro dos entrevistados disseram não ter recebido recurso desse tipo. Isso se torna um problema tendo em vista que, tanto a função de gestor quanto a de fiscal, requererem recursos próprios destinados à execução do serviço. Ainda sobre a disponibilização de recursos humanos por parte da UFJF, o gestor 02 considera os ter recebido:

Na verdade, no contrato eu sou o gestor e tem dois fiscais do contrato, que atuavam inclusive antes de eu ter sido nomeado como gestor. Então, a atuação dos dois fiscais é fundamental, porque é um contrato que requer um acompanhamento mensal das faturas, e

análise exigindo muito. Sem a atuação desses dois fiscais, seria muito difícil essa gestão do contrato. Eu percebo que os dois fiscais, atuam muito mais próximo à empresa, do que eu propriamente. Às vezes eu sou acionado só em alguma situação que tenha algum impasse, alguma dificuldade de resposta, e aí, eles me pedem pra ver se eu faço uma intervenção (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

A partir da entrevista com o gestor 02, pode-se inferir que sua gestão se difere à dos demais entrevistados, visto que ele conta com o auxílio de dois fiscais. Vale ressaltar, que o art. 9º da Resolução nº. 08/2016, prevê nos casos onde não haja a designação de fiscal, o gestor acumulará suas atribuições e responsabilidades. Todavia, o inciso II do art. 4º da mesma norma estabelece que, quando os contratos envolvem atividades mais complexas, além de expressivo conjunto de atividades a serem acompanhadas, é facultativo ao gestor designar um ou mais fiscais para ajudá-lo, podendo trazer mais eficiência e eficácia na realização do serviço. É o que ocorre com o contrato acompanhando pela gestora 02 e fiscal 01, os quais possuem uma complexidade, por conta do objeto contratado.

Quanto ao fiscal 01, ao ser abordado sobre os recursos disponíveis, este ressaltou que:

Quando me chamaram para ser fiscal, na verdade, me chamaram para ser gestora, foi a pró-reitora de graduação na época que disse que nós precisávamos escolher um gestor e um fiscal pro contrato e estava em um processo de licitação, a gente já tinha perdido, já tinha acabado o prazo da seguradora anterior, então estava naquele processo de nova licitação e era preciso nomear um gestor (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

A palavra gestor me chamou atenção, eu achei muita responsabilidade, e eu perguntei na época à pró-reitora o que era, quais eram as atribuições, ela disse que não sabia. Então eu fiz uma pesquisa, fui para a internet e consegui achar um guia da UNESP, que é a Universidade Estadual de São Paulo, eles fizeram um guia justamente para dizer quais são as atribuições do gestor e as atribuições do fiscal. Então conversando com a pró-reitora e com a outra fiscal, nós chegamos a um entendimento que nós poderíamos atuar como fiscais e que a gestora poderia ser a pró-reitora e foi assim que nós fizemos. Na época ainda não havia nenhum instrumento normativo aqui na universidade que pudesse servir de base e foi aquilo que a gente utilizou. Além desse manual da UNESP, a gente achou uma consulta pública também da Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins perguntando qual era a diferença das atribuições do gestor e do fiscal. Então foi com base nessas informações que nós começamos o trabalho (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Com o depoimento do fiscal 01 é possível inferir que, quando solicitado que o mesmo assumisse a função de gestor, não foi informado quais as atribuições lhes seriam conferidas e, por consequência, quais as responsabilidades assumidas. Nota-se que, por seu perfil proativo, o fiscal 01 foi buscar informações a respeito das funções pertinentes ao gestor e ao fiscal, em outras instituições, fora da UFJF como nos materiais encontrados na Universidade de São Paulo (UNESP) e na Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins.

Já o gestor 03 afirmou não ter recebido recursos humanos e enfatizou que teve acesso a recursos materiais.

Ainda sobre a questão da disponibilidade de recursos, os gestores 05 e 10 relataram em suas falas que a equipe do setor em que atuam os auxiliam no acompanhamento da execução do contrato. O gestor 5, foi além e informou que a gestão do contrato está recebendo assistência de uma consultoria, conforme sua fala:

[...] na gestão de contrato [...], seria o pessoal da equipe da gerência [...]. E no momento também estamos contando com uma consultoria de uma empresa, que foi contratada, uma empresa incubada no CRITT (GESTOR 05, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Pelo exposto, pode-se inferir que o gestor 05 buscou, dentre as alternativas que se apresentavam, uma forma de auxílio na gestão do contrato. No entanto, deve-se questionar se essa atribuição é passível de ser delegada.

Ainda sobre a questão da disponibilidade de recursos, o gestor 08 afirmou que lhe foram disponibilizados recursos humanos, sendo que estes servidores fazem parte da sua coordenação, e que para a gestão dos contratos, conta também com um gestor substituto, que o ajuda.

Observa-se que pelos relatos dos gestores 05, 08 e 10, que os mesmos recorrem a soluções pessoais para dar conta da gestão dos contratos: alguns dividem essas ações entre os servidores do próprio setor, outros delegam essas atribuições aos fiscais, e também houve quem contratasse uma empresa para auxiliá-los na gestão dos contratos. Assim, é possível deduzir que a UFJF não possui controle sobre a forma como é realizada a gestão dos contratos, correndo o

risco desses gestores estarem confiando ações que não são passíveis de serem transferidas.

No intuito de levantar dados sobre a forma como os gestores/fiscais de contratos realizam a gerência dos CPSC que estão sob a sua responsabilidade, foram feitas perguntas a respeito do controle realizado pelos mesmos. Sobre isso, sete dos entrevistados afirmaram realizar tal controle mediante o uso de planilhas de Excel, um o faz por meio de agenda e três não utilizam outros instrumentos de controle.

A partir dos dados coletados na entrevista, pode-se afirmar que cada entrevistado possui sua forma individual de verificar o andamento do contrato. No que se refere ao controle das vigências contratuais, eles dizem possuir uma forma de controle, mas que tal forma, nem sempre é eficiente. A respeito disso, tem-se como exemplo, o relato do gestor 04 que, durante a entrevista disse que quando assumiu como gestor, o contrato já estava vencido. Como era um contrato importante para a instituição e no intuito de não interromper as atividades da UFJF, foi realizado um contrato emergencial. Para que fosse possível essa ação, o gestor teve que se inteirar rapidamente dos trâmites, cabendo ao mesmo tomar as devidas providências para a celebração de um novo contrato, amparado pela Lei nº. 8.666/93.

Situação semelhante passou o gestor 08 que, por sua vez, relatou que perdeu o prazo de renovação de contrato, porque o e-mail de alerta para o prazo foi encaminhado ao antigo gestor, conforme sua fala.

Ano passado, por exemplo, eu perdi o prazo de fazer a renovação do contrato aqui, isso acontecer porque mandaram por e-mail, eu estava entrando aqui, não sabia como funcionava muita coisa ainda, aí mandaram por e-mail e não mandaram pra mim, porque eu não era oficialmente o gestor. Aí cheguei a perder o prazo, tive que fazer a solicitação de aditivação do contrato. Então eu acho que se tivesse uma coisa mais padronizada, talvez ajudasse bastante (GESTOR 08, entrevista realizada em 25 de maio de 2017).

De repente se a universidade desse alguma coisa, um sistema, talvez fosse mais fácil até pra gente fazer uma coisa mais reta, assim, todos os contratos da mesma forma, entendeu, fazendo aquele controle da mesma maneira pra todo mundo. Talvez isso fosse uma solução (GESTOR 08, entrevista realizada em 25 de maio de 2017).

Com base nessas entrevistas, pode-se constatar que a inexistência de controle acarreta ocorrências conforme as demonstradas no Quadro 3 da subseção 1.4.3. Estas ocorrências são: a incompatibilidade nos saldos de itens contratos; valor cobrado da NF não corresponde ao valor do contrato; extrapolação da vigência do contrato; falta de controle de ordem cronológica da prestação de serviço; falta de apresentação de documentos exigidos no contrato como CREA, GFIP, GPS, DARF, Folha de pagamento, termo de exclusividade; descrição dos serviços prestados incompatível com a descrição do contrato.

Assim, conforme observado a partir das entrevistas realizadas, o controle das informações dos CPSC é realizado de forma individual, em que cada gestor/fiscal desenvolve seu próprio formato de administrar, seja por planilha ou agenda, não havendo, no entanto, uma padronização desse controle.

Neste sentido, como não há padronização e os mecanismos de controle são pessoais, caso algum gestor deixe de exercer a atividade, o seu sucessor precisará passar por muitas dificuldades gerenciais até encontrar uma forma adequada para o acompanhamento desse contrato. No caso de disponibilidade de um sistema de informação pertinente e acessível a todos os gestores/fiscais, este controle seria mais unificado, contendo os dados obrigatórios e necessários para que se faça a administração dos contratos de forma eficaz e pertinente.

Assim, com base nessas dificuldades, pode-se inferir que um fator importante que precisa ser destacado é a forma de registro das informações referentes à execução dos contratos. Nem sempre ela é feita e quando acontece, é realizada de forma pessoal, variando conforme o perfil do gestor/fiscal.

Um controle bem executado pode trazer benefícios tanto para a instituição como para os gestores e fiscais atuantes nos contratos, para tanto seria necessária a adoção de instrumentos de controle padronizados, com uma característica funcional que servirá de guia de orientação, contribuindo para melhoria na eficiência da gestão de contratos (MARINHO, 2012).

Conforme ressalta Marinho (2012 p. 87), “os controles, rotinas e padronização de procedimentos devem existir na estrita medida da necessidade, com o intuito de elevar o nível de eficiência organizacional”.

No que se refere aos documentos pertinentes à gestão de contratos, quando perguntado aos entrevistados se estes possuem cópias do Contrato, Adendo, Termo Aditivo e documentos de garantia, todos afirmaram que sim, exceto quanto ao

documento de garantia. Sobre essa documentação, vale ressaltar que, apenas o gestor 06 afirmou ter tido acesso ao termo de garantia, pois lhe foi encaminhado e em seguida ele o enviou para outro setor da UFJF.

Importante observar que o termo de garantia era inclusive desconhecido para alguns entrevistados. Aqueles que sabiam do que se tratava, informaram que o documento não passava por eles, mas era encaminhado direto para outros setores. Sobre essa temática, o fiscal 01 ao ser indagado sobre a existência de garantia contratual a ser fornecida pela contratada deu a seguinte resposta: “*Não. O que eu penso de garantia, são as obrigações que ela tem, garantia não, eu só sei das obrigações*” (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Da mesma maneira, o gestor 03 ao ser questionado sobre o contrato possuir ou não a previsão de garantia por parte da empresa, a resposta foi uma interrogativa.

Garantia? .... É ... faz parte do procedimento quando ocorre uma reclamação, por exemplo, quando o trabalho não vem a contento isso acontece, com frequência (GESTOR 03, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Observa-se que o gestor 03 faz certa confusão com os termos garantia de contrato e garantia da qualidade dos serviços prestados, pois a resposta refere-se a este último.

Ainda sobre o conhecimento do termo de garantia, o gestor 04 faz a seguinte ressalva:

Não. Eu não tenho acesso. Isso já são os trâmites burocráticos da universidade, até a assinatura do contrato, quando assina... quando a empresa e o reitor assinam é porque todas as providências legais foram tomadas, aí não é comigo. É lá na questão orçamentária, é no planejamento, é na área jurídica da universidade, que o contrato passa pela procuradoria para avaliar o contrato e o setor de contrato elabora um contrato, então depois que tudo isso é feito aí que eles assinam o contrato, aí o contrato vem para a minha mão como você já sabe (GESTOR 04, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Pela sua resposta observa-se sua falta de conhecimento da Resolução nº. 08 de 2016, pois seu art. 5º, inciso V prevê como uma das atribuições do gestor:

V – Averiguar se a garantia contratual foi feita com as devidas coberturas (inclusive aquelas relativas às obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela Contratada) e se consta sua comprovação no processo da contratação, nos casos em que esta for exigida. Sempre verificar a veracidade da garantia prestada, entrando em contato com a instituição financeira ou qualquer outra diligência necessária para tal fim (UFJF, 2016b).

Além do gestor 04, os gestores 05 e 09 também afirmaram não ter acesso ao termo de garantia. Mais uma vez, nota-se a pouca intimidade com a Resolução nº. 08 de 2016.

O gestor 10 por sua vez relatou que:

A parte de análise de contrato, de documentação de contrato, fica com a CCON, não é comigo. Eu sou gestor de fiscalização e de pagamento pessoal, da folha de pagamento, se tá em dia todo, e sobre, é, trabalhos, se está cumprindo o trabalho que tá dentro do contrato e se tá mantendo o pessoal que tá dentro do contrato. É isso que eu sou, eu sou um gestor fiscalizador, gestor de campo (GESTOR 10, entrevista realizada em 26 de maio de 2017).

Isto vem confirmar a falta de conhecimento da legislação por parte dos gestores/fiscais. A prestação de garantia contratual é prevista no art. 56 da Lei nº. 8.666/93 e compete ao gestor dos contratos, conforme Resolução nº. 08/2016 em seu art. 5, verificar sua veracidade e se a mesma foi feita com as coberturas previstas no contrato. Conforme subseção 1.4.2, observa-se que este controle vem sendo realizado pelos servidores da COESF.

### 2.3.3 Participação do gestor/fiscal no processo licitatório e na fiscalização de CPSC

A parte III da entrevista teve a intensão de observar a participação do gestor/fiscal no processo licitatório e qual seu grau de conhecimento acerca das legislações que regulam as relações contratuais. Também nesta parte, buscou-se observar como está ocorrendo a gestão/fiscalização dos contratos, quem atesta a execução dos serviços nos documentos fiscais, além de perceber se durante a gestão é verificada a necessidade de se anexar outros documentos junto ao documento fiscal. Por fim, a análise dos dados coletados na parte III da entrevista, permitirá levantar as dificuldades e sugestões para aprimorar a execução dos CPSC da UFJF.

Um dos primeiros tópicos dessa parte foi relacionado à participação dos entrevistados no processo licitatório, em que se pode perceber que seis dos entrevistados participaram da licitação e seis não, pois o processo já havia ocorrido. Importante destacar que a participação do gestor no processo licitatório é fundamental, visto que ele possui informações técnicas relacionadas ao objeto a ser contratado e, também, estará envolvido no processo desde o início.

Mediante os dados coletados, têm-se as falas dos gestores. O gestor 01 informou que atuou ativamente do processo licitatório. Em contrapartida o gestor 02 e o fiscal 01 afirmaram que não participaram da licitação.

O gestor 03 afirmou ter atuado, mas relatou que teve um pouco de dificuldade. Segundo esse entrevistado:

Participei, foi difícil para mim porque eu nunca havia participado e foi entender como é que funciona, achei um processo difícil e assim não tem uma pessoa específica que tivesse me ensinado não é, fui aprender as partes do processo, achei meio complicado porque em uma demanda de tempo muito rápida assim um tempo curto demais de execução, achei complicado (GESTOR 03, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

A dificuldade encontrada pelo gestor 03 é considerável, visto que não há um treinamento específico para a atuação destes no processo como um todo. A fala desse gestor ressalta que a experiência adquirida em sua primeira licitação, foi benéfica, mas desgastante, devido à falta de informação e também devido à inexistência de alguém que pudesse dar as orientações.

Os gestores 04, 05, 06 e 09, assim como o assessor do gestor 07, relataram que participaram do processo licitatório, seja na realização de pesquisa de mercado, seja na criação do TR. Já os gestores 08 e 10 não atuaram na licitação uma vez que, quando de suas nomeações, os contratos já estavam sendo executados.

O conhecimento a respeito da legislação é importante, pois será esta que respaldará todas as ações dos agentes públicos. A Lei nº. 8.666/93 que rege as licitações traz todo um conjunto de normas que devem ser fielmente seguidas para que se garanta a lisura e a integridade do processo. Com relação às normas pertinentes à gestão dos contratos públicos, estas definem como deve agir o gestor para o fiel cumprimento do estabelecido nos contratos. Em determinados CPSC há a cessão de mão de obra, o que justifica a necessidade do conhecimento das

legislações previdenciárias e trabalhistas para que assim não sejam prejudicados os direitos dos trabalhadores contratados.

Sobre obter conhecimento específico e domínio da legislação relativa a licitação e gestão de contratos públicos, bem como a previdenciária social e trabalhista, as respostas foram diversificadas, em que alguns desconhecem, outros são curiosos e buscam informação a respeito, e tem os que conhecem apenas a legislação referente à licitação, como é o caso do gestor 01:

[...] Só da licitação. Lei de licitação eu tenho, assim, até pela prática, por estar sempre mexendo em pregões, sempre surgem situações que a gente tem que consultar aí nós conhecemos a parte da licitação, mas a parte previdenciária e trabalhista eu não conheço e até da gestão de contratos, assim ainda tem deficiências, apesar de estar na lei de licitações, mas tem, a lei adicional, não conheço, e até questão de legislação, por exemplo, desembaraço, eu conheço pouco. É um assunto inclusive difícil de conhecer porque é extremamente detalhado, é amplo, geralmente quem conhece a fundo são os despachantes. Nós ficamos pouco a mercê disso (GESTOR 01, entrevista realizada em 17 de maio de 2017).

O gestor 02 informou não ter conhecimento, mas busca orientação quando precisa.

Domínio não posso dizer que tenho, mas procuro consultar quando da necessidade e o que a gente tem mais hábito de fazer é contatar a coordenação de contratos e a coordenação de, de, de, como é que chama a outra? (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

A COESF para essa orientação. Quando a gente tem uma dúvida, a gente entra em contato imediatamente e eles sempre atendem, assim, não é um conhecimento aprofundado, mas é um conhecimento, que é amparado... (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Conforme verificado não há um local único para buscar informações sobre a legislação, em caso de dúvidas. Percebe-se que há necessidade de um local específico, que venha atender as constantes dúvidas obtidas pelos fiscais e gestores de CPSC.

O Quadro 8 demonstra de forma sistematizada o conhecimento dos entrevistados sobre as legislações pertinentes à gestão dos contratos.

**Quadro 8: Conhecimento dos gestores sobre legislações**

Entrevistado	Licitação	Gestão	Previdência Social	Trabalhista
Gestor 01	Sim	Não	Não	Não
Gestor 02	Pouco	Não	Não	Não
Fiscal 01	Não	Não	Não	Não
Gestor 03	Pouco	Pouco	Não	Não
Gestor 04	Sim	Sim	Sim	Sim
Gestor 05	Pouco	Pouco	Pouco	Pouco
Gestor 06	Sim	Sim	Não	Não
Gestor 07	Não	Não	Não	Não
Assessor Gestor 07	Sim	Não	Não	Não
Gestor 08	Sim	Pouco	Pouco	Pouco
Gestor 09	Pouco	Pouco	Não	Não
Gestor 10	Pouco	Pouco	Pouco	Pouco

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A análise do Quadro 8 demonstra que ainda falta conhecimento específico e adequado sobre as legislações que regulam os assuntos: licitação, gestão de contratos públicos, previdência social e trabalhista, por parte dos entrevistados. Essa é uma das lacunas existentes no desempenho das funções de gestor/fiscal de CPSC na UFJF. Isso é comprovado observando que dos 12 entrevistados, apenas um tem conhecimento de todas as legislações envolvidas com CPSC. Confirma-se a necessidade de um treinamento básico, para que se tenha um conhecimento mínimo das funções e obrigações de gestores e fiscais, ficando a cargo da UFJF, por meio de um órgão específico o aprofundamento nessas questões caso fosse necessário.

Outro fator relevante que precisa ser observado é o ateste nos documentos. Para este fim, normalmente os dados constantes no documento fiscal, precisam ser confrontados com as informações do contrato pelo gestor e pelo fiscal. Neste sentido foi questionado se estes realizam o ateste, se é feito esse confronto e quem o faz. Dos entrevistados, oito gestores e um fiscal disseram que atestam os documentos fiscais para fins de pagamento. O gestor 07 juntamente com seu assessor disseram que não atestam, sendo esta função realizada por um terceiro. Percebe-se que, em alguns casos o gestor não age em conformidade com a Resolução nº. 08 de 2016, a qual determina que o ateste dos documentos seja realizado tanto pelo gestor quanto pelo fiscal do contrato.

Para melhor visualização e mediante os dados obtidos por meio das entrevistas, foi elaborado o Quadro 9 que sintetiza as respostas dos entrevistados,

levando em consideração quem faz o ateste e de que forma é feito o confronto de informações.

**Quadro 9: Forma de confronto de dados contratuais para fins de ateste**

Entrevistado	Atesta o documento	Forma de confronto de informação	
		Quem faz	Como faz
Gestor 01	Sim	Gestor 01	Planilha Excel
Gestor 02	Não	Fiscal 01	-
Fiscal 01	Sim	Fiscal 01	<i>Check list</i>
Gestor 03	Sim	Gestor 06	Planilha Excel
Gestor 04	Sim	Servidor da CCON	Planilha Excel
Gestor 05	Sim	Servidor da CCON	Planilha Excel
Gestor 06	Sim	Gestor 06	Controle manual
Gestor 07	Não	Assessor gestor 07	Planilha Excel
Assessor Gestor 07	Não	Assessor gestor 07	Planilha Excel
Gestor 08	Sim	Gestor 08	Planilha Excel
Gestor 09	Sim	Gestor 09	Planilha Excel
Gestor 10	Sim	Servidor da CCON	Planilha Excel

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A partir do Quadro 9 pode-se afirmar que a forma que os gestores/fiscais realizam a conferência do que foi pactuado no contrato, com o serviço/atividade realizado, não segue uma padronização, pelo contrário, cada fiscal ou gestor possui uma forma individual deste controle. Em alguns casos conforme relatado pelos gestores 04, 05 e 10, mesmo fazendo os atestes, não são eles quem realizam a conferência da documentação apresentada pela contratada, ação que pode dificultar a análise dos documentos e/ou distorcer as conclusões acerca dessa documentação quando feita em outros setores.

Durante as entrevistas realizadas foi questionado também se houve subcontratação dos serviços nos contratos sob sua responsabilidade, e se por acaso houvesse, se o mesmo foi celebrado mediante autorização da UFJF. Com relação a este procedimento tem-se um fator positivo a ser destacado, pois todos os entrevistados disseram que não ocorre a subcontratação e, nos casos em que ocorre, tem-se a devida autorização. Este fato é importante, pois a subcontratação sem a respectiva autorização pode implicar em rescisão contratual. Há uma previsão

legal para subcontratação, no entanto, há limites a serem observados para tal procedimento. Caso ocorra a subcontratação que não atenda aos requisitos previstos na licitação, conforme ressaltam os arts. 72 e 78 da Lei nº. 8.666/93, poderá haver uma quebra de contrato.

O artigo 72 dispõe que: O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração (BRASIL, 1993).

O artigo 78 comanda – Constituem motivo para rescisão do contrato: VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato (BRASIL, 1993).

Por determinação legal ou exigência contratual, normalmente em CPSC, o documento fiscal deve ser enviado à COESF acompanhado de outros, como por exemplo, a GFIP, folha de pagamento, relação da prestação de serviços e outros relatórios. Foi questionado aos entrevistados se para realização dessa tarefa, há algum tipo de consulta para verificar tais exigências. Entre os entrevistados, quatro disseram que sim, verificam, juntam os respectivos documentos e atestam a NF. Especificamente nos casos em que há cessão de mão de obra existe a obrigação de a empresa contratada apresentar a documentação prevista nos incisos do art. 134 da IN nº. 971/2009 (BRASIL, 2009).

Art. 134. A empresa contratada deverá elaborar:

I - folhas de pagamento distintas e o respectivo resumo geral, para cada estabelecimento ou obra de construção civil da empresa contratante, relacionando todos os segurados alocados na prestação de serviços, na forma prevista no inciso III do art. 47;

II - GFIP com as informações relativas aos tomadores de serviços, para cada estabelecimento da empresa contratante ou cada obra de construção civil, utilizando o código de recolhimento próprio da atividade, conforme normas previstas no Manual da GFIP; e

III - demonstrativo mensal por contratante e por contrato, assinado pelo seu representante legal, contendo:

a) a denominação social e o CNPJ da contratante, ou a matrícula CEI da obra de construção civil, conforme o caso;

b) o número e a data de emissão da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços (BRASIL, 2009).

Importante destacar que toda essa documentação precisa ser conferida, pois deve estar de acordo com as especificidades de cada contrato. Os gestores 05, 06 e 10, além do assessor do gestor 07 relataram que eles recebem essa documentação, no entanto, não fazem conferência das mesmas. Os documentos são encaminhados para o setor de contratos ou para a COESF, para que lá sejam conferidos. O fato desses gestores delegarem a conferência dos documentos pode representar um entrave no fluxo do processo, pois pode postergar a constatação de qualquer tipo de divergência.

Foi questionado também aos entrevistados, quando surgem dúvidas em relação ao fluxo, como estes agem, ou a quem recorrem. Mediante informações coletadas pode-se verificar que não há um setor específico para sanar as dúvidas, nem mesmo um manual de orientação nestes casos, conforme demonstrado no Quadro 10.

**Quadro 10: Busca por informações**

<b>Entrevistado</b>	<b>Busca por informações</b>
Gestor 01	Em sua coordenação/ou em outras universidades
Gestor 02	Na CCON ou na COESF
Fiscal 01	Com o gestor 02, na reitoria ou CCON
Gestor 03	Na COSUP
Gestor 04	Na Pró-Reitoria
Gestor 05	Na CCON, na COESF e na PROINFRA
Gestor 06	Com servidores mais experientes
Gestor 07	Fica a cargo do assessor 07
Assessor Gestor 07	Na CCON
Gestor 08	Na CCON
Gestor 09	Na CCON
Gestor 10	Na Pró-Reitoria

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Mediante as análises das repostas dos entrevistados, percebe-se que não há um setor específico capaz de sanar as dúvidas surgidas na execução de contratos, e que possa orientar de forma clara e direcionada tais questionamentos. Ao buscarem informações em locais diversificados, podem surgir divergências de entendimento e orientações, prejudicando a execução da gestão e ou fiscalização de contratos.

Por fim foi solicitado aos entrevistados que se manifestassem livremente sobre as necessidades e características inerentes à UFJF, as quais podem estar dificultando a execução dos contratos. Da mesma forma foi pedido aos mesmos que dessem sugestões para aprimorar a execução desses contratos.

O gestor 01 sugeriu que:

Poderia haver uma maior assessoria jurídica e também ações de capacitação... o serviço público, tem as suas dificuldades naturais, a questão muitas vezes do rigor legislativo, que é necessário. Então acho que a gente sempre precisa de ações de capacitação e uma assessoria jurídica bastante presente e ativa, que nem sempre encontramos (GESTOR 01, entrevista realizada em 17 de maio de 2017).

Percebe-se que a fala do gestor 01 é condizente com o que nos coloca Matias-Pereira (2010), quando ressalta a importância de um controle administrativo, visto que este pode submeter às atividades realizadas em conformidade com Lei e às necessidades dos serviços prestados. Estes controles podem ser considerados o de legalidade, conveniência e eficiência.

Para que haja a eficiência é necessário um conhecimento sobre o assunto em questão, ou seja, o gestor precisa estar informado sobre suas atividades. Desta forma, tem-se como base de conhecimento o treinamento e a capacitação que, conforme Chiavenato (2013), estes podem preparar o servidor para execução de tarefas inerentes à organização, mediante transmissão de informações e desenvolvimento de habilidade. Além de proporcionar uma oportunidade de um contínuo conhecimento, não somente para o cargo ocupado, mas para outras funções que, por ventura, poderá ser exercida.

Ainda dentro das manifestações ou sugestões, o gestor 02 afirmou que:

[...], acho que se houvesse uma capacitação em linhas gerais, desses processos seria bem interessante...porque entrar em detalhes nós não vamos conseguir porque é uma questão de formação mesmo. Mas pelo menos, assim, em linhas gerais, pra gente ter uma visão mais clara, pra ter uma possibilidade de tomada de decisão mais rápida, sem ter de ficar a todo momento acionando os setores, acho que seria interessante. Outra coisa que eu acho que seria interessante pra tentar agilizar seria um momento de orientação sobre essa organização mesmo, de como é que se assina o contrato, quais são os passos, quais são os requisitos legais, o que é possível, o que não é possível, para que a gente também, ao fazer a cotação, a gente tenha uma clareza maior e uma facilidade maior no contato com essas prestadoras de serviço (GESTOR 02, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Mais uma vez tem-se o fator capacitação como foco de qualificação e aprendizado, tanto para os fiscais como para os gestores. Saber como funciona o

processo, com mais clareza nas informações, facilidade de acesso em outros setores, pode melhorar a forma de gerir os contratos. Boog (2001) informa que os colaboradores que buscam novas experiências, ou precisam passar por novos desafios, conceitos e provas, precisam estar preparados, buscando novas respostas e esclarecimentos sobre o novo. Desta forma, o treinamento será identificado como solução para a falta de conhecimento em novas áreas.

O sistema de treinamento é iniciado pela análise e explicação de variáveis como mudanças, metas organizacionais, novas responsabilidades, e para tanto, envolve desde a chefia até os funcionários atuantes em setores específicos. Trata-se de fornecer meios que possam possibilitar a alavancagem de competências organizacionais e humanas. Para tal, é necessário conhecer quais os problemas e dificuldades encontrados para o desenvolvimento da atividade (BOOG, 2001).

As sugestões dadas pelo fiscal 01 foram diversas, e nos chama a atenção a consciência desse servidor no que concerne à responsabilidade referente à gestão dos contratos:

São várias questões que eu acho que dificultam. Primeiro não haver essa cultura, essa organização, essa sistematização. Eu tive que buscar isso em outros setores fora daqui para poder ter uma base e ter um ponto de partida. A questão de não haver documentação, não existe um manual, não existe treinamento, que eu acho muito sério, porque a responsabilidade de um fiscal e de um gestor é muito grande, nós estamos lidando com contratos públicos e qualquer irregularidade, qualquer problema, é o nosso nome que tá ali e nós não fomos capacitados para isso. Então eu acho que falta ter isso escrito, falta ter um tempo para capacitação e eu acho que dificulta, eu não sei se seria possível de outra forma, mas a questão de ter que dialogar com três setores, eu acho isso um pouco complicado também. Eu acho que isso pode dificultar algumas coisas a gente não sabe em qual setor vai, se seria no financeiro, se seria no contrato. Hoje a gente já tem alguma noção, mas a pessoa que entra para exercer essa função, em caso de dúvida, ela não sabe nem a quem recorrer, então são vários setores, vários processos, vários trâmites que eu acho que poderiam ser minimizados (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

O fiscal 01 traz algumas ponderações e dificuldades relacionadas à prática da sua atividade na UFJF. A Resolução nº. 08 de 2016 é clara neste sentido, por este motivo, há uma necessidade de melhor entendimento do serviço realizado. O fato de não haver uma comunicação interna eficiente, pode ser um fator crítico, não se sabe a quem se reportar quando acontece algum tipo de problema.

O fluxo do processo dos CPSC, descritos na subseção 1.4.2, talvez não esteja atingindo o nível de eficiência desejado. A dificuldade em saber: a quem recorrer, em quais setores, e também, sobre os trâmites dos processos, relatados pelo fiscal 01, talvez venha comprovar, a ineficiência do fluxo existente atualmente. Por este motivo há necessidade de uma revisão deste fluxo, e para isto, o mapeamento de processos pode representar um bom instrumento.

Conforme analisado na subseção 2.1.1 para que se obtenha um fluxo de processos adequado é necessário considerá-lo como um todo, verificando as atividades interligadas transformando-as em resultados acessíveis e mais direcionadas aos setores pertinentes. Conhecer todas as fases de um fluxo é necessário para que se atinja a eficácia dos processos administrativos. Por este motivo a importância do mapeamento de processos, pois abrangerá todas as fases do fluxo para que se obtenha conhecimento do mesmo.

Neste contexto, percebe-se que a UFJF vem caminhando para um novo olhar dentro deste trâmite, pois editou a Portaria nº. 013/2016, a qual cria o Escritório de Processos.

Outra ponderação importante do fiscal 01 foi a respeito da capacitação para exercer a função de gestor/fiscal, pois ficam sem orientação inicial.

A capacitação é fundamental, ter isso claro, escrito, pois quando foi publicada a Resolução 08 de 2016, isso não foi comunicado a ninguém. Deixar uma única resolução para normatizar tudo isso, eu acho pouco. Então eu acho que tem que ter tudo escrito, tem que ter o manual, tem que ter treinamento, capacitação, tem que ter um sistema de controle, que eu acho essa ideia do formulário, de um sistema, onde possa ter esse diálogo entre esses três setores, eu acho que seria fantástico. Ou reduzir e colocar tudo em um setor só, não sei se isso seria operacional, mas seria interessante (FISCAL 01, entrevista realizada em 19 de maio de 2017).

Conforme o fiscal 01, quando a Resolução foi publicada não houve qualquer tipo de treinamento ou informação a respeito, nem para informar sobre sua publicação. Sobre essa temática, foi observado na subseção 2.1.4 que a falta de treinamentos e capacitação pode tornar os processos morosos, principalmente na ocorrência de falhas, sendo que estas são detectadas somente na hora da liquidação da obrigação, sendo que poderiam ser analisadas e/ou até mesmo resolvidas no início do processo relacionado aos CPSC.

Confirmando as necessidades abordadas pelo fiscal 01, Knapik (2006) observa que quando submetidas a novos atributos, as pessoas precisam passar pelo processo de orientação, treinamento e acompanhamento que definirá seus trabalhos e responsabilidades, verificando suas metas e objetivos.

Um dos eixos de análise desta pesquisa é a *accountability*, sendo considerada um controle administrativo em órgãos públicos, como no caso da UFJF, é uma ferramenta de gestão compatível com as necessidades da instituição conforme observado no capítulo 2. A *accountability* torna possível responsabilizar os servidores por seus atos praticados, interferindo nas práticas da administração. No entanto, para que possa responsabilizar um servidor é preciso que o mesmo seja orientado sobre a forma adequada de realizar a gestão dos contratos, foi o que ressaltou o gestor 03 em sua entrevista.

O problema principal eu acho que é a falta de formação do gestor. Esse gestor teria que ter pelo menos umas duas, três aulas da sequência geral do processo. Em casos específicos tinha que ter uma formação mais específica daquela legislação, por exemplo, mas realmente não houve uma formação. Eu acho que o calcanhar de Aquiles do sistema todo é formação, porque como é que você pode cobrar de um gestor se você não o instruiu. A universidade poderia cobrar mais qualidade numa gestão se houvesse uma formação específica (GESTOR 03, entrevista realizada em 22 de maio de 2017).

Outro fator que precisa ser levado em consideração, além da formação do gestor, é a falta de disponibilização de ferramentas para controle da gestão, que conforme a maioria é realizada de forma individual, sem que haja um programa específico ou acompanhamento da UFJF sobre os resultados obtidos.

A administração pública envolve fatores que a difere das organizações particulares. No entanto, alguns parâmetros são considerados como base para toda administração, que são a previsão, a organização, a liderança, a coordenação e o controle, conforme determina Barros Neto (2001).

O ato de organizar implica em dotar a empresa com elementos que diz respeito ao futuro da instituição, principalmente nos casos de organizações públicas, como a UFJF. A liderança é a parte que direciona o andamento da empresa, ou seja, dar as instruções e observando o cumprimento da mesma. A coordenação seria a sintonia fina da organização, responsável pela atuação conjunta e integração

do órgão. Por fim tem-se o controle que seria a verificação sistemática e exaustiva para confirmar se tudo está indo conforme o planejado (BARROS NETO, 2001).

Mais uma vez, observa-se que para que o servidor seja capaz de entender estes procedimentos, unidos com as normas legais sobre a gestão e fiscalização de contratos, é preciso que este tenha certo esclarecimento sobre o assunto. Quando se trata do futuro da organização, conforme observado por Barros Neto (2001), tem-se o fator treinamento como um dos requisitos para que se obtenha o controle necessário dos serviços efetuados. No entanto, outros gestores também falaram da importância da formação para que se obtenha controle dos contratos.

O gestor 03 ressaltou sobre isso, ou seja, da necessidade de um treinamento específico para os gestores e fiscais, principalmente no que se refere à legislação, pois, desta forma, a UFJF, poderia obter mais controle e também cobrar mais qualidade na gestão.

Assim como o gestor 03, outros gestores (06, 07 e 09) acreditam que o treinamento ou a capacitação podem contribuir para um melhor controle e administração dos CPSC, pois, desta forma, teriam mais condições e facilidades na gestão e fiscalização dos mesmos.

Novamente, tem-se o critério treinamento deixado em evidência como sendo uma falha no processo quando a UFJF designa um gestor de contratos. Conforme Barral (2016), para que se exerça a função de fiscal do contrato, este precisa reunir conhecimento técnico relacionado ao objeto do contrato fiscalizado, no intuito de realizar as intervenções necessárias à sua perfeita execução.

No entanto, além do conhecimento relacionado à parte técnica, é preciso que o gestor seja capacitado para a função de gestor, com informações pertinentes a sua nova atuação.

De acordo com Barboza (2016), a função de fiscal/gestor exige uma responsabilidade grande em relação ao contrato, podendo ser comparada a uma comissão de licitação, o que implica na necessidade de capacitação dos servidores, para que estes tenham condições de cumprir a função que lhes é submetida.

Percebe-se que os entrevistados concordam que a capacitação ou treinamento, são fatores fundamentais, que poderiam ser um diferencial para as atividades desenvolvidas de gestor/fiscal. Conforme Chiavenato (2013), nem sempre é fácil identificar a necessidade de treinamento dentro de uma organização. O treinamento é uma resposta estruturada para a necessidade de um novo saber,

incluindo técnicas e procedimentos que irão abarcar valores aos colaboradores atuantes em determinado setor.

Com os relatos de todos os entrevistados e sua posterior análise foi possível selecionar os principais achados desta pesquisa que podem prejudicar o andamento dos processos dos CPSC, conforme demonstra o Quadro 11.

**Quadro 11: Principais achados que podem prejudicar o andamento dos CPSC**

- Os documentos que devem acompanhar as NF nem sempre passam pelos gestores/fiscais. Quando ocorre eles não realizam quaisquer tipos de conferência;
- Alguns gestores atestam o documento fiscal sem realizar a conferência dos documentos que devem ser anexados aos mesmos;
- Recursos humanos e materiais insuficientes para exercer a função, demonstrando a necessidade de rever o conteúdo da Resolução nº. 08/2016 para redistribuir atribuições;
- As dúvidas sobre a gestão, quando sanadas, são realizadas em setores diversos;
- A UFJF não fornece sistema de controle;
- Os instrumentos de controle são diversos, pessoais, podendo apresentar falhas como, por exemplo, perda de prazo;
- As informações não são institucionais e sim pessoais;
- Não há capacitação para gestores/fiscais;
- Gestores/fiscais não conhecem ou não têm domínio das legislações pertinentes;
- Servidores gestores com pouca experiência, necessitando absorver conhecimentos dos demais servidores;
- Não possuem acesso ou desconhecem o Termo de Garantia Contratual, conseqüentemente não efetuam sua conferência;
- Nem sempre o ateste dos documentos é realizado pelo gestor. Há casos em que o fiscal realiza, e há outros em que é feito por terceiros, demonstrando a necessidade de se fazer aplicar o conteúdo da Resolução nº. 08/2016;
- Gestores/fiscais não conhecem ou não aplicam a Resolução nº. 08/2016, o que comprova a necessidade de sua divulgação.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Mediante os principais achados abordados no Quadro 11 advindos da análise das entrevistas realizadas, pode-se afirmar que a necessidade de capacitação e treinamento são as maiores aspirações dos gestores e fiscais para a melhoria (ou aprimoramento) da gestão dos contratos sob suas responsabilidades.

A partir das análises realizadas neste capítulo têm-se algumas sugestões de melhorias no processo, para que o fluxo possa transcorrer com maior eficiência. O capítulo 3 trará tais observações seguidas de sugestões mais pertinentes à forma de gestão de CPSC na UFJF, juntamente com um plano de ação equivalente.

### **3 PLANO DE AÇÃO: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA UM GESTÃO DE CONTRATOS EFETIVA**

A presente dissertação teve como objetivo verificar como é feita a gestão de CPSC na UFJF, com a finalidade de identificar as limitações enfrentadas. Ainda, como objetivos específicos definiu-se em: i) descrever a gestão de CPSC no setor público e a forma como a UFJF gerencia esses contratos; ii) analisar o sistema de gestão de contratos da UFJF, e; iii) propor práticas de gerenciamento com vistas a eliminar ou diminuir os percalços encontrados na elaboração e execução dos CPSC da UFJF.

Considerando o objetivo deste estudo, a partir das análises e interpretações das entrevistas realizadas com os gestores e fiscais de contratos, bem como a partir do arcabouço teórico exposto ao longo deste trabalho, apresenta-se neste capítulo um plano de ação com caminhos para uma gestão de contratos efetiva.

Conforme a pesquisa realizada com gestores/fiscais de contratos, percebeu-se que há certo desencontro de informações sobre a forma de gerir os contratos, devido ao fato de ser individualizado, não havendo um padrão específico, nem mesmo um sistema informatizado para que todos possam seguir um modelo determinado. Desta forma o controle sobre os contratos não possui um suporte adequado, quando surgem as dúvidas referentes à forma de gestão, os gestores/fiscais se reportam a setores diversos, pois não há um local específico para sanar suas dúvidas.

Assim, conforme verificado no capítulo 2, diversos são os entraves que podem levar a falhas na gestão/fiscalização de contratos, entre eles tem-se a falta de um treinamento específico para os gestores/fiscais, a inexistência de um programa que possa servir de base para execução e controle dos dados pertinentes aos contratos, e um instrumento capaz de institucionalizar as ações relacionadas à gestão/fiscalização dos mesmos, para que futuros gestores possam se orientar nas atividades direcionadas à gestão/fiscalização de CPSC.

Para que se possa obter um melhor trâmite nas ações pertinentes aos CPSC pelos gestores/fiscais, foi necessário que se realizasse um estudo sobre as atividades desenvolvidas pelo mesmo, que são dificultadas pela falta de conhecimento e treinamento em áreas específicas da gestão de contratos.

Para tanto, o capítulo 3 traz definições de um Plano de Ação Educacional a ser implantado na UFJF, visando minimizar os problemas detectados na pesquisa realizada. A seção 3.1 aborda a relevância da intervenção a ser feita, bem como as ações que serão definidas com suas respectivas fases para implementação.

### **3.1 Relevância da intervenção**

Mediante o exposto, na introdução do terceiro capítulo observa-se os problemas evidenciados no primeiro capítulo e aprofundados no segundo capítulo, que necessitam de uma intervenção para melhorar a forma de gestão dos CPSC da UFJF. Nesse intuito, a presente pesquisa sugere o plano de ação que será descrito nas linhas que se seguem.

Ressalta-se que os eixos de análise verificados no segundo capítulo permitiram o aprofundamento teórico para a proposição que se apresenta neste capítulo. Assim, o primeiro eixo de análise desta pesquisa está relacionado às técnicas e ferramentas para mapeamento e modelagem dos processos administrativos, pois é necessário obter conhecimento do que vem a ser o processo como um todo. A partir do momento que se tem esta ciência pode ocorrer uma melhoria na eficácia das ações pretendidas.

O segundo eixo faz menção à TI que traz suporte para banco de dados e compartilhamento de informações da instituição. No entanto, na UFJF, principalmente no que se refere à gestão de CPSC, foi constatada a inexistência de um instrumento de controle capaz de sistematizar as informações acerca dos CPSC, o que se torna um problema para os gestores/fiscais.

O terceiro eixo é a *accountability*, sendo esta uma ferramenta de gestão para a administração pública, tornando possível a responsabilização de atos praticados pelos servidores. Neste sentido percebe-se a importância de uma gestão/fiscalização bem direcionada e aplicada, para que se possa demonstrar transparência aos *stakeholders*, ou seja, ao público interessado.

Pode-se observar durante a pesquisa algumas lacunas existentes, como por exemplo, a falta de um sistema para controle de contratos, falhas nos fluxos pois em algumas situações quem estava desempenhando as funções não era o responsável pelas mesmas. Conseqüentemente, com essa forma de gestão, a administração dos

recursos públicos não está sendo bem direcionada, podendo fazer com que a UFJF seja responsabilizada.

Dentro deste aspecto é apresentado um plano de ação que ao ser colocado em prática poderá aprimorar a forma de gerir os CPSC, podendo se estender aos demais tipos de contratos administrativos, desde que seja feita uma pesquisa apontando que os problemas são os mesmos, trazendo mais eficiência na atuação dos gestores/fiscais no que se refere à administração, gestão e fiscalização dos mesmos.

Para tanto é necessário observar os principais achados da pesquisa relacionando-os às respectivas ações sugeridas, conforme consta no Quadro 12.

**Quadro 12: Principais achados e ações**

<b>Principais achados</b>	<b>Ações correspondentes</b>
<p>Os documentos que devem acompanhar as NF nem sempre passam pelos gestores/fiscais. Quando ocorre eles não realizam quaisquer tipos de conferência.</p> <p>Alguns gestores atestam o documento fiscal sem realizar a conferência dos documentos que devem ser anexados aos mesmos.</p> <p>Recursos humanos e materiais insuficientes para exercer a função, demonstrando a necessidade de rever o conteúdo da Resolução nº. 08/2016 para redistribuir atribuições.</p> <p>As dúvidas sobre a gestão, quando sanadas, são realizadas em setores diversos</p>	<p>Criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON)</p>
<p>A UFJF não fornece sistema de controle.</p> <p>Os instrumentos de controle são diversos, pessoais, podendo apresentar falhas como, por exemplo, perda de prazo.</p> <p>As informações não são institucionais e sim pessoais.</p>	<p>Sistema de informação adequado</p>
<p>Não há capacitação para gestores/fiscais. Gestores/fiscais não conhecem ou não têm domínio das legislações pertinentes.</p> <p>Servidores gestores com pouca experiência, necessitando absorver conhecimentos dos demais servidores.</p> <p>Não possuem acesso ou desconhecem o Termo de Garantia Contratual, conseqüentemente não efetuam sua conferência.</p> <p>Nem sempre o ateste dos documentos é realizado pelo gestor.</p> <p>Há casos em que o fiscal realiza, e há outros em que é feito por terceiros, demonstrando a necessidade de se fazer aplicar o conteúdo da Resolução nº. 08/2016</p> <p>Gestores/fiscais não conhecem ou não aplicam a Resolução nº. 08/2016 o que comprova a necessidade de sua divulgação.</p>	<p>Treinamento</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Pelo exposto no Quadro 12, o plano de ação proposto por essa pesquisa visa sanar as pendências relacionadas à forma de gerir os CPSC para os gestores/fiscais

e está estruturado em três ações, complementares entre si, em que a primeira será a criação de uma Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON). A segunda destina-se a criação de um sistema de informação adequado que venha subsidiar a gestão/fiscalização de contratos de serviços continuados. A terceira será direcionada à capacitação e treinamento dos gestores/fiscais, conforme demonstra o Quadro 13.

**Quadro 13: Desdobramento do Plano de Ação Educacional**

<b>Fases</b>		<b>Ação 01: Criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON)</b>
01		Definição das competências
02		Definição de recursos humanos
03		Definição de estrutura e ambiente físico
04		Criação de manuais de procedimentos
<b>Fases</b>		<b>Ação 02: Sistema de informatização</b>
01		Revisão do fluxo
02		Mapeamento dos processos
03		Desenvolvimento de um módulo no SIGA para gestão de contratos
<b>Fases</b>		<b>Ação 03: Treinamento e capacitação</b>
01		Realizar o treinamento ou capacitação para a equipe que irá compor a GEFISCON
02		Realizar o treinamento ou capacitação com todos os gestores com contratação de empresa terceirizada especializada em gestão/fiscalização

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Frente as análises do Quadro 13 verifica-se o desdobramento das ações 01, 02 e 03.

Na ação 01 está a criação da GEFISCON; para tanto será preciso que haja uma definição das competências, dos recursos humanos que irão atuar em tal setor, incluindo o número de servidores, formação acadêmica dos mesmos, de preferência em Direito, Economia e Ciências Contábeis ou que possuam experiência na área de CPSC. Em seguida tem-se a definição da estrutura e ambiente físico, as atribuições que serão alocadas aos servidores e a criação de manuais de procedimentos direcionados para os gestores, fiscais e à GEFISCON.

Na ação 02 consta a revisão do fluxo, o mapeamento do processo e o desenvolvimento de um módulo no SIGA, para gestão de contratos.

Na ação 03 consta a realização de um treinamento e capacitação dos servidores que atuarão na GEFISCON. Treinamento e capacitação com todos os gestores e fiscais, com a contratação de uma empresa terceirizada especializada em gestão/fiscalização.

### 3.1.1 Ação 01: criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON)

Mediante as ações sistematizadas no Quadro 14, observa-se que a primeira ação proposta por essa pesquisa é a criação, por meio de Portaria aprovada pelo CONSU da UFJF, de um setor que será criada a GEFISCON. Essa gerência será um setor de apoio e assessoria vinculado à PROPLAN.

Conforme os dados levantados pela pesquisa em 31/05/2017, a UFJF possuía 49 CPSC vigentes, porém somente 33 destes possuem gestores e/ou fiscais designados. A tendência é que o número de contratos com gestores/fiscais cresça, uma vez que a universidade vem intensificando sua postura de designar gestores e/ou fiscais em todos os novos contratos celebrados. Com o aumento do número de gestores, será necessária a capacitação, uma vez que essa é uma das ações necessárias para uma melhor condução da gestão dos contratos conforme evidenciado no segundo capítulo.

A ação 01 surgiu de uma necessidade observada durante as entrevistas com gestores/fiscais, que seria a criação de um local único e centralizado, onde estes pudessem sanar suas dúvidas. A criação desse setor surgiu a partir dos dados coletados durante as entrevistas, demonstrando que a centralização das ações concernentes à organização, sistematização, conferência e possíveis dúvidas dos gestores poderá otimizar a gestão de contratos da instituição.

As informações obtidas nas entrevistas, dão um panorama atual da UFJF, no que concerne a gestão de contratos, como sendo aquele que exige de todos os fiscais e gestores conhecimento de várias legislações, como por exemplo, a relacionada à licitação e aos contratos administrativos. Dependendo do objeto do contrato, os gestores/fiscais têm que saber também acerca da legislação trabalhista e previdenciária. Percebe-se que, para capacitar todo o universo de gestores e fiscais, seria muito mais complexo e caro para a instituição.

Com a criação de um setor de apoio específico, cuja equipe seja especializada nas referidas legislações, os gestores/fiscais se dedicarão mais ao controle operacional dos contratos. Desta forma, além dos gestores/fiscais terem um setor específico para sanarem suas dúvidas, a UFJF estará gerindo seus contratos de forma mais eficaz e eficiente. Destaca-se ainda, os benefícios gerados nos setores ligados a estes contratos, como a COESF, COSUP e CCON, uma vez que parte das atividades que hoje vêm sendo realizadas, equivocadamente, nestes

setores, seriam realizadas na GEFISCON, antecedendo as soluções para problemas que são detectados somente quando da liquidação dos documentos fiscais, conforme visto no primeiro capítulo.

Para o desenvolvimento desta nova etapa, esta subseção será dividida em quatro fases mencionadas no Quadro 14 que são: definição das competências; definição de recursos humanos; de estrutura e ambiente físico e criação de manuais de procedimentos. A subseção 3.1.1.1 abordará, de forma sistemática, quais serão as competências da GEFISCON que minimizarão problemas encontrados na gestão e fiscalização de CPSC.

Para que se tenha uma visão mais abrangente das necessidades que envolvem as mudanças sugeridas tem-se o Quadro 14, que de forma reduzida, traz a proposta da ação 01.

**Quadro 14: Criação da Gerência de Fiscalização de Contratos (GEFISCON)**

O quê? Fases	Por quê? Justificativa	Como? Descrição	Quem? Executores	Quanto? Custo	Quando? Tempo	Onde? Local
<b>01:</b> Definição das competências	Delinear as atribuições dos servidores que atuarão na GEFISCON	Portaria expedida pela reitoria	Reitoria	Sem custos Adicionais	2º semestre 2017	UFJF
<b>02:</b> Definição de recursos humanos	Número de servidores necessários para atuação na GEFISCON	Remanejamento de servidores	PROGEPE			
<b>03:</b> Definição de estrutura e ambiente físico	Recursos materiais disponibilizados para a GEFISCON	Utilizando pregões cujas atas estão em vigência	COSUP	52.380,00		
<b>04:</b> Criação de manuais de procedimentos	Novas regulamentações que instruirão tanto os servidores da GEFISCON como gestores e fiscais	Colaboradores dos envolvidos	Servidores	Manuais eletrônicos	2018	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Com a abordagem do quadro 14, percebe-se que a ação será realizada em fases, podendo ser simultaneamente ou não. A primeira fase desta ação será a fixação das competências; a segunda traz a definição de recursos humanos; a

terceira determina a estrutura e o ambiente físico, e, por fim, a criação de manuais de procedimentos, conforme encontra-se demonstrado nas subseções a seguir.

### 3.1.1.1 Fase 01: definição das competências da GEFISCON

Frente ao observado na subseção 3.1.1, há necessidade da criação de um setor específico (*staff*) denominado GEFISCON, para que este possa dar suporte à gestão fiscalização dos CPSC, tirando dúvidas dos gestores/fiscais, oferecendo treinamento e conferindo documentos pertinentes ao objeto contratado. Esta subseção trará um esclarecimento sobre a atuação da GEFISCON.

Um setor com pessoas capacitadas para atribuições pertinentes à administração dos CPSC servirá como intermediário entre os gestores/ fiscais e às coordenações envolvidas no fluxo dos CPSC. Será um setor *staff*, onde sua equipe trabalhará em conjunto auxiliando a diversos setores sem que haja uma subordinação ou até mesmo uma gerência desta sobre outros setores da UFJF.

A partir do exposto, sugere-se como competências deste novo setor:

- Acompanhar os processos de contratação dando suporte aos gestores/fiscais desde a elaboração do termo de referência;
- Supervisionar e acompanhar o cumprimento das obrigações contratuais das atividades desenvolvidas pelos prestadores de serviços das empresas contratadas;
- Identificar necessidades, planejar, desenvolver e avaliar ações de capacitação e treinamento para gestores e fiscais de CPSC da UFJF;
- Emitir parecer técnico relativo a planilhas de custos e formação de preços nos processos de contratação, repactuação ou reequilíbrio relativos à prestação de serviços continuados da UFJF;
- Criar e revisar normas que regulamentam a contratação, gestão e fiscalização dos CPSC;
- Fazer a conferência do que foi previsto no contrato com a documentação apresentada pela contratada, como: termo de garantia, GFIP, folhas de pagamentos, entre outros.

Para que se atinja o objetivo desta gerência, é preciso que ela seja composta por uma equipe capacitada e com conhecimentos sobre as legislações pertinentes a

licitação, contratos administrativos, trabalhista e previdenciária. Para tanto, é necessário que se definam os recursos humanos que atuarão na GEFISCON. Este tema será abordado na fase 02 desta ação.

### 3.1.1.2 Fase 02: definição dos recursos humanos

Após a definição das competências a serem realizadas pela GEFISCON é preciso que se determine a equipe que atuará no setor. Esta, por sua vez, será composta pelos servidores da UFJF, que serão remanejados de outros setores, como COESF, CCON, COSUP, onde já são executadas partes das atividades pertinentes aos CPSC, não prejudicando ou interferindo assim, outros setores da UFJF. Para o preenchimento desse quadro de servidores, é aconselhável que estes possuam formação em Economia, Direito, Ciências Contábeis, ou que possuam conhecimento sobre o assunto de CPSC.

A equipe será composta por sete pessoas, sendo um gerente e seis servidores que atuarão em funções distintas divididas em função A, B, e C conforme discriminado no Quadro 15.

**Quadro 15: Composição do quadro de servidores da GEFISCON**

Quant. servidores	Atuação	Conhecimento necessário
01	Gerente	Todas as áreas pertinentes
02	Função A	Licitação e contratos administrativos
02	Função B	Legislações previdenciárias e trabalhista
02	Função C	Elaboração de planilha de custos

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Realizado desta forma, esta fase, não comprometerá o orçamento anual da UFJF, pois não haverá novas contratações e o quadro de servidores permanecerá o mesmo, sendo somente realizado o remanejamento. No entanto, é necessário que se invista na estrutura física, no ambiente onde será acolhida a equipe da GEFISCON.

### 3.1.1.3 Fase 03: definição de estrutura e ambiente físico

Nesta fase tem-se como propósito abordar o local onde serão alocados os servidores da GEFISCON, de preferência em espaço disponível próximo a PROPLAN. Também serão necessários mobiliários e maquinários conforme compõe a Tabela 2.

**Tabela 2: Mobiliários e maquinários para compor a GEFISCON**

<b>Tipo</b>	<b>Quant.</b>	<b>Pregão</b>	<b>Valor Unit. R\$</b>	<b>Valor Total R\$</b>
Armários altos	2		1.500,00	3.000,00
Arquivos	2		2.000,00	4.000,00
Gaveteiros	7	PR 133/2016	950,00	6.650,00
Suporte para CPU	7		110,00	770,00
Estação estudo (mesa)	7		1.500,00	10.500,00
Computador	7		1.700,00	11.900,00
Monitor	7	PR 176/2016	430,00	3.010,00
Impressora	1		1.400,00	1.400,00
Nobreak	7		160,00	1.120,00
Cadeira giratória	7		900,00	6.300,00
Cadeira fixa	8	PR 091/2016	320,00	2.560,00
Lixeira	8		85,00	680,00
Bebedouro	1		500,00	500,00
<b>Total</b>	-	-	<b>11.555,00</b>	<b>52.390,00</b>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Nesta fase o custo inicial para aquisição de mobílias e assessórios para um escritório, onde se instalarão os servidores da GEFISCON será de R\$52.390,00, utilizando pregões cujas atas estão vigentes.

#### 3.1.1.4 Fase 04: criação de manuais e procedimentos

Com os dados obtidos por meio das entrevistas foi possível perceber a necessidade da elaboração de manuais contendo informações, normas e procedimentos que viessem contribuir na execução da gestão e fiscalização dos CPSC. Os manuais terão como objetivo geral fornecer subsídios para a execução da gestão/fiscalização destes contratos. A expectativa é de equiparar os entendimentos, que por hora, ficou comprovado pelas entrevistas, serem diversificados e insuficientes.

Na fase 04 ocorrerá a criação dos manuais de procedimentos que servirão de base para a equipe em questão da GEFISCON. Além destes, serão produzidos os manuais que atenderão aos gestores/fiscais, no intuito de regular as ações

necessárias ao cumprimento da função. Serão, na verdade elaborados três manuais, um para a GEFISCON, um para os gestores e um para os fiscais.

No caso da elaboração do manual de procedimentos da GEFISCON, o grupo de servidores que compõem a mesma será o responsável por sua confecção, correção e futuras modificações. Para a confecção dos manuais de procedimentos para gestão e fiscalização de CPSC, será formado um grupo de trabalho composto por membros da GEFISCON e alguns gestores e/ou fiscais, que contribuirão com suas opiniões e sugestões.

### 3.1.2 Ação 02: sistema de informatização

A segunda ação, demonstrada no Quadro 16, foi a sistematização das informações referentes aos CPSC da UFJF, assim organizada: fase 01, que se destina a revisão do fluxo; fase 02 que comporta o mapeamento dos processos, e; fase 03 que inclui o desenvolvimento de um módulo no SIGA para gestão de contratos.

**Quadro 16: Sistema de informação**

O quê? Fases	Por quê? Justificativa	Como? Descrição	Quem? Executores	Quanto? Custo	Quando? Tempo	Onde? Local
<b>01:</b> Revisão do fluxo dos CPSC	A revisão do fluxo é importante para observar onde estão ocorrendo os entraves do processo	Solicitar aos setores envolvidos que descrevam seu fluxo atual dos CPSC no respectivo setor	Escritório de processos com a colaboração das coordenações envolvidas e gerente da GEFISCON	Sem custos adicionais	2º semestre 2017	Setores envolvidos com o fluxo de CPSC
<b>02:</b> Mapeamento dos processos	Levantar informações de como funciona o fluxo, alocando cada atividade no devido setor	Com confronto de informações obtidas no mapeamento de processo já existente com o a realidade dos setores	Escritório de processos			
<b>03:</b> Desenvolv.	Porque é a ferramenta		Equipe CGCO	Manuais eletrônico	1º semestre	CGCO

de um módulo de contrato no SIGA	necessária para melhorara a gestão de CPSC			s	2018	
----------------------------------	--	--	--	---	------	--

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

### 3.1.2.1 Fase 01: revisão do fluxo dos CPSC

As entrevistas realizadas com os gestores e fiscais de CPSC da UFJF demonstrou que o fluxo de serviços, nem sempre é realizado de forma correta, pois algumas atribuições estão sendo executadas por servidores que não são os responsáveis pelo ato, como por exemplo, a confirmação da veracidade do termo de garantia, que, conforme a Resolução nº. 08/2016 é atividade pertinente do gestor, no entanto, ela é executada na COESF. Além disso, a revisão do fluxo é importante para observar onde estão acontecendo os entraves, além de servir de base para o desenvolvimento do sistema. Para tanto, é necessário solicitar aos setores envolvidos nos processos dos CPSC que descrevam o fluxo atual dos CPSC no respectivo setor, para que se possam analisar as dificuldades e onde ocorrem os erros mais comuns. Ao fazer esse levantamento, será possível implementar ações que minimizem tais problemas.

O responsável pela revisão do fluxo será o Escritório de Processos, que contará com a colaboração das coordenações da COESF, CCON, COSUP e a gerência da GEFISCON.

### 3.1.2.2 Fase 02: mapeamento dos processos

As empresas são constituídas de pessoas, que levam consigo um histórico de aprendizado. No entanto, este conhecimento não está arquivado em lugar algum, permanecendo na memória destas. Desta forma, quando há necessidade de troca de pessoal, perde-se o conhecimento voltado para as áreas afins da instituição. Ahmadjian (2008 p. 203) informa que “a criação do conhecimento organizacional, portanto, deve ser entendida como um processo que amplia organizacionalmente o conhecimento criado por indivíduos e cristaliza-o como parte da rede de conhecimentos da organização”. Uma das fases do processo de conhecimento é o compartilhamento deste mediante a criação de redes de conhecimento.

Conforme observa Terra (2005 apud GUIZELLINI, 2016 p. 23), as empresas precisam aperfeiçoar a forma de transferência de conhecimento investindo em “processos e estruturas humanas e de informática para mapeamento, classificação, organização, validação e disseminação de informações, conhecimentos e competências”.

Ainda conforme Terra (2001), a principal vantagem das empresas está no capital humano e ainda no conhecimento tácito que os colaboradores possuem, sendo este difícil de ser transmitido, pois “é, ao mesmo tempo, individual e coletivo, leva tempo para ser construído e é de certa forma invisível, pois reside na cabeça das pessoas”.

Assis, Andrade e Silva (2015) informam que o conhecimento em áreas públicas, contribui para um melhor serviço prestado à sociedade e, portanto, é preciso estar sempre atualizando e melhorando as condições de prestação de serviço. Para tanto, os órgãos públicos devem organizar e coordenar seu ambiente interno, aderindo a métodos de controle, sendo um deles o mapeamento de processos. Que por sua vez, implica na representação gráfica dos processos, permitindo que se tenha uma visão mais clara e abrangente do mesmo, facilitando a identificação das falhas, para possíveis melhorias.

O mapeamento é importante, pois conforme verificado nas entrevistas, muitos servidores não possuem registros sobre a forma como realizam a gestão dos processos sob sua responsabilidade, mantendo muitas vezes, a rotina da gestão do contrato (prazos, conferência de documentos e serviços) apenas em sua memória.

Para que se obtenha sucesso no mapeamento do processo é necessário que haja uma interação dos servidores que irão divulgar o conhecimento adquirido ao longo do tempo, assim como sua visão sistemática de todo processo (GUIZELLINI, 2016).

Os servidores da UFJF, no caso dos gestores/fiscais de CPSC, contribuirão com suas experiências na elaboração do fluxo, para o mapeamento de processos.

Conforme demonstrado na seção 2.1, a UFJF já iniciou o mapeamento dos processos de contratos de despesas, onde se incluem os de prestação de serviços continuados. No entanto, ainda está em desenvolvimento, podendo ser modificado e aperfeiçoado para melhor atender a gestão e fiscalização de CPSC.

A fase 02, mapeamento de processos, será executada pelo Escritório de Processos da UFJF que realizará um confronto de informações obtidas no

mapeamento de processo já existente, comparando e ajustando com o que ocorre atualmente na execução dos contratos, visando o aperfeiçoamento destes processos.

Com um controle sistematizado oferecido pela UFJF os dados pertinentes à relação contratual, seriam registrados e, automaticamente, compatibilizados com os dados lançados durante a execução do contrato. Seria possível, por exemplo, um alerta sobre a proximidade do vencimento do contrato, informando inclusive quais as providências deveriam ser tomadas. Da mesma forma, as sistematizações das informações impediriam a extrapolação das quantidades de serviços contratados na licitação.

### 3.1.2.3 Fase 03: desenvolvimento de um módulo de contratos no SIGA

O SIGA é um *software* livre que possui módulos diversos que atendem tanto a administração como a parte acadêmica e de recursos humanos, podendo estas interagir entre si. O SIGA administrativo ainda não está totalmente implementado, pois está sempre inovando e buscando novas alternativas para melhor atender aos seus usuários. Desta forma, torna-se um instrumento de suporte e apoio para a parte administrativa, podendo contribuir para a execução da gestão e fiscalização de CPSC (SILVA, 2017).

Todavia, ainda não existe um módulo de Contratos no SIGA, e sua criação representará um grande avanço na gestão, uma vez que as informações poderão ser compartilhadas com todos os envolvidos no fluxo dos contratos da UFJF.

A informatização dos processos, tanto administrativo como de produção já é uma realidade no mundo. Seguindo esta visão, as empresas brasileiras sejam elas privadas ou públicas estão em busca de informatizar suas atividades. Neste contexto, o governo federal editou o Decreto nº. 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2015a).

Percebe-se que, com o uso da tecnologia de forma eficiente, previsto no Decreto nº. 8.539/2015, pode se atingir vários objetivos, como por exemplo, a transparência, eficiência, economicidade, entre outros, como dispõe o art. 3º da norma, conforme observado a seguir:

Art. 3º - São objetivos deste Decreto:

I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;

III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e

IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015a).

Não diferente, a UFJF, com a criação do módulo de contratos no SIGA, também estará fazendo com que suas atividades sejam realizadas com mais agilidade, transparência, além de reduzir seus custos, gerindo melhor seus recursos e melhorando sua eficiência, se eximindo da responsabilização por práticas de má administração.

### 3.1.3 Ação 03: treinamento e capacitação

A ação 03 tem o objetivo de treinar os servidores da GEFISCON, assim como os gestores e fiscais de CPSC. As fases desta ação serão: fase 01: realizar o treinamento ou capacitação para a equipe que irá compor a GEFISCON; fase 02: realizar o treinamento ou capacitação com todos os gestores e fiscais mediante contratação de empresa especializada no tema. A ação 03 está apresentada de forma sistemática no Quadro 17.

**Quadro 17: Treinamento e capacitação**

<b>O quê? Fases</b>	<b>Por quê? Justificativa</b>	<b>Como? Descrição</b>	<b>Quem? Executores</b>	<b>Quanto? Custos</b>	<b>Quando? Tempo</b>	<b>Onde? Local</b>
<b>01:</b> Treinamento ou capacitação para a	Levar conhecimento sobre as legislações que regem as	Mediante participação em cursos realizados por	Empresa contratada pela UFJF Equipe CGCO	Valor a ser verificado com a empresa	Assim que o setor (GEFISCON) for criado e a	Empresa contratada

equipe que irá compor a GEFISCON	relações contratuais, bem como sobre a gestão e fiscalização dos contratos	empresa especializada		contratada + despesas de diárias/ passagens	equipe for definida	
<b>02:</b> Treinamento ou capacitação com todos os gestores e fiscais	Trará conhecimentos sobre a forma de agir dos gestores/fiscais, e das legislações que regem os contratos			Valor a ser verificado com a empresa contratada.	Após treinamento da equipe da GEFISCON	UFJF

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A fase 01 da ação 03 traz a necessidade de treinamento e capacitação para os servidores que irão compor o quadro da GEFISCON, proporcionando aos mesmos, conhecimento sobre as legislações pertinentes a gestão e fiscalização de CPSC. Os servidores da GEFISCON participarão de cursos fora da UFJF, oferecido por empresa especializada. Além dos custos com as inscrições dos servidores, a UFJF arcará também com as despesas de diárias e passagens. Depois de capacitados estes servidores estarão prontos para sanar dúvidas de gestores/fiscais, assim como treiná-los para exercer a função que lhes foi conferida.

A seção 2.5 constatou que todos os gestores/fiscais necessitam de uma capacitação para sanarem suas dúvidas em relação a determinados tópicos da gestão de contratos, por este motivo tem-se a fase 02, que se destina justamente a treinar estes fiscais/gestores para atuarem com eficácia e eficiência.

Desta forma, o treinamento terá como foco atualizar os gestores/fiscais, principalmente, no que se refere às legislações pertinentes à gestão/fiscalização de contratos, esclarecer as principais dúvidas dos mesmos, como por exemplo, sobre o processo licitatório, a importância do ateste no documento fiscal, a vigência dos contratos, sobre poder ou não subcontratar verificando os casos que a legislação permite e o termo de garantia.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Inserir mudanças administrativas voltadas para a gestão nem sempre é tarefa fácil, principalmente em órgãos públicos, como no caso da UFJF. Mas, quando a proposta é a eficácia e eficiência para melhoria da prestação de serviços, há de se pensar em um novo padrão de funcionamento. A proposta desta

dissertação está justamente em levar uma melhoria no serviço prestado na gestão e fiscalização de CPSC na UFJF, no intuito de minimizar os problemas ocorridos durante a prática do mesmo. Para tanto, teve-se como objetivo geral verificar como é feita a gestão de CPSC pela UFJF, com a finalidade de identificar as limitações enfrentadas.

Com o fito de comprovar os entraves na execução dos CPSC, o capítulo 1 trouxe instrumentos de pesquisa com servidores da COESF, responsáveis pela liquidação dos documentos fiscais referentes aos serviços prestados. Observou-se alguns problemas como incompatibilidades nos saldos dos itens contratados, valor cobrado na NF não correspondente ao valor do contrato e falta de apresentação de documentação obrigatória. Os problemas relatados, muitas vezes, surgem pela falta de atuação de um gestor e/ou um fiscal, devidamente treinados e capacitados para exercer suas atividades.

Tais abordagens, referentes aos problemas, foram novamente confirmadas no capítulo 2, em que também se pode analisar bibliografias pertinentes aos assuntos, que vieram confirmar a necessidade de uma gestão e fiscalização mais eficaz e eficiente para o bom andamento de uma instituição, podendo esta, ser pública ou privada. Pode-se, também, rever os eixos de análise da pesquisa como o mapeamento de processo, a TI e a *accountability*.

Conforme observado no capítulo 2, com entrevistas realizadas com os gestores e fiscais já nomeados, constatou-se que a maioria não tem conhecimento das legislações pertinentes, bem como não há um setor específico para tirar as dúvidas oriundas da gestão de contratos. Falta também um sistema informatizado que venha abranger todas as etapas da execução dos CPSC, onde os dados seriam registrados para que se pudesse realizar consultas pertinentes aos mesmos. Atualmente, o controle dos dados dos CPSC é feito de forma individual e pessoal, desta forma a UFJF não tem registros destas informações.

Dentre as propostas de intervenção apresentadas têm o intuito de minimizar ou sanar os problemas enfrentados pelos gestores/fiscais, bem como nas coordenações envolvidas como a COESF, CCON e COSUP, estão: 1) a criação de um novo setor, vinculado à PROPLAN, denominado GEFISCON, que assumirá algumas funções tanto dos gestores quanto dos fiscais e também será o responsável por sanar as dúvidas relacionadas à prática da gestão e fiscalização; 2) realização de treinamento e capacitação para a equipe da GEFISCON que,

posteriormente, treinará os gestores e fiscais, e por fim; 3) o desenvolvimento de um módulo (Contratos) no SIGA, em que serão registradas todas as fases da execução dos CPSC, para que se tornem uniformes e com acesso facilitado a todos os envolvidos no processo.

Das ações propostas algumas trarão custo em determinadas etapas a serem cumpridas, como no treinamento e capacitação de servidores da GEFISCON, fiscais e gestores, além dos recursos físicos, como mobiliários e maquinários que precisarão ser adquiridos pela UFJF.

Com a execução desta pesquisa, foi possível responder à questão norteadora da mesma, qual seja: Quais as limitações enfrentadas na gestão dos CPSC da UFJF? Constatou-se que na verdade ainda existem lacunas na CPSC que podem comprometer a execução dos trabalhos realizados pela COESF. As ações propostas seriam alternativas necessárias para que a documentação chegue ao setor de pagamento de forma coerente, o que traria mais transparência e responsabilidade com os recursos utilizados, demonstrando o comprometimento da UFJF com estes; além de agilidade no fluxo do pagamento, e, por conseguinte, menor custo aos cofres públicos, tendo em vista redução de retrabalhos.

Finalmente, importante destacar que a presente pesquisa não teve a pretensão de apontar uma solução definitiva para os problemas detectados, mas visou contribuir para futuros debates e revisões das ações propostas, no intuito de se atingir, cada vez mais, a excelência na prestação dos serviços a que se destina a UFJF, e, da mesma, forma, cumprir com o papel social a que se propõe. Espera-se também, que esta dissertação possa servir de estímulo a futuras averiguações na intenção de aprimorar as ações no serviço público.

## REFERÊNCIAS

AHMADJIAN, C. L. Criação do conhecimento interorganizacional: conhecimento e redes. In: TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão de conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ANDRADE, L. B. P. **Percursos metodológicos**. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193p.

ARAÚJO, L. C. G. Organização, sistemas e métodos: e as tecnologias de gestão organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. 5a. ed. São Paulo: Atlas, 2011. In: ASSIS, R. D.; ANDRADE, K. A.; SILVA, M. M. P. **Mapeamento de processos como fator de melhoria da qualidade em organizações**: estudo de caso em uma organização pública do estado de Roraima.

ASSIS, R. D.; ANDRADE, K. A.; SILVA, M. M. P. Mapeamento de processos como fator de melhoria da qualidade em organizações: estudo de caso em uma organização pública do estado de Roraima. In: **XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Otimização de Recursos e Desenvolvimento. 28 a 30 de out. 2015.

AVERSA, M. B. **O processo de accountability como estratégia de negócio**: o caso Souza Cruz e a implantação da norma aa 1000. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BARBOZA, J. C. S. F. **Capacitação de fiscais de contratos no serviço público**. 2016. Disponível em: <[http://www.ichs.uff.br/wp-content/uploads/2016/01/TFC\\_JULIANA-CRISTINA-DA-SILVA-DE-FRAN%C3%87A-BARBOZA.pdf](http://www.ichs.uff.br/wp-content/uploads/2016/01/TFC_JULIANA-CRISTINA-DA-SILVA-DE-FRAN%C3%87A-BARBOZA.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

BARRAL, D. A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Enap, 2016.

BARROS NETO, J. P. **Teoria da administração**: curso compacto – manual prático para estudante e gerentes profissionais. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

BEZEERA, F. **Stakeholders – do significado à classificação**. 13 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BOOG, G. G. (Coord.). **Manual de treinamento e desenvolvimento**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal. 29 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_29.03.2012/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.271, de 7 de julho de 1997. **Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências**. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>. Acesso em: 14 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 8.539, de 8 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2015a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 13 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº. 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 21 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº. 971, de 13 de novembro de 2009. **Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).** Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937&>>. Acesso em: 15 jun. 2017

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração de controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. 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.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-norma-pl.html>>. Acesso em: 13 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Brasília, Ano XLVIII, n. 1, jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidade Federais. Diretrizes Gerais.** Plano de Desenvolvimento da Educação. Documento elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº. 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º § 2º do Decreto Presidencial nº. 6.096, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** Integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4a. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CHIAVENATO, I. **Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.** 7a. ed. rev. e atual. Barueri, São Paulo: Manole, 2013.

COSTA, J. W.; OLIVEIRA, M. A. M. **Novas linguagens e novas tecnologias:** educação e sociabilidade. Petrópolis: Vozes, 2010.

CUNHA, A. U. N. **Mapeamento de processos organizacionais na UnB: Caso Centro de Documentação da UnB – CEDOC.** 2012. 48 f. Monografia (Especialização em Gestão Universitária) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CUNHA JUNIOR, D. **Curso de Direito Administrativo.** 14a. ed. Salvador. Juspodivm, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 26a. ed. São Paulo: Forense, 2013.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cad Pesqui**, São Paulo, v. 54, n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

FERNANDES, J. U. J. **Duração dos contratos administrativos: novos paradigmas.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, v. 10, n. 112, p. 23-28, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.jacoby.pro.br/novo/ArtigoFCGP\\_1.pdf](http://www.jacoby.pro.br/novo/ArtigoFCGP_1.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo:** limitações do estado à propriedade, contratos administrativos e responsabilidade do estado. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIZELLINI, P. S. **A gestão do conhecimento em instituições federais de ensino: o caso de um setor da UFJF.** 2016. 118 f. (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2016.

KNAPIK, J. **Gestão de pessoas e talentos.** Curitiba: Ibpex, 2006.

KNOPLOCK, G. M. **Manual de Direito Administrativo:** teoria, doutrina e jurisprudência. 4a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LAURINDO, F. J. B. et al. O papel da tecnologia da informação (TI) na estratégia das organizações. **Gest Prod**, São Carlos, v. 8, n. 2, p. 160-179, ago. 2001.

LIMEIRA, T. M. V. **E-Marketing:** o marketing na internet com casos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 7a. ed. rev. ampl. e atualizada até 01/2013. Niterói: Impetus, 2013.

MARINHO, R. C. P. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. 176 f. (Dissertação Profissional em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Niterói, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 7a. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, M. B. **Teoria geral dos contratos**. Revista Virtual Direito Brasil, v. 2, n. 2, p. 1-14, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/cont.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

NUINTIN, A. A.; CURI, M. A.; GALLON, A. V. Contratos administrativos e seus controles internos sob a ótica de economia dos custos de transação: estudo em campi em uma instituição federal de ensino superior mineira. In: **XVII Congresso Brasileiro de Custos**. Belo Horizonte - MG, Brasil, 3 a 5 de novembro de 2010.

MUNHOZ, J. P. **Gestão da Tecnologia da Informação**. Guarapuava: Unicentro, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unicentro.br:8080/handle/123456789/517>>. Acesso em: 20 set. 2016.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11a. ed. rev., ampliada e atualizada até novembro de 2009. São Paulo: Atlas, 2010.

SANO, H. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. 2003. 113 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

SERAFIN, G. P. **O princípio federativo e a autonomia dos entes federados**. 28. fev. 2014. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

SILVA, J. M. **Expansão e financiamento do sistema do ensino superior federal: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora, 2017.

SILVA, J. M.; SILVEIRA, E. S. **Apresentação de trabalhos acadêmicos: normas e técnicas**. 7a. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, P. A. **O REUNI na UFJF: um estudo sobre os principais desafios enfrentados pelos gestores.** 2013. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

TERRA, J. C. C. **Gestão do Conhecimento: aspectos conceituais e estudo exploratório sobre as práticas de empresas brasileiras.** In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR., M. M. (Orgs.). **Gestão do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências.** São Paulo: Atlas, 2001. p. 212-241.

\_\_\_\_\_. **Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial.** 5a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. In: GUIZELLINI, P. S. **A gestão do conhecimento em instituições federais de ensino: o caso de um setor da UFJF.** 2016. 118 f. (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF. **CGCO adota novo programa webmail.** 19 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cgco/2009/02/19/cgco-adota-novo-programa-de-webmail/>>. Acesso em: 29 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Norma técnica.** Criada por meio de ofício em 06 de janeiro de 2011, assinada pelo Pró-Reitor de Planejamento e Gestão, Alexandre Zanini. 02 jan. 2011. Com despachos em: 01 de dezembro de 2011; 14 de março de 2012; 05 de novembro de 2012; 23 de agosto de 2013; 10 de setembro de 2014 e 22 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional - UFJF.** 06 jul. 2016a. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/diavi/files/2011/10/11-PDI-2016-2020-UFJF.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 08, de 03 de fevereiro de 2016. **Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora.** 03 fev. 2013b. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/consu/files/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Site do Escritório de Processo da UFJF já está no ar.** 29 jul. 2016c. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/noticias/2016/07/29/site-do-escritorio-de-processos-da-ufjf-ja-esta-no-ar/>>. Acesso em: 29 set. 2016.

VIEIRA, A. P.; FURTADO, M. R. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática.** 4a. ed. revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

## **APÊNDICE A – ENTREVISTA REALIZADA COM GESTORES E FISCAIS DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS DA UFJF**

Senhor gestor/fiscal

Essa entrevista faz parte de uma pesquisa do Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional (PPGP) do CAED. Tem como propósito a obtenção de dados, a fim de construir um diagnóstico das limitações enfrentadas pela gestão e fiscalização dos contratos de serviços continuados na UFJF. O objetivo é averiguar as possíveis lacunas existentes na execução do contrato. A sua opinião será imprescindível para que se possa atingir o objetivo.

**I. Dados pessoais e caracterização do gestor e fiscal**

1. Em que faixa etária você se encontra?

- 18 a 29 anos
- 30 a 39 anos
- 40 a 49 anos
- 50 a 59 anos
- a partir de 60 anos

2. Há quanto tempo é servidor da UFJF

- Menos de 5 anos
- De 5 a 10 anos
- De 11 a 15 anos
- De 16 a 20 anos
- De 21 a 25 anos
- Mais de 26 anos.

3. Cargo ocupado na UFJF

- Nível Médio
- Nível Superior

4. Você está designado como:

- Fiscal
- Gestor

5. Há quanto tempo você exerce a função de gestor/fiscal?

- Menos de 06 meses
- De 07 meses a 01 ano
- De 01a 02 anos

6. Você é gestor/fiscal de quantos contratos?

7. Você recebeu algum tipo de treinamento para exercer as atribuições de gestor/fiscal? Se sim, quais?

8. Você desempenha outra atividade juntamente com a de gestor/fiscal? Se sim, qual?

9. Como gestor /fiscal de contratos você tem ciência das responsabilidades e atribuições que lhe são conferidas? E, que sua atuação pode evitar ou minimizar eventuais problemas nos contratos?

10. A Resolução nº. 08/2016 estabelece os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Você conhece essa resolução? Tem algum tipo de dúvida no que se refere ao acompanhamento e a fiscalização dos contratos de que trata essa resolução?

## **II. Identificação da infraestrutura e controle que contribuem para a execução das atividades de gestor/fiscal de contratos**

11. Ao ser nomeado gestor/fiscal de contratos quais os recursos materiais e humanos foram disponibilizados para que você exercesse essa atividade?

12. Você utiliza alguma ferramenta que o auxilia no controle e acompanhamento dos contratos, como por exemplo, programas de computador, planilhas, etc.? Você elabora algum tipo de registro de ocorrências de problemas e/ou inspeções realizadas por você?

13. Você possui cópia do Contrato, Adendos, Termos Aditivos e documento de garantia contratual relativos aos contratos acompanhados por você?

14. Quando o documento de garantia lhe é entregue, quem realiza a conferência do valor e a veracidade do mesmo? Ainda sobre a garantia, quando há termo aditivo você verifica se há necessidade de sua complementação?

## **III. Participação do gestor/fiscal no processo licitatório e como se dá a gestão e fiscalização dos contratos de serviços continuados.**

15. Quanto ao processo licitatório, você participa da definição do objeto e do Parecer Técnico?

16. Tem conhecimento e domínio da legislação relativa a licitações e gestão de contratos públicos, bem como a previdenciária e trabalhista? Possui alguma dificuldade?

17. Para fins de ateste, os dados constantes no documento fiscal precisam ser confrontados com as informações do contrato pelo gestor/fiscal. Relate como você realiza essa tarefa.

18. Sobre o ateste em documentos, você tem ciência da responsabilidade e importância deste ato visto que é com base nesse documento que o setor financeiro efetua o pagamento?

19. Como você realiza os controles de data de vigência dos contratos, valores e quantidades contratados bem como seus aumentos/reduções? Já ocorreu situação em que os serviços foram prestados após o final da vigência do contrato?

20. A subcontratação, que é a contratação realizada por uma empresa para outra, executar parte dos serviços para os quais a primeira foi contratada, está prevista no art. 72 da Lei 8666/93. Entretanto o art. 78 da mesma, preconiza que constitui motivo para rescisão de contrato sua ocorrência sem autorização, no edital e no contrato. Quando a subcontratação ocorre, você verifica se o contrato permite esse tipo de ação?

21. Por determinação legal ou exigência contratual, normalmente em contratos de serviços continuados, o documento fiscal deve ser enviado à COESF acompanhado de outros, como por exemplo, a GFIP e a folha de pagamento. Para realizar essa tarefa, há algum tipo de consulta para verificar tais exigências?

22. Quando surge alguma dúvida em relação ao fluxo dos contratos ou sua execução, como você procede? A quem você recorre?

23. Em sua opinião, quais as necessidades e características inerentes a UFJF que dificultam a execução de seus contratos administrativos?

24. Você tem alguma sugestão para aprimorar a execução dos contratos administrativos da UFJF? Quais?

Agradeço sua participação e ratifico a importância do presente instrumento na perspectiva de se alcançar maiores padrões de qualidade, nos serviços e na gestão dos contratos de serviços continuados.

Muito Obrigada!!!