

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA / UFPB

Centro de Ciências Sociais Aplicadas / CCSA

Departamento de Administração / DA

**ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)
ENVOLVENDO A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS
TERCEIRIZADOS EM UM ÓRGÃO FEDERAL NA CIDADE DE JOÃO
PESSOA**

MARIANA DE CASTRO BURGOS

JOÃO PESSOA

Maio, 2017

MARIANA DE CASTRO BURGOS

**ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) ENVOLVENDO A
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS EM UM ÓRGÃO FEDERAL
NA CIDADE DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharela em Administração, pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba / UFPB.

Professor Orientador: Arturo Rodrigues Felinto

Coordenadora do Curso: Nadja Valéria Pinheiro

João Pessoa

Maio, 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C355a Castro Burgos, Mariana de.

Análise dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS) envolvendo a fiscalização de contratos terceirizados em um órgão federal na cidade de João Pessoa / Mariana de Castro Burgos. – João Pessoa, 2017.
53f.

Orientador(a): Prof^o Msc. Arturo Rodrigues Felinto.
Trabalho de Conclusão de Curso (Administração) – UFPB/CCSA.

1. Administração Pública. 2. Terceirização. 3. Contratos. 4. Fiscalização.
5. Fatores Críticos de Sucesso. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:658(043.2)

Solicitamos examinar e emitir parecer no Trabalho de Curso da Aluna:
MARIANA DE CASTRO BURGOS

João Pessoa, _____ de _____ de 2017.

Prof. Coordenador do SESA/CCSA/UFPB

Parecer do Professor Orientador:

Folha de Aprovação

MARIANA DE CASTRO BURGOS

**ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) ENVOLVENDO A
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS EM UM ÓRGÃO FEDERAL
NA CIDADE DE JOÃO PESSOA.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em: _____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora

Prof. M. Sc. Arturo Rodrigues Felinto – UFPB
Orientador

Prof. Dr. Rosivaldo de Lima Lucena – UFPB
Examinador

DEDICATÓRIA

Dedico especialmente à minha mãe Andrea Carla Figueiredo de Casto, que sempre esteve ao meu lado, me fortalecendo, dando força e transmitindo segurança para que eu possa alcançar meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus pelo merecimento de poder está concluindo esta etapa de minha vida e poder seguir adiante em minha caminhada profissional.

A minha mãe pela confiança e apoio em meus estudos.

Ao meu professor orientador pela confiança e por todos os aprendizados.

Tudo está na mente. É onde tudo começa.
Saber o que você quer é o primeiro passo
na direção de conseguir.
(Mae West)

Entender que tudo tem seu tempo.
Que tudo vem a seu tempo. Dar tempo
necessário para crescer, brotar e florescer...
(Autor desconhecido)

BURGOS, M. C. Análise dos fatores críticos de Sucesso (FCS) envolvendo a fiscalização de contratos terceirizados em um Órgão Federal na cidade de João Pessoa. João Pessoa: UFPB, 2017.

RESUMO

A Administração Pública é formada por um conjunto de Órgãos do Estado que se encarregam de exercer serviços previstos na constituição e nas leis Brasileiras. O Estado tem controle sobre a execução dos serviços públicos para garantir ao interesse público que as atividades sejam realizadas de maneira eficiente. A terceirização na Administração Pública é outorgada pela Lei 8.666/93 - Lei de licitações e contratos da Administração Pública-, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. O Estado estabelece parceria com empresas privadas para realização das atividades de apoio, a fim de que suas competências sejam desempenhadas, atendendo as necessidades da sociedade, além de garantir a agilidade nos serviços e busca pela otimização dos custos administrativos e trabalhistas. A Administração Pública tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por meio de servidores, nomeados fiscais, para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas firmadas pelo Órgão contratante. Dessa forma, fez-se necessária uma análise dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que envolvem o processo de fiscalização de contratos terceirizados em um Órgão Federal na cidade de João Pessoa - PB. O presente estudo envolveu estudo de caso, possui natureza bibliográfica, exploratória e metodologia qualitativa. A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas, utilizando-se a técnica da análise do discurso para a análise dos dados. Identificou-se fatores críticos de sucesso envolvendo a fiscalização relacionados a necessidade de capacitação e treinamentos e quantidade dos fiscais de contrato para atender a demanda e exigências do Órgão. No processo de Licitação foram encontrados fatores referentes a contratação de empresas sem estrutura e condições suficientes de cumprir as cláusulas contratuais para executar as atividades, prejudicando todas as partes envolvidas. Sugere-se para estudos futuros uma análise comparativa das percepções da empresa contratada que presta os serviços de terceirização e dos funcionários que realizam o serviço terceirizado dentro do Órgão, a respeito do processo de fiscalização e terceirização dos contratos.

Palavras-chave: Administração Pública. Terceirização. Contratos. Fiscalização. Fatores Críticos de Sucesso.

LISTA DE SIGLAS

SAMF – Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda
FCS – Fatores Críticos de Sucesso

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceito dos princípios da Administração Pública.

Quadro 2: Atividades do fiscal de contrato.

Quadro 3: Possíveis Fatores Críticos de Sucesso considerados pelos fiscais do contrato.

Quadro 4: Informações gerais do entrevistados.

Quadro 5: Possíveis Fatores Críticos de Sucesso considerados pelos fiscais do contrato.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos	15
1.2.1 Objetivo geral	15
1.2.2 Objetivos específicos	15
1.3 Justificativa do tema	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Terceirização na Administração Pública.....	17
2.2 Licitações e Contratos	19
2.2.1 Conceito de Licitação	19
2.2.2 Modalidade licitatória.....	21
2.2.3 Conceito de Contratos	22
2.2.4 Cláusulas do Contrato.....	23
2.3 Planejamento e Controle	25
2.4 Fiscalização de Contratos	26
2.4.1 Fiscal do Contrato	27
2.5 Fatores Crítico de Sucesso	31
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	33
3.1 Tipo de pesquisa	33
3.2 Coleta de dados	34
3.3 Amostra	35
4 ANÁLISE E DISCUSÃO DOS DADOS	36
4.1 Entrevistados	36
4.2 Sobre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS)	37
4.3 Identificação dos Fatores Críticos de Sucesso	38
5 CONCLUSÃO	48
5.1 Considerações finais	48
5.2 Limitações da pesquisa	50
5.3 Sugestões de estudos futuros	50
REFERÊNCIAS	51
APÊNDICE A –Roteiro de entrevista	53

1 INTRODUÇÃO

Terceirização do trabalho é o processo em que uma organização contrata uma empresa para prestar determinado serviço. Atualmente ela vem sendo utilizada dentro dos órgãos públicos para desenvolvimento de suas atividades-meio, buscando a diminuição dos gastos com mão de obra, economia dos recursos, qualidade nos serviços e eficiência administrativa.

Os órgãos procuram manter a terceirização em atividades de apoio, que exigem maiores cuidados para análise da qualidade dos serviços e estruturação da relação da empresa terceirizada com o órgão contratante. Para assim, estabelecer um processo de melhoria da eficácia organizacional e funcional, simplificando os processos administrativos, aumentando a produtividade e racionalizando a estrutura.

Um dos riscos que se implica a terceirização é o de contratar empresas mal qualificadas e inadequadas para prestar os serviços, que não tenham a competência necessária e nem idoneidade financeira, o que pode resultar em problemas futuros. Quando a terceirização é erroneamente implantada os riscos envolve todas as partes interessadas (contratante e contratada), e devem ser solucionados mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados.

Para o funcionamento adequado dos serviços, os órgãos públicos precisam estruturar setores e designar pessoas responsáveis pela fiscalização, acompanhamento, gerenciamento, avaliação da prestação dos serviços terceirizados e cumprimento do contrato de trabalho, para obtenções de melhores resultados trabalhistas. Além disso, para que o serviço prestado pelos terceiros seja compatível com a demanda do órgão contratante, é preciso esclarecer os métodos de gestão e de trabalho entre ambas as partes.

Na cidade de João Pessoa, há um órgão da Administração Federal direta que cuida da formulação e execução da política econômica, e utiliza dos serviços de terceirização para a realização das atividades de apoio com serviços terceirizados relacionados à vigilância, limpeza e serviço de pessoal (secretárias, recepcionistas, transporte, copeiras, jardineiro, lavador de carros e serviços de carregamento e descarregamento de materiais).

Para contratação dos serviços de terceirização, há um órgão interno responsável, que em ligação com o setor de licitação, fiscalização de contratos e o setor financeiro, gerenciam diariamente a fiscalização do contrato, andamento da prestação de serviços, controle da gestão

e qualidade. Cada contrato é gerido por um fiscal que administra todo o leque de funcionários e as atividades realizadas para glosa da fatura e fechamento mensal para pagamento.

Contudo observam-se problemas enfrentados no gerenciamento dos contratos e atendimento as exigências fiscais, tanto por parte do próprio órgão contratante, quanto por parte das empresas terceirizadas. No ordenamento jurídico os serviços públicos são regidos pela lei 8.666/1993 conhecida como lei de Licitações Públicas que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Na lei, o fiscal de contrato é o agente representante da Administração Pública, designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

De acordo com HAHN (2016) “... se um contrato administrativo for bem gerenciado e executado ele se torna um instrumento poderoso, em benefício do interesse público, inclusive através da economia do Erário, com aplicação mais objetiva e mais eficaz dos recursos financeiros.”

Um método que auxilia os gestores e as empresas a melhorar o seu desempenho e obter informações estratégicas que possibilitem o gerenciamento do processo de fiscalização dos contratos são os Fatores Críticos de Sucesso (FCS). Segundo GONÇALVEZ (2004), os fatores críticos de sucesso podem ser entendidos como elementos determinantes para o melhor desempenho da organização, pois com a organização e identificação deles é possível alinhá-los ao planejamento estratégico e objetivos estabelecidos, complementando as atividades de análise competitiva.

Assim, através de um estudo do órgão é possível identificar os FCS, que são pontos chave para definir as diretrizes para a implementação e controle de toda a gestão envolvida no andamento das atividades, tanto na prestação dos serviços da empresa terceirizada, quanto na fiscalização dos contratos.

É possível encontrar variáveis que podem influenciar no sucesso de todo o processo de terceirização, observando as áreas críticas e analisando os serviços, de forma que colabore com os gestores na identificação das necessidades e informações importantes, auxiliando o órgão no processo de gerenciamento e fiscalização dos contratos, de forma a alcançar os objetivos dentro do ambiente organizacional e para a Administração Pública.

1.1 Problema da Pesquisa

Diante da atual fiscalização e execução de contratos terceirizados no órgão Federal em estudo enfrentar problemas e não possuir condições eficientes para gerenciamento e fiscalização dos mesmos, o problema de pesquisa tem como objetivo analisar: Quais os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que envolvem o processo de fiscalização de contratos terceirizados em um órgão Federal na cidade de João Pessoa?

1.2 Objetivos

Serão expostos nesta sessão os objetivos geral e específicos do presente estudo.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que envolvem o processo de fiscalização de contratos terceirizados em um órgão Federal na cidade de João Pessoa - PB.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar os FCS no processo de fiscalização de contratos em um órgão Federal;
- Analisar os FCS com relação a execução das atividades e fiscalização de contratos;
- Propor oportunidades de melhoria à área de gestão de contratos de serviços terceirizados no órgão pesquisado.

1.3 Justificativa

A terceirização de serviços em órgãos públicos é uma alternativa viável de fornecimento de serviços de mão-de-obra para desempenho das atividades rotineiras e uma forma estratégica para diminuição dos gastos, visando a eficiência entres todas as partes envolvidas. A escolha para realização deste estudo se deu pela observação da autora, a partir de uma experiência de estágio em um dos setores do órgão, o que fez perceber que existem falhas no que diz respeito a fiscalização e cumprimento dos contratos entre ambas as partes – contratante e contratada-, prejudicando o desenvolvimentos das atividades para que o trabalho seja realizado de maneira eficiente.

Um aspecto relevante é que mesmo através da licitação pública, que é uma das etapas para contratação da empresa prestadora dos serviços e com setores e funcionários dentro do órgão que têm o papel de fiscalizar os contratos, encontram-se falhas que ocorrem por diversos motivos, desde a falta de capacitação e conhecimento dos próprios gestores e fiscais do órgão

que muitas vezes não tem verba para pagamento da fatura, até às empresas prestadoras dos serviços, que não cumprem o que é preciso e acabam prejudicando os funcionários e o próprio órgão.

Tais fatores despertaram a autora para analisar os fatores que propiciam ocorrer tantas falhas e problemas gerados pela ineficiente execução dos contratos, oriundos de uma ineficaz fiscalização. Dentro desse contexto a pesquisa visa contribuir com a gestão do órgão Federal estudado a fornecer melhorias à área de fiscalização para melhor desenvolvimento das atividades envolvidas, uma vez que o acompanhamento e controle de todas as etapas que envolvem a fiscalização dos contratos administrativos podem significar serviços prestados com qualidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Terceirização na Administração Pública

A Administração Pública é formada por um conjunto de órgãos do Estado que são encarregados de exercer serviços previstos na constituição e nas leis do País. O Estado tem controle sobre a execução dos serviços públicos de forma a garantir ao interesse público que as atividades sejam realizadas de maneira eficiente.

Num sentido mais amplo, Administração Pública pode ser compreendida como uma das manifestações do poder público na gestão ou execução de atos ou negócios políticos. Seguindo os princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, ela busca apoiar a efetiva realização das atividades, defendendo os interesses estratégicos e sociais do Estado (TEIXEIRA, 2016).

Conforme afirma MONTEIRO (2010, p.17):

A maneira de atuação do Estado-nação se realiza por meio da gestão pública, objetivando viabilizar e garantir direitos, oferecer serviços e distribuir recursos, produzindo estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público, atendendo assim as exigências da sociedade. O Estado, nesse modelo por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender a sociedade, com serviços públicos de qualidade e transparência.

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (2016), “terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços”.

Sobre terceirização, DI PIETRO (2013) comenta que:

No âmbito do direito do trabalho, terceirização é a contratação, por determinada empresa (o tomador de serviço), do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio, e que o conceito é o mesmo para a Administração Pública que, com muita frequência, celebra contratos de empreitada (de obra e de serviço) e de fornecimento, com fundamento no ar. 37, XXI da CF/88, observadas as normas da Lei nº 8.666/93, que regulamenta os contratos administrativos.

As atividades que envolvem a terceirização na Administração Pública são outorgadas pela Lei 8.666/93 - Lei de licitações e contratos da Administração Pública -, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, através de uma relação de parceria, é a

forma que o Estado se relaciona com empresas privadas, para realização das atividades de apoio, a fim de que suas competências sejam desempenhadas de maneira eficiente, atendendo as necessidades da sociedade.

O serviço de terceirização na esfera pública torna-se uma tarefa prestada pela contratada à Administração para atender seus interesses apoiando suas atribuições. A relação deve se estabelecer como uma maneira de manutenção dos objetivos estratégicos almejados pelo Estado, além de garantir a agilidade nos serviços e busca pela otimização dos custos administrativos e trabalhistas.

A Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedece a cinco princípios básicos, conforme o art. 37 da Constituição Federal, que são os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Eles devem ser observados com responsabilidade pelas partes, pois possuem eficácia plena e aplicação imediata dentro da Administração Pública, garantindo o caminho correto para o desenvolvimento das atividades executadas, orientando todos a uma boa gestão.

As atividades executadas devem ser norteadas por estes princípios, que estabelecem as regras de conduta dos servidores. Abaixo é apresentado o quadro conceituador dos princípios da Administração Pública.

Quadro 1- Conceito dos princípios da Administração Pública

Princípio	Conceito
Legalidade	Toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo a atividade é ilícita.
Impessoalidade	Igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administradores que se encontrem em idêntica situação jurídica. Faceta dos princípios da isonomia e finalidade.
Moralidade	Impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.
Publicidade	Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados.
Eficiência	Busca pela produtividade e pela economicidade; exigência da redução dos desperdícios de dinheiro público, da prestação de serviços com perfeição e rendimento funcional.

Fonte: CARVALHO FILHO (2006).

Assim, a Administração Pública estabelece uma relação do Estado com a sociedade, como forma de manter um equilíbrio entre ambas as partes, que exercem suas funções por meio de seus órgãos sob parâmetros de controle que pautam o bom cumprimento de suas atividades. O controle existe como forma de assegurar que os órgãos e empresas atuem em conformidade com os princípios, resguardando a própria Administração, assim como garantindo os direitos dos cidadãos de que os atos da Administração Pública estão sendo praticados de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas.

Para isso, o controle precisa ser planejado, para exercer um trabalho sistêmico e assim possa detectar possíveis problemas durante a execução de uma atividade, adotando medidas preventivas ou corretivas na direção dos objetivos traçados pela Administração Pública.

2.2 Licitações e contratos

A Lei nº 8.666/93 estabelece prerrogativas à Administração Pública no que diz respeito a licitações e contratos. No que se refere ao processo de terceirização dos serviços em órgãos públicos, há toda uma gestão envolvida na atividade de acompanhamento, controle e fiscalização de todas as partes envolvidas. A atuação administrativa se pauta por princípios, alinhados a eficácia e eficiência, para que a execução dos contratos terceirizados ocorra com qualidade.

O art. 2º da lei afirma que “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

2.2.1 Conceito de Licitação

O termo licitação é um formal procedimento administrativo através do qual a Administração Pública escolhe a proposta apresentada que seja mais vantajosa ao seu interesse, que é o interesse público, para execução de obras e serviços, compra de materiais e de gêneros, formando um acordo para a formação de vínculo entre as partes (GUIMARÃES, 2003).

Esse instrumento representa um processo legal, formal e obrigatório a todos os órgãos da Administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que possibilita dentro da Administração Pública a contratação de serviços ou aquisição de produtos

de forma sistemática e transparente, selecionando as melhores propostas apresentadas para contratação.

É um método utilizado para facilitar a concorrência, em que a proposta mais vantajosa e econômica para a Administração ganha, devendo constar as atividades e periodicidade que serão executadas e todas as exigências contratuais. As empresas que não cumprirem as normas da licitação ou não cumprirem as cláusulas contratuais estão sujeitas a advertências, multas, suspensão temporária na modalidade pregão ou para as demais modalidades, dependendo da natureza e a gravidade da falta cometida e declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública, segundo o art. 108 do Anexo I do Decreto nº 2.617/09.

O art. 3º da Lei 8.666/93 estabelece que:

“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.”

A sessão III da lei de Licitações 8.666/93 elenca no seu art. 7º quanto às Obras e serviços que:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos

executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

2.2.2 Modalidade licitatória

O art. 22º da Lei de Licitações define quais são as modalidades que podem ser utilizadas, que são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão:

1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos

ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

O art. 23º determina a modalidade que deve ser utilizada em função do valor orçado e do objeto a ser contratado. Assim, cumprindo os aspectos referentes ao planejamento e processo de licitação pelo setor responsável no órgão, com a escolha da modalidade, a empresa prestadora de serviços é escolhida e inicia-se os demais passos de contratação e início das atividades, pelo setor de fiscalização de contratos.

Posteriormente é elaborado um processo administrativo, regularmente autuado e protocolado para constar as informações referentes a empresa escolhida e o contrato assinado. Com o contrato formalizado, é necessário acompanhar o andamento dos serviços terceirizados, em que cada uma das partes deve cumprir o estabelecido na ação conjunta dos setores de licitação, fiscalização, financeiro, entre outros.

2.2.3 Conceito de Contratos

De acordo com o art. 2º, parágrafo único da Lei 8.666/93, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Contrato administrativo é o vínculo que a Administração Pública firma com uma empresa particular ou outra entidade administrativa para a realização dos objetivos de interesse público nas condições estabelecidas pela Administração. Para isso, existem algumas fases que integram o acompanhamento da execução do contrato pelo fiscal, que são compreendidas pela fiscalização, orientação, interdição, intervenção e pela aplicação de penalidades contratuais (MIRELLES, 2010).

As cláusulas dos contratos administrativos que se tratam na lei 8.666/93 aplicam-se aos princípios da teoria geral dos contratos e de acordo que o art. 54º, considera que “...devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.”

Conforme o art. 58º sob o regime jurídico dos contratos administrativos instituído pela Lei 8.666/93 confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Com isso, a Administração Pública tem o poder e dever de acompanhar a fiscalização do processo de licitação e contratos para assegurar que toda a ação que envolve a contratação de empresas terceirizadas seja executada e que as obrigações decorrentes dos contratos sejam realizadas no tempo e modo devidos.

Porém, a correta execução do contrato administrativo necessita de planejamento e controle, possibilitando uma visão consciente dos serviços e recursos disponíveis, que otimize os procedimentos que serão executados, de acordo com as diretrizes e estratégias estabelecidas, facilitando os resultados desejados.

2.2.4 Cláusulas do Contrato

De acordo com o Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados do Estado de Santa Catarina, o contrato de prestação de serviços deve afastar o caráter trabalhista e o vínculo empregatício deve existir entre a contratada e seus funcionários, cabendo ao órgão contratante apenas pagar pelos serviços prestados, além de fiscalizar a qualidade dos serviços, firmados no contrato que é um instrumento jurídico que estabelece as condições necessárias a serem seguidas.

Conforme os artigos da Lei de licitações 8.666/93:

Art. 69º. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70º. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Art. 71º. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Como não há vínculo empregatício, o manual definiu algumas cláusulas essenciais para esse tipo de contrato, que de maneira geral, são seguidos pelos órgãos que utilizam o processo de contratação por meio da licitação de contratos, e assim é a forma seguida pelo órgão Federal em estudo:

- a) caracterização do contrato como contratação de empresa prestadora de serviços terceirizados e não como fornecimento ou locação de mão-de-obra;
- b) descrição precisa dos serviços a serem prestados em cada posto de trabalho;
- c) discriminação do local de prestação de serviço de cada posto de trabalho;
- d) inclusão de cláusula prevendo a existência de preposto (supervisor) da contratada no local da prestação dos serviços;
- e) descrição exhaustiva do papel do preposto;
- f) previsão de mecanismos de controle dos serviços, que será implementado por meio de fiscalização dos registros do preposto da contratada;
- g) designação formal do gestor/fiscal do contrato por parte da contratante (nome e cargo);
- h) descrição das atividades a serem executadas pelo gestor dos contratos, a fim de fiscalizar e avaliar os serviços prestados;
- i) discriminação do mês de reajustamento dos montantes “A” e “C”, de acordo com a Convenção Coletiva de Trabalho de cada categoria funcional a ser contratada, e, também, do índice aplicável de reajustamento do montante “B” (Instrução Normativa nº 9/SEA, art. 2º);
- j) previsão de multa para serviços mal feitos ou parcialmente executados, em desconformidade com o pactuado no contrato;
- k) adoção de parâmetros de avaliação dos serviços executados no próprio contrato, ou seja, definição da forma como serão avaliados os referidos serviços e do parâmetro de aceitação pela Administração;
- l) inclusão de cláusula contratual que obrigue as empresas contratadas a apresentar, juntamente com a nota fiscal ou fatura dos serviços prestados, comprovações dos pagamentos dos encargos trabalhistas e previdenciários, bem como de folha de pagamento específica dos funcionários da contratada que exercem atividades no órgão ou entidade;
- m) exigência contratual de que a empresa contratada apresente nota fiscal/fatura com a discriminação da quantidade e dos postos de trabalho que estão sendo cobrados no mês.

Quanto à execução dos contratos, o art. 66º da Lei de licitações afirma que o contrato deverá ser firmado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas e as normas da lei, em que cada uma responde pelas consequências de sua inexecução parcial ou total.

2.3 Planejamento e controle

A fase do planejamento envolve o processo de definição dos serviços que necessitam serem executados dentro do órgão, de quantos e onde serão alocados os postos de trabalho de acordo com o contrato assinado. É uma etapa que auxilia os gestores a programarem suas necessidades, realizar ajustes e analisar o que poderá ser feito.

Segundo DI PIETRO (2013):

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Acrescenta-se que esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo.

Para acompanhar o que foi planejado pela Administração a função do controle é indispensável. Através dele é possível acompanhar e analisar a execução das atividades realizadas e detectar eventuais problemas, possibilitando a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando a máxima eficiência e eficácia, além de poder atuar de acordo com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

Afirma CHIAVENATO (2000) que “o planejamento sem controle da execução dificilmente logra êxito, bem como o controle sem padrões e objetivos previamente definidos não terá como atuar, por falta de objeto.”

Nessa etapa, alguns passos são importantes para que se contrate apenas os serviços necessários dentro do órgão, para que a contratação ocorra de maneira prática e dentro das especificações da Administração Pública, de acordo com o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (2010):

- Definição dos serviços passíveis de terceirização;
- Quantificar os funcionários para cumprimento das atividades a partir da área do órgão, estabelecendo a carga horária suficiente;
- Especificar os serviços, postos e locais de trabalho;
- Elaborar as especificações necessárias dentro do contrato que será apresentado às prestadoras do serviço terceirizado, demonstrando todos os valores e cláusulas exigidas, para posterior envio das propostas para a fase de licitação;

- Especificar de forma clara e objetiva todos os requisitos necessários que os funcionários contratados terão que exercer, além das qualificações referentes aos cargos;
- Descrever todos os serviços e atividades executadas e a periodicidade de cada posto de trabalho;
- Demonstrar os critérios referentes ao valor dos salários, horas extras, vale-transporte e alimentação, de acordo com cada categoria e de todos os valores especificados em planilhas de custos;
- Demonstrar a forma de controle de qualidade dos serviços realizados, com vistoria e acompanhamento dos fiscais, possibilitando que se conheça o custo da contratação;
- Definir quem será o fiscal do contrato por meio do edital, que ficará responsável por fiscalizar os serviços, acompanhar todo o contrato, além de realizar o fechamento da fatura dentro das exigências fiscais do Órgão;
- Realizar pesquisa de empresas terceirizadas disponíveis para prestarem os serviços e abrir período para envio das propostas, a fim de estimar os custos para evitar preços superestimados na licitação.

Assim, de acordo com o que foi mostrado no art. 7º, o processo de licitação só pode ocorrer se houver um projeto básico de planejamento, aprovado pela autoridade competente do órgão, com orçamento detalhado nas planilhas de custos apresentadas, com previsão dos recursos orçamentários referente a cada órgão, que serão executados no setor financeiro, de acordo com o cronograma do exercício em curso, firmado no contrato.

2.4 Fiscalização de contratos

A Administração Pública tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas firmadas pelo órgão contratante. Sobre a fiscalização PEREIRA JÚNIOR e DOTTI (2009) afirmam:

A fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, com os fins de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas avençadas, e de prestar ao gestor do contrato as informações que sejam relevantes àquele acompanhamento, seja para atestar-lhes a fiel execução ou para apontar desvios que a comprometam.

A Lei 8.666/93 trata quanto a fiscalização dos contratos que:

Art. 67º. 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.

Art. 68º. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Assim, a fiscalização de contratos tem como objetivo realizar o acompanhamento e controle das obrigações assumidas pelas partes, designando um responsável para exercer a função de gestor e fiscal por parte do órgão contratante através de processos internos de edital de convocação ou portarias, de forma que assegure o cumprimento integral das obrigações contratuais assumidas com qualidade e em respeito à legislação vigente.

2.4.1 Fiscal do contrato

A função atribuída ao fiscal diz respeito a correta execução e gerenciamento do contrato, ao conhecimento das cláusulas e especificações, acompanhamento rotineiro da execução dos serviços contratados para, se preciso, atuação na resolução de problemas, estando sempre em comunicação com o preposto da contratada e com o órgão contratante.

O fiscal deve zelar pela correta instrução processual, para a verificação das atividades técnicas e administrativas, medição quantitativa dos serviços realizados e pagamento das faturas mensais. A fiscalização é a garantia de que o serviço será prestado de acordo com o previsto em contrato, atuando dentro dos limites estabelecidos, registrando e exigindo o cumprimento do que está contratado.

Quanto as diferenças entre as funções exercidas pelo Gestor do Contrato e Fiscal do Contrato, HAHN (2016) afirma que:

Desse modo, fiscalizar significa verificar in loco se a execução do objeto do contrato ocorre conforme a especificação predeterminada, seu projeto, sua boa técnica, conforme as normas e procedimentos previstos no contrato, enquanto que gerenciar o contrato refere-se à organização de custos e prazos desse mesmo contrato. Gerenciar significa dizer executar de forma mais econômica e que atenda às necessidades de planejamento do cliente.

De acordo com a apostila de Gestão e fiscalização de contratos administrativos da Escola Nacional de Administração Pública (2014), há uma grande relevância a função de fiscal do contrato, exigindo capacitação e habilidade dos servidores, que devem atuar sob aspectos em:

- Conhecimento do regime jurídico;
- Conhecimento dos termos contratuais;
- Conhecimento do processo que resultou no contrato, inclusive atos da fase de planejamento;
- Organização.

Ainda de acordo com a apostila, para o controle da gestão, deve-se ter em mão documentos essenciais básicos para início das atividades, que são:

- Emissão da nota de empenho;
- Assinatura do contrato e de outros instrumentos hábeis;
- Publicação do extrato do contrato;
- Publicação da portaria o nomeando como Fiscal;
- Verificação das exigências contratuais e legais para início da execução do objeto;
- Relação do pessoal que irá executar o serviço e a respectiva comprovação da regularidade da documentação apresentada;
- Relação de materiais, máquinas e equipamentos necessários à execução contratual.

Além de manter em pasta específica cópia dos documentos, para que possa eliminar as possíveis dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada:

- Instrumento convocatório da licitação (edital);
- Termo de referência ou projeto básico;
- Orçamento e planilha de custos;
- Cronograma físico-financeiro;
- Necessidade a ser atendida e resultados esperados com o contrato;
- Conhecimento da realidade do mercado respectivo;
- Proposta da contratada;
- Documento coletivo de trabalho da categoria envolvida na prestação dos serviços (convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho).

O Manual de Gestão e Fiscalização de contratos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (2010) definiu as atividades do fiscal de contrato nos contratos em geral, que são:

Quadro 2 - Atividades do Fiscal de Contrato

I.	Ter total conhecimento do contrato e suas cláusulas;
II.	Conhecer as obrigações do contratado em reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados;
III.	Conhecer a responsabilidade do contratado pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo dessa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado;
IV.	Conhecer a responsabilidade do contratado pelas obrigações tributárias, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato;
V.	Solicitar a seus superiores, em tempo hábil para adoção das medidas convenientes, decisões e providências que ultrapassem a sua competência;
VI.	Zelar pelo bom relacionamento com a contratada, mantendo um comportamento ético, probo e cortês, considerando encontrar-se investido na qualidade de representante INPI;
VII.	Conferir os dados das faturas antes de atestá-las, promovendo as correções devidas e arquivando cópia junto aos demais documentos pertinentes;
VIII.	Controlar o saldo do empenho em função do valor da fatura, de modo a possibilitar reforço de novos valores ou anulações parciais;
IX.	Anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, informando ao Gestor do Contrato aquelas que dependam de providências, com vistas à regularização das faltas ou defeitos observados;
X.	Acompanhar e controlar, quando for o caso, as entregas e o estoque de materiais de reposição, destinados à execução do objeto contratado, principalmente quanto à sua quantidade e qualidade;
XI.	Formalizar, sempre, os entendimentos com a Contratada ou seu Preposto, adotando todas as medidas que permitam compatibilizar as obrigações bilaterais;
XII.	Avaliar constantemente a qualidade da execução contratual, propondo, sempre que cabível, medidas que visem reduzir gastos e racionalizar os serviços;
XIII.	Observar rigorosamente os princípios legais e éticos em todos os atos inerentes às suas atribuições, agindo com transparência no desempenho das suas atividades;
XIV.	Promover os registros pertinentes no módulo do SIASG destinado à fiscalização do contrato.

Fonte: Manual de Gestão e Fiscalização (2010).

As atribuições da função ao servidor público deve cumprir a Lei, respeitar as normas aplicáveis do contrato, a fim de evitar eventuais responsabilizações, conforme o art. 82º da Lei nº 8.666/93:

Art. 82º. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às

sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

É notório que o controle interno e execução dos contratos administrativos é de responsabilidade do fiscal do contrato, que deve demonstrar interesse em exercer suas funções com qualidade. Além de ser fundamental que a Administração Pública tenha consciência da escolha e nomeie servidores capazes de gerar o bom desempenho das atividades, para que não resulte na ineficiência da fiscalização, uma vez que ela é um procedimento complexo e necessita de comprovações.

A fiscalização é a garantia da qualidade da execução das atividades. Significa que o fiscal responsável pela fiscalização tem elevado grau de conhecimento técnico, conhecimentos fiscais, trabalhistas, previdenciários, além de orçamentários. Ele deve realizar leitura do contrato e das partes envolvidas, interpretar as especificações e ter conhecimento das normas técnicas e procedimentos de execução recomendados, estando atento a todas as particularidades (HAHN, 2016).

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (2014), o fiscal do contrato deve buscar a otimização dos recursos e manter a qualidade nos serviços prestados, além de saber orientar, defender direitos, possuir organização, para cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado.

Para isso é preciso que se tenha estrutura nos órgãos da Administração Pública, para que permita a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, que têm bastante influência no andamento de todas as atividades de bens e interesse público. Além de que, para exercer a função de fiscal é preciso que os servidores tenham capacitação e habilidades para que sua atuação seja com eficácia e eficiência. Evitando assim, contratos mal intencionados, vulneráveis à fraudes e irregularidades no âmbito do serviço público.

HAHN (2016) afirma que:

A falta de pessoal, em quantidade e com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual, é um dos pontos mais críticos do Poder Público. Por isso, muitas vezes, qualquer agente, inclusive aqueles tecnicamente despreparados, são nomeados fiscais, enquanto que o correto seria nomear apenas aquele agente da Administração Pública que tenha conhecimentos técnicos para fiscalizar a execução do contrato.

O órgão contratante precisa se responsabilizar pelo treinamento e capacitação dos fiscais de contrato, para que eles possam executar a fiscalização de maneira adequada, conforme suas obrigações. Muitas vezes são nomeados servidores despreparados para assumir o cargo, sobretudo, o correto seria nomear apenas os servidores da Administração Pública que tenham conhecimentos específicos para fiscalizar a execução do contrato.

Imprevistos indesejados podem ocorrer durante a execução das atividades, e isso exige que a comunicação aconteça de forma clara entre todas as partes envolvidas. A fiscalização e o acompanhamento do contrato necessita de uma relação de parceria entre o órgão contratante e a empresa contratada, para que ocorra a verificação correta do cumprimento das atividades e o serviço seja prestado de acordo com o que foi previsto em contrato, sem a existência de informalidade que impossibilite a atuação da fiscalização dentro dos limites do que foi estabelecido.

Há fatores que contribuem para o sucesso ou não da execução contratual entre contratante e contratada, e é possível identificar alternativas para que a fiscalização e desempenho das atividades sejam realizadas de modo a contribuir com a Administração Pública e funcionamento dos órgãos.

2.5 Fatores Críticos de Sucesso

Fatores críticos de sucesso (FCS) é um método que possibilita o acesso as informações relacionadas as atividades das empresas, definindo áreas de performance para o alcance dos objetivos estratégicos. Ele foi desenvolvido por Rockart (1979), é um método empírico baseado em entrevistas, que fornece técnicas estruturadas que podem ser usadas por entrevistadores na identificação das prioridades gerenciais.

De forma geral, fatores críticos de sucesso podem ser definidos como o número limitado de áreas que devem apresentar resultados minimamente satisfatórios para garantir o sucesso do desempenho competitivo organizacional. Por isso, essas áreas devem estar sob constante atenção da gerência, garantindo o resultado final bem sucedido (ROCKART, 1979).

Os FCS dependem do ambiente na qual estão inseridos. Considerando que o presente estudo aplica-se à um órgão público, esse método também pode ser utilizado, servindo como um conjunto de medidas ou indicadores aplicados nos setores do órgão, que desenvolvem e implementam atividades, que poderão influenciar o sucesso ou fracasso no atingimento dos objetivos da Administração Pública.

Assim, diante das dificuldades existentes na execução e fiscalização dos contratos com empresas terceirizadas, a identificação dos fatores críticos de sucesso irão ajudar o órgão a melhorar o seu desempenho, considerando que um fator crítico pode ser uma atividade prioritária, que envolve um conjunto de ações ou metas a serem realizadas, favorecendo a correta fiscalização dos contratos terceirizados.

Uma dos métodos utilizados para identificação dos FCS dentro do órgão é uma técnica, de acordo com Rockart, que envolve duas etapas. A primeira etapa envolve a realização de entrevistas individuais com os executivos da empresa para relacionar os objetivos desta e, a partir daí, discutir os FCS que impactam cada um dos objetivos. A segunda etapa compreende uma análise dos resultados das entrevistas realizadas e, com isso, a formulação de uma proposta com oportunidades de melhoria.

Adaptando as etapas a um órgão público e dentro do contexto da pesquisa, a primeira etapa consiste na realização de entrevistas individuais com os gestores e fiscais do órgão que cuidam da parte relacionada a fiscalização dos contratos. E a segunda etapa continua sendo a análise dos resultados das entrevistas realizadas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, destaca-se nesta sessão os procedimentos metodológicos para este estudo, que servirão de orientação para o seu desenvolvimento.

Apresentam-se a descrição das tipologias de classificação para a pesquisa, de acordo com as etapas do processo, abordando o tipo de pesquisa, sua natureza, procedimento para coleta de informações e os aspectos que abordam e analisam a realidade do órgão estudado, para a busca de conhecimento e compreensão da realidade apresentada.

3.1 Tipo de Pesquisa

Para a elaboração desta pesquisa realizou-se levantamento bibliográfico, através de fontes já desenvolvidas por outros autores em artigos científicos, teses, sites e dissertações. A pesquisa teve auxílio de uma base literária formada, tomando como base os principais pensamentos já desenvolvidos pelos autores e fontes pesquisadas.

O procedimento realizado foi o estudo de caso, coletando e analisando informações do ambiente, com coerência e objetivação dos fatos investigados. Através de uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, utilizando entrevistas, foi possível entrar em contato com o problema e por meio da observação do ambiente de estudo, visão e comportamento de todos os participantes e ações envolvidas, resultou no registro e interpretação dos fenômenos observados, proporcionando uma melhor compreensão do contexto do problema da pesquisa.

O estudo fez uma análise através dos fenômenos e variáveis que se apresentam no órgão estudado a partir das informações colhidas no decorrer da pesquisa, com a transcrição das falas dos entrevistados para melhor entendimento dos resultados encontrados.

Assim, tendo o objetivo de identificar os fatores críticos de sucesso com relação a prestação dos serviços terceirizados e a fiscalização dos contratos, analisando os motivos que causam os possíveis problemas quanto a execução e fiscalização dentro do órgão, buscando esclarecer e propor oportunidades de melhoria ao setor de fiscalização de contratos da SAMF/PB.

3.2 Coleta de dados

Por ser uma pesquisa exploratória, ela proporcionou mais informações sobre o assunto investigado, orientada aos objetivos da pesquisa, o que envolveu o levantamento bibliográfico, observação do ambiente, entrevistas com pessoas que têm experiências práticas com o problema pesquisado e análise dos fatores encontrados para interpretação dos resultados. A pesquisa tem como unidade de análise o Setor de Fiscalização de Contratos e os fiscais de contratos da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda – SAMF/PB.

O quadro 3 mostra a relação entre os objetivos da pesquisa e os fatores utilizados nas perguntas das entrevistas.

Quadro 3 – Possíveis Fatores Críticos de Sucesso considerados pelos fiscais do contrato

	Fatores Críticos de Sucesso	Descrição
1	Fiscalização e desafios	Processo de acompanhamento e controle da execução do contrato, para cumprimentos das cláusulas estabelecidas.
2	Escolha dos fiscais e treinamentos	Fiscal é Servidor público escolhido para exercer a função de fiscal do contrato, indicado pela autoridade competente, devendo receber treinamentos para obter conhecimentos, jurídicos e técnicos, atribuídos à fiscalização dos contratos.
3	Estrutura	Condição que o Órgão Público deve oferecer para possibilitar a gestão e fiscalização de contratos.
4	Cumprimento das atividades	Os responsáveis pela fiscalização dos contratos têm o dever de fiscalizar o cumprimento de todas as atividades e obrigações contratuais assumidas pela empresa contratada.
5	Comunicação	Durante a execução do contrato deve haver sempre a comunicação entre as partes envolvidas para garantir um bom relacionamento e permitir o acompanhamento das atividades executadas.
6	Feedback	Resposta dada pela empresa contratada após a finalização do contrato, revelando pontos positivos e negativos do trabalho executado tendo em vista a melhoria do mesmo.
7	Processo de licitação	Procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de edital ou convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços ao Órgão solicitante.
8	Mudanças na fiscalização	Oportunidade de melhoria na atuação da fiscalização de contratos para a realização eficaz da atividade entre todas as partes envolvidas.

Fonte: Elaborado pela a autora (2017).

A técnica de pesquisa e coleta de dados foi através da observação direta e intensiva, assistemática, além da realização de entrevistas. As entrevistas foram aplicadas face a face, com perguntas previamente estruturadas, relacionadas com o objetivo geral e os específicos desta pesquisa, que foram gravadas para posterior transcrição das respostas, objetivando com isso, reduzir possíveis falhas na transcrição das falas dos entrevistados.

3.3 Amostra

A pesquisa possui uma amostra não-probabilística por acessibilidade, através de aplicação de entrevistas com os fiscais disponíveis no setor, levando em consideração a qualidade e volume de informações coletadas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS

Após a observação do método de trabalho, realização das entrevistas e coleta de dados, identificou-se a percepção dos fiscais a respeito de como é o processo de terceirização e fiscalização de contratos no órgão, para assim identificar os FCS e, conseqüentemente, atingir os objetivos propostos da pesquisa.

Foram abordados na entrevista pontos referentes a realização da fiscalização dos contratos, desafios enfrentados, cumprimento das atividades e exigências, escolha dos fiscais, treinamentos e processo de licitação, de forma a se conectarem com os objetivos da pesquisa. Os dados obtidos foram analisados qualitativamente, avaliando a percepção e interpretação dos entrevistados respondentes da entrevista realizada na pesquisa.

4.1 Entrevistados

A Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda, órgão na qual foi realizada a entrevista, possui 9 setores internos, dentre eles o setor de Fiscalização de Contratos, que fiscaliza a maior parte dos contratos, sendo eles também os mais complexos. Este setor possui 4 servidores, fiscais de contato, que realizam as atividades de fiscalização.

O período da observação e realização das entrevistas ocorreu durante os dias 13 a 17 de março de 2017, no ambiente natural de trabalho de cada um, em que apenas 2 fiscais deste principal setor estavam presentes. Com isso, a entrevista foi realizada com esses dois fiscais, com o fiscal do setor de Tecnologia da Informação e com o Gerente de Recursos Logísticos, que supervisiona e fiscaliza todas as atividades referentes a fiscalização no órgão.

Os 4 funcionários públicos do Ministério da Fazenda, locados na SAMF como fiscais de contrato, têm suas atribuições como: 1 Assistente Técnico Administrativo, 1 Analista de Sistemas e 1 Assistente Técnico Administrativo e 1 Analista Ferroviário. Todos são do gênero masculino e nem todos possuem ensino superior completo, o que interfere na complexidade na qual a fiscalização dos contratos é realizada.

O quadro 4 a seguir, mostra as informações dos fiscais entrevistados, coletadas no início das entrevistas.

Quadro 4 – Informações gerais do entrevistados

	Gênero	Idade	Escolaridade	Curso	Cargo	Função	Setor
Entrevistado G1	Masculino	42	Superior Completo	Administração	Assistente Técnico Administrativo	Gerente de Recursos Logísticos	Gerência de Recursos Logísticos
Entrevistado S1	Masculino	59	Superior Completo	Análise de Sistemas	Analista de Sistemas	Fiscal de Contratos	Assistência a Tecnologia da Informação
Entrevistado A1	Masculino	37	Superior Incompleto	Direito	Assistente Técnico Administrativo	Fiscal de Contratos	Fiscalização de Contratos
Entrevistado A2	Masculino	49	Ensino médio Completo	-	Analista Ferroviário	Fiscal de Contratos	Administração Predial

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

4.2 Sobre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS)

No quadro 5 a seguir, pode-se verificar os possíveis FCS considerados a partir das questões elaboradas para a aplicação das entrevistas respondidas pelos fiscais, expondo assim a realidade da execução da fiscalização dos contratos no setor da SAMF.

Quadro 5 – Possíveis Fatores Críticos de Sucesso considerados pelos fiscais do contrato.

Nº	Fatores Críticos de Sucesso (FCS)
1	Fiscalização e desafios
2	Escolha dos fiscais e treinamentos
3	Estrutura
4	Cumprimento das atividades
5	Comunicação
6	Feedback
7	Processo de licitação
8	Mudanças na fiscalização

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

De acordo com os fiscais entrevistados, foram esclarecidos alguns fatores críticos importantes para a execução da fiscalização dos contratos. Um fator crítico pode ser considerado como um objetivo prioritário, que envolve um conjunto de ações ou metas a serem seguidas e realizadas dentro do órgão, para uma realização eficaz das atividades que trazem um

impacto significativo sobre o sucesso na fiscalização dos contratos. Esses fatores ou, pelo menos alguns deles, se inter-relacionam promovendo assim uma melhor realização das atividades de fiscalização.

4.3 Identificação dos Fatores Críticos de Sucesso

A SAMF possui a Gerência de Recursos Logísticos, que é setor que administra os demais setores do órgão e analisa se os processos e contratos estão sendo executados e acompanhados de maneira correta. Os contratos são fiscalizados pelo setor de Administração Predial e Fiscalização de Contratos, na qual possui 5 servidores para realização das atividades.

Quanto a realização da fiscalização no órgão há dois tipos de contratos, os que exigem dedicação exclusiva de mão-de-obra e os que não exigem mão-de-obra. Independentemente do tipo de contrato, a execução deve ser fiscalizada e acompanhada pelos servidores do setor, designados fiscais, que devem ser habilitados a exercer a função, possuindo toda a competência técnica necessária para o acompanhamento e controle do objeto contratado, a fim de que eles sejam fielmente executados, buscando a boa aplicação do dinheiro público.

“A fiscalização de contratos é exercida por servidor designado para tal. O servidor, ele é designado para fiscalizar o contrato, fazer a fiscalização e acompanhamento dos contratos por intermédio de portaria.” (Entrevistado G1).

A portaria é um ato específico que consta todas as atribuições, competências e responsabilidades específicas, designadas pelo ordenador das despesas, que é o atual Superintendente de Administração do Ministério da Fazenda, para a realização das funções do cargo.

O contrato que exige dedicação de mão-de-obra demanda dois tipos de fiscalização:

“A fiscalização é realizada de duas formas. Tem a parte da fiscalização dita como técnica e fiscalização administrativa. A fiscalização técnica é aquela dita em loco. Em que você vai fiscalizar folha de ponto, vai nos locais, quando o contrato é de prestação de serviços, você vai onde o serviço está sendo prestado, vê como está sendo o andamento, se tá sendo feito de forma adequada, se os materiais que pertencem a esse contrato, de obrigação da empresa fornece, se estão vindo conforme está disposto no contrato. É essa fiscalização que exige que você vá ver com seus olhos o que está acontecendo, se o que está acontecendo está compactuado no contrato. E a fiscalização administrativa é essa parte de documentação, a parte que vai verificar a saúde documental do contrato, se tudo tá indo conforme exigências documentais do contrato...” (Entrevistado A1).

Para o fiscal dos contratos que não exigem dedicação de mão-de-obra, que fiscaliza os contratos de empresas que prestam algum serviço para o órgão mas que não envolve pessoas contratadas, a fiscalização é realizada da seguinte maneira:

“Nós recebemos o contrato e devemos ler todo o contrato e tentar ao máximo possível verificar se o que está escrito no contrato está sendo cumprido. Então dentro do possível a gente tem feito um trabalho nota 8, mas sempre tem algo para melhorar. Porque a crise mexeu um pouco tanto com as empresas como com a parte financeira do Governo Federal.”
(Entrevistado A2).

Na visão dos fiscais, a realização da fiscalização está ocorrendo de maneira satisfatória. Na medida do possível, eles conseguem exercer as atribuições e exigências, cumprindo o que a eles confere. Já para o gerente do recursos logísticos, os servidores são designados sem nenhuma capacitação prévia, caracterizando um fator crítico. Para ele, o principal desafio enfrentado está relacionado com a capacitação e motivação dos servidores para exercerem a função e encargo de fiscal de contrato.

“...a capacitação e profissionalismo desses fiscais é um fator fundamental que todo gestor de recursos logísticos tem que ter o cuidado para prover essas condições ao servidor. Fora isso, eu acredito que a gente precisa ter papéis de trabalho definidos. Quando eu digo papéis de trabalho, eu estou me referindo a procedimentos a serem adotados e com modelos em papel ao meio eletrônico para cada um desses procedimentos... sem um esforço de padronização desses papéis fica muito ingrato gerenciar uma área que tenha que fiscalizar contratos. Então eu diria capacitação e ter papéis de trabalho e procedimentos listados que devem ser seguidos para que o fiscal possa conseguir alcançar o resultado que a gente quer.”
(Entrevistado G1).

Assim, a partir da observação realizada e resposta do gerente do setor, é visto que existem problemas e desafios para a fiscalização dos contratos, são fatores críticos principalmente relacionados a capacitação e padronização dos processos para que toda a documentação exigida esteja em conformidade e garanta o andamento do processo para posterior pagamento.

Foi identificado que grande parte da eficiência e execução dessas atividades está sob responsabilidade do gerente do setor, que tem uma maior e melhor visão e qualificação para enxergar as lacunas e necessidades existentes e assim possa desenvolver uma metodologia para a correta execução dos processos, tanto em relação aos procedimentos técnicos e

administrativos exigidos, quanto para a administração de cursos, treinamentos e orientação aos fiscais, garantindo a correta atuação de controle administrativo da fiscalização.

Foram encontrados fatores críticos no que diz respeito a escolha dos fiscais no órgão e aos critérios para a escolha e treinamentos.

“Primeiro lugar que a gente tem que entender é que todo e qualquer servidor pode ser atribuído a ele o cargo de fiscal do contrato. A situação ideal é quando esse servidor recebe uma capacitação pra só então ele exercer a suas atividades... A gente tem, conforme eu já falei, promovido de maneira sistemática pelo menos uma vez por ano, desde que nós assumimos, o curso de fiscalização e gestão de contratos e aqueles que já atuam como fiscal de contrato têm participado, e a gente tem sempre que ver alguém com potencial para dar uma resposta satisfatória no que diz respeito a fiscalização de contratos, e a gente tem incluído essa pessoas para que elas façam a capacitação.” (Entrevistado G1).

O setor escolhe os servidores para assumirem a função de fiscal do contrato, mas nem sempre eles têm uma capacitação e experiência prévia para exercer o cargo com eficiência. Ao longo da gestão são aplicados treinamentos e capacitações, mas conforme o observado, cada fiscal tem um nível diferente de responsabilidades e conhecimento da atividade que estão desenvolvendo. O gerente do setor acaba assumindo responsabilidades a mais para conseguir fazer com que todos os processos sejam executados de maneira adequada, recaindo também para um dos fiscais com mais competência e qualificação, a função de assumir um maior compromisso com a fiscalização e todos os procedimentos envolvidos.

“Sempre há treinamento, nem sempre é aquele treinamento... porque dependendo do contrato a gente tem que correr atrás para pegar experiência. Como são poucos funcionários e muitos contratos, então aí a gente tenta dividir de uma forma que não fique pesado. Aquele que é mais remunerado, aquele que é mais capacitado... a gente tem que equilibrar, mais isso ai vem de cima, do superintendente, depois vem o chefe do recursos logísticos e o que ele mandar a gente tem que obedecer e também tem que capacitar a gente.” (Entrevistado A2).

Conforme o entrevistado A2, é preciso adquirir experiência para exercer a função e isso pode acabar interferindo na execução das atividades, pois permite a ocorrência de falhas e erros no decorrer da fiscalização, seja ela técnica, administrativa ou processual, prejudicando todo o setor e sobrecarregando o gerente e o Superintendente que são os responsáveis gerais pelos processos, que têm de estar atentos e bem capacitados para identificar falhas e tomar as medidas necessárias, encontrando assim, um fator crítico relacionado a falta de experiência dos servidores denominados fiscais. Além de que foi mencionado a questão de serem muitos

contratos e poucos funcionários, o que sobrecarrega ainda mais todas as partes, que precisam redobrar a atenção para realizar os procedimentos de acordo com as normas e exigências.

Em relação a uma estrutura adequada no órgão, um fator crítico encontrado foi a falta de servidores que possam exercer a função de fiscal e colaborar para uma execução mais eficiente da fiscalização dos contratos.

“Eu diria que nós não temos ainda uma situação ideal, nós temos uma coisa embrionária, algo embrionário. Nós não temos uma estrutura, mas nós temos informalmente um servidor que foi designado, foi dada a incumbência, dele responder por essa área de fiscalização de contratos. Então o que está faltando ainda são mais servidores, então não está totalmente estruturado não.” (Entrevistado G1).

“Não, falta mais uma pessoa.” (Entrevistado S1).

“Depende de órgão para órgão. No nosso aqui o grande desafio é realmente a falta de pessoal, são poucas pessoas para fiscalizar muita coisa. Não são tantos contratos assim, mais são muitos detalhes dentro de um contrato, que demanda pessoas. Esse é um dos desafios. O outro é a questão de que não é só fiscalizar contrato, geralmente todo fiscal de contrato aqui tem outras atribuições e fica difícil você chegar no horário para ver que horas o pessoal chega, exigir toda aquela documentação... enfim o desafio é mais de uma natureza de demanda.” (Entrevistado A1).

Em relação ao cumprimento das atividades e exigências do contrato por parte da empresa terceirizada e seus funcionários, através das respostas obtidas os entrevistados estão satisfeitos quanto a execução contratual, principalmente relacionada aos serviços realizados pelos terceirizados, que independente de fatores que podem ocorrer na fiscalização, eles realizam suas atividades sem interferências:

“Sim. Esse é o papel da fiscalização, fazer com que aquilo que é obrigação da contratada, ser exigido que ela cumpra. Pode haver algumas falhas nessa fiscalização, pode, pode ocorrer, mas de maneira geral as empresas têm cumprido com o que é exigido delas aqui dentro, pelos nossos contratos.” (Entrevistado G1).

“Quanto ao contrato que eu fiscalizo é tranquilo.” (Entrevistado S1).

“Acho que 98% tem sido cumprido, isso a gente em percebido. Os funcionários têm sido excelentes, realizado um trabalho muito bom, mas as vezes as empresas não conseguem cumprir totalmente as suas obrigações, e a gente procura tentar entender o que está acontecendo, mas em último caso se for necessário tem que penalizar a empresa.” (Entrevistado A2).

Muitas vezes se corre o risco de contratar uma empresa inadequada, que não tenha competência ou idoneidade financeira, ou que não traga agilidade e qualidade dos serviços prestados, o que pode ocasionar sérios problemas. A maioria das empresas contratadas pelo órgão estudado têm prestado um serviço que não vem trazendo problemas que impossibilitem o cumprimento das atividades terceirizadas, principalmente por parte dos funcionários que realizam os serviços terceirizados, porém há fatores críticos que ocorrem por parte das contratadas que interferem no cumprimento eficaz de suas obrigações.

“... cumprem e a gente trabalha para que cumpra. Se não cumprem a gente não vê, pelo menos o que a gente vê a gente controla ... tem assim, claro que tem aquelas “coisas”, que não é um descumprimento, digamos assim, que se caso fosse seriam tomadas as medidas punitivas previstas, mas tem aquela coisa de um atraso de pagamento, de vale transporte, material que veio a menor ou que veio fora do padrão de qualidade, o que é normal e quando acontece essas coisas a gente vai e faz os descontos ou aplica as sanções revistas e assim vai, porque não tem como o contrato seguir perfeito sem nenhuma falta”. (Entrevistado A1).

Diante do exposto pelo entrevistado, nos contratos que exigem dedicação exclusiva de mão-de-obra, há uma maior exigência quanto a fiscalização, tanto técnica como administrativa. Por haver um maior número de funcionários prestadores de serviço e demandar o uso de equipamentos e materiais, a empresa contratada necessita ter uma estrutura financeira adequada, que possibilite ter capital suficiente para arcar com os custos que envolvem a prestação do serviço, as necessidades físicas e materiais, como também trabalhistas, além de estar em dias em relação ao depósito dos salários e demais custos de todos os funcionários. Muitas vezes, no processo de licitação, para a empresa ganhar e assinar o contrato com órgão, estabelece um valor baixo e se ela não tiver um bom capital de giro, acarreta em problemas relacionados à questões financeiras.

Atualmente são encontrados fatores críticos quanto ao cumprimento total por partes das contratadas do que foi estabelecido no início no processo de licitação e nas cláusulas contratuais. É visto que de maneira geral as empresas conseguem cumprir suas obrigações, porém há sempre fatores como atraso de pagamento do salário, vale transporte e alimentação, envio de materiais insuficiente ou de qualidade inferior a exigida, que impossibilitam durante toda a execução do trabalho, compatibilidade com as obrigações assumidas pela empresa.

O contrato deverá ser cumprido fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas e normas da lei, em que cada um responde pelas consequências da sua inexecução total ou parcial. E assim, ocorrendo a inexecução do contrato são tomadas as medidas necessárias quanto a inadimplência ou imprudência do que foi estabelecido na cláusulas contratuais.

Quanto aos serviços executados e se há fatores que impedem a realização correta comunicação das atividades, os entrevistados informaram que atualmente não existe, que apesar de contratempos que podem ocorrer, os serviços são sempre realizados.

“... não, que dificultem há sim, mais que impeçam não. Não dá para pontuar uma coisa que impeça a realização do serviço.” (Entrevistado A1).

“Até o momento todos os fatores têm sido satisfatórios. Apesar das dificuldades financeiras que a gente sabe que as empresas têm enfrentado, mas dentro do possível eu considero que elas têm feito um bom trabalho.” (Entrevistado A2).

A respeito do feedback entre o órgão e a empresa contratada após o final do contrato, dois dos entrevistados deram suas respostas em relação ao procedimento formal que existe para a finalização do contrato, quanto a formalidade que existe na comunicação entre as partes.

“... então neste caso o feedback tem que ser formal, por escrito, comunicando a empresa a necessidade dela cumprir algo que é uma exigência legal e que ela não fez.” (Entrevistado G1).

“É formal, através de e-mail ou ofício, ou se não a gente comunica por telefone, as três vias, dizendo que acabou o contrato”. (Entrevistado S1).

Já os outros dois entrevistados demonstraram uma visão mais crítica em relação ao feedback, como mostrado em suas falas a seguir:

“Como eu só posso responder por dois contrato onde houve rescisão, em uma das empresas o feedback não foi como o esperado, porque ela deixou de cumprir as obrigatoriamente dela e a gente teve que entrar com uma medida judicial, para descontar e depois ela desapareceu, até hoje tem contas a receber que a gente já mandou e mail e tudo, e ou seja, no final do contrato não foi o esperado, não é o que se espera de uma rescisão contratual. E da outra, foi tranquilo, foi tudo feito direitinho, da parte trabalhista também não teve problema. Mas geralmente se for olhar nunca é uma coisa tranquila a rescisão contratual, sempre tem alguma pendência. O feedback de uma forma geral ele ocorre, só não é positivo.” (Entrevistado A1).

Quando a empresa é realmente uma boa empresa ela se coloca à disposição a qualquer momento, mesmo ela terminando o contrato... Mas as boas empresas, cerca de 70%, elas saem e a gente continua abertos com os canais de comunicação. Mas quando a empresa é ruim, que fracassa, ela faz uma proposta ai não deu certo e acaba saindo, então ela deixou dívidas, então isso aí a gente tem que ficar correndo atrás e em último caso acionar a justiça, ministério de trabalho... geralmente a gente aciona...” (Entrevistado A2).

Diante do exposto é visto que há fatores críticos no processo de encerramento do contrato. Foi mostrado casos em que a empresa deixou de cumprir suas obrigações, deixou dívidas e fracassou quanto ao que foi estabelecido, e nesses casos foi necessário tomar medidas para entrar em contato com a empresa para resolver o problema, além de ter que envolver a justiça para solucionar o caso. Não foram expostos muitos detalhes quanto aos casos, mas verifica-se que há possibilidades de ficarem pendências por parte das empresas para a finalização do contrato, muitas delas podem renová-lo em até cinco anos, mas nunca conseguem, muitas das vezes por não seguirem as exigências contratuais firmadas no início do contrato.

Para a contratação das empresas é realizado o processo de licitação, uma exigência constitucional, em que são selecionadas as melhores propostas diante das exigências que o órgão contratante faz para que sejam atendidas as suas demandas. Os fiscais de contrato não participam desse processo, podendo apenas opinar para a seleção da empresa participante. No órgão há o Setor de Licitação de Contratos, com servidores responsáveis por este procedimento, que atuam juntamente com o Gerente dos Recursos Logísticos e o Superintendente. Foram encontrados fatores críticos quanto ao processo de licitação.

“A gente no ato da contratação para que as empresas que venham a participar tenham alguns requisitos que elas venham a cumprir, ela tem que ter uma boa saúde financeira, ela tem que ter experiência para poder prestar o serviço a Administração Pública, de no mínimo três anos, a gente tem exigido pra que ela possa vim prestar serviços para o setor público. E apesar de todas essa exigências, muitas vezes a gente não consegue pelo fato da contratação ser pelo menor preço, a gente não consegue contratar uma empresa que realmente tenha a experiência e tenha toda uma estrutura montada de tal forma que reste o serviço exemplar.” (Entrevistado G1).

No início do processo, quando o termo de referência é elaborado, são ditas as obrigações da contratada e da contratante, deixando claro o que a empresa necessita fazer em termos de serviço e a rotina a serem executados, para que assim se tenha uma probabilidade maior de sucesso, atendendo as necessidades. Entretanto a contratação é realizada com a escolha da empresa que oferece menor preço, não seguindo algumas restrições para que a escolha e melhor decisão pudesse ser feita com uma empresa bem estruturada física e financeiramente, com experiências no mercado, que não oferecesse riscos ao órgão contratante.

“... às vezes a gente só dura um ano com a empresa aqui, quando nós poderíamos estender o contrato até 60 meses, 5 anos e renovando o contrato até o limite de 60 meses. Às vezes a gente só consegue passar um ano porque a empresa que ofereceu o menor preço na

licitação ela não tem essa estrutura necessária e ela não suporta a convivência aqui, prestando serviço no setor público no preço que ela colocou, as vezes ele coloca um preço mínimo, em vez de colocar um preço que de pra eles executarem corretamente os serviços sem maiores problemas, eles colocam o preço muito abaixo e isso prejudica inclusive a saúde financeira deles.”

O resultado é que as empresas terceirizadas fazem de tudo para fecharem o contrato com o órgão público e estabelecem um preço mínimo a ser pago mensalmente e no decorrer da realização dos serviços se deparam com desafios e exigências de um órgão da Administração Pública, e acabam não tendo condições financeiras de manter os gastos existentes, prejudicando assim ambas as partes, causando falhas materiais e trabalhistas, formando assim, outro fator crítico.

A maioria dos contratos iniciados no órgão só têm a duração mínima de 1 ano, fazendo com que tenha sempre que recomeçar os processos de escolha de uma nova empresa, com todos os procedimentos envolvidos, prejudicando também os funcionários, que têm que sempre ajustar suas carteiras de trabalho ao início de atuação de uma nova empresa, e assim, por exemplo, perdem o direito de férias pelo fato de nunca conseguirem completar 1 ano de trabalho em uma mesma empresa para usufruir do direito ao descanso.

Em relação a visão dos entrevistados a respeito de se o processo de licitação e fiscalização é diferente ou há restrições por ser um órgão público foram expostas de seguinte forma:

“O serviço que nós licitamos, são serviços que nós precisamos pro órgão. Agora, se a empresa vai conseguir, com o preço que ela deu como proposta pra a execução daquele serviço, se vai ser viável para ela cumprir todas as obrigações assumidas, aí é uma outra história.” (Entrevistado G1).

“Não. Por ser um órgão público é mais rigoroso, porque o fiscal sobra com todo ônus, o bônus não existe pro fiscal.” (Entrevistado S1).

“Mas é porque as pessoas mentem, as pessoas as vezes mente... as vezes fazem uma proposta e coloca o preço lá em baixo para tentar ganhar e quando ganha e que chega aqui a gente não imaginava que seria aquilo ali. A gente vê que ela não consegue cumprir. Mas assim, ainda bem que tudo é registrado por escrito e depois é que vem as cobranças daquilo que não foi combinado. Mas eu percebo que tentam colocar as melhores empresas dentro do perfil daquilo que a gente precisa, e que a empresa pode oferecer também.” (Entrevistado A2).

É visto que os servidores estão trabalhando para cumprir as exigências da Administração, acompanhado e fiscalizando a execução do contrato da melhor forma. Eles

agem de forma proativa e preventiva, observando as regras e atividades, buscando os resultados esperados. Quando não há cumprimento do instrumento contratual, há a aplicação de penalidades e apuração da responsabilidade.

A opinião dos entrevistados em relação a se fiscalização vem sendo realizada de maneira satisfatória, foi que:

“Nós tivemos muita dificuldade aqui quando nós assumimos a gestão de recursos logísticos, porque não havia uma padronização de como por exemplo deveriam ser instruídos os processos de fiscalização de contratos, os processos de liquidação mensal do contrato... quando a gente estabeleceu o checklist, estabeleceu a lista de documentos que devem constar no processo, a gente conseguiu estabelecer um padrão pra esses processos de pagamento, eu diria que isto foi um fator determinante pra a melhoria da fiscalização e eu poder dizer que ela vem sendo realizada de maneira satisfatória. Há espaço para melhorar sempre, mas hoje a gente já está num patamar em relação a fiscalização de contratos bom, a gente já consegue exercer essa fiscalização de maneira satisfatória, inclusive com a penalização da empresa quando ela não cumpre com as obrigações contratuais, dando a ela direito do contraditório e ampla defesa assegurado e quando convencidos de que elas realmente não cumpriu com a obrigação contratual a gente consegue penalizar a empresa, então eu diria que a fiscalização aqui no nosso órgão vem sendo realizada de maneira satisfatória.” (Entrevistados G1).

A atual gestão colaborou para que hoje em dia a fiscalização no setor seja considerada que é realizada de maneira satisfatória, pois antes não existia uma padronização para a execução das atividades, o que causava transtornos para a fiscalização técnica e administrativa, exigências documentais e capacitação dos fiscais. Ainda assim, são identificados fatores críticos em relação a quantidade de fiscais.

“Eu acho que deveríamos ter um setor exclusivo para isso, com pessoal treinado só para isso, para ficar bem dividido, eles no mesmo setor, todo mundo entende a mesma coisa, se faltar um já tem outro. No meu caso, se eu faltar não vai ter ninguém, vai esperar o chefe chegar para fazer o pagamento desse contrato.” (Entrevistado S1).

Quando perguntados sobre mudanças no atual método de fiscalização, os entrevistados afirmaram:

“Eu não faria mudança do método de como nós estamos realizando a fiscalização, mas nós gostaríamos que os nossos servidores continuassem num processo de capacitação contínuo e cada dia que se passa mais consciente das suas obrigações em realização a fiscalização de contratos e também com a consciência de exercer o seu trabalho de maneira muito compenetrada, exercer o seu trabalho de maneira muito eficiente, porque afinal de contas nós

estamos falando na gestão e fiscalização de contratos, de diretamente estarmos trabalhando ou mexendo com recursos públicos.” (Entrevistado G1).

“Eu criaria um setor exclusivo para isso, com 3 ou 4 servidores, que tem contratos que são mais complexos, então tudo que envolve pessoa é bem chato de trabalhar.” (Entrevistado S1).

“A mudança básica seria treinamento, uma intensidade maior nos treinamentos e especificar o treinamento, ou seja, se é um contrato de mão de obra para limpeza e conservação, um treinamento específico para aquilo ali com suas legislações e tudo pertinente ao que cabe um fiscalização completa. Porque as vezes a gente tem um treinamento onde falasse muito sobre a parte trabalhista, mas a parte de controle e qualidade de materiais fica um pouco a desejar. Então que fosse um treinamento mais completo, voltado para o tipo de contrato onde cada fiscal está atuando, o aumento de pessoas e uma individualização maior, digamos, se vai fiscalizar um contrato que faça só aquilo para não está misturando as coisas.” (Entrevistado A1).

“A única coisa que eu faria sendo um chefe de Recursos Logísticos era não colocar muitos contratos para uma pessoa só, porque fica sem tempo para saber se aquele contrato nos pormenores está sendo cumprido...” (Entrevistado A2).

Observa-se mais uma vez fatores críticos relacionados a melhorar o envolvimento, qualificação e quantidade dos fiscais, pra que eles possam exercer a cada dia mais e melhor a sua função, colaborando assim para uma eficaz fiscalização, com servidores que detenham de capacidade técnica para verificar o cumprimento do contrato, através dos de meios de controle, cumprindo o princípio da eficiência nos serviços prestados por ambas as partes.

5 CONCLUSÃO

Nesta seção, destacam-se os aspectos finais deste estudo, apontando-se as considerações finais, limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros. Através da análise dos dados obtidos nas entrevistas e pela pesquisa bibliográfica realizada, pôde-se concluir que existem Fatores Críticos de Sucesso que envolvem o processo de fiscalização de contratos terceirizados no órgão Federal da cidade de João Pessoa - PB.

5.1 Considerações Finais

No início desta pesquisa foram definidos o objetivo geral e específicos, e a partir da análise das respostas obtidas nas entrevistas, foi possível identificar os FCS no processo de fiscalização de contratos terceirizados no órgão pesquisado, em relação a fiscalização, escolha e quantidade de fiscais, estrutura do órgão, cumprimento das atividades e processo de licitação.

Foram identificados fatores quanto fiscalização relacionados a necessidade de capacitação, treinamentos mais completos e motivação dos servidores para exercerem a função de fiscal de contrato de maneira eficiente. Os fiscais escolhidos na maioria das vezes não têm experiências em fiscalização de contratos, o que se torna uma função nova a ser desenvolvida, sendo aprendida na medida que vai sendo executada. Os treinamentos fornecidos nem sempre são suficientes para capacitar os servidores na atuação de fiscais de contrato, que recebem o apoio do Gerente do Setor de Recursos Logísticos e do Superintendente para orientá-los na execução da fiscalização.

Em vários fatores analisados constatou-se que a quantidade de fiscais no setor para atender a demanda de contratos é pequena, sobrecarregando-os. Os entrevistados ressaltaram a importância da existência de um setor que gerenciasse apenas os contratos terceirizados, de modo a ter servidores trabalhando neles em quantidade suficiente e com a competência necessária, a partir de treinamentos e capacitações mais específicos e completos, que permitam o conhecimento detalhado do contrato, cláusulas estabelecidas e todas as atribuições necessárias.

O desempenho da Administração Pública referente a contratação de serviços terceirizados necessita que ocorra o acompanhamento em todas as etapas do contrato, conforme a Lei de Licitações e Contratos, que determina que a fiscalização é realizada por um representante da Administração devidamente capacitado para exercer a função. É preciso que

os fiscais tenham uma visão sistêmica para compreender com clareza o contrato e assim obter as condições de fiscaliza-lo e exigir o seu cumprimento.

É fundamental que se tenha uma gestão atenta e competente ao executar as atividades de fiscalização da terceirização, visando tornar efetivas as condições contratuais. Observou-se que o Gerente do Setor de Recursos Logísticos tem um conhecimento que propiciou o início de uma gestão mais eficiente. Foi possível estruturar e padronizar os processos, obtendo um controle mais rigoroso na fiscalização dos contratos e dos serviços terceirizados.

A etapa de licitação de contratos no órgão é um processo que permite a escolha da empresa que será contratada para realizar o serviço terceirizado, e a proposta que oferece o menor valor, atendendo as exigências é a escolhida. A partir disto, vários fatores críticos foram verificados, pois esse processo gera a contratação de empresas que não têm estrutura e condições de cumprir as cláusulas contratuais para executar as atividades dentro do órgão, prejudicando os funcionários contratados, os fiscais, a contratada e o contratante, gerando sempre o encerramento do contrato antes do tempo e início de um novo processo de contratação.

O terceiro objetivo desta pesquisa foi o de propor oportunidades de melhoria à área de gestão de contratos de serviços terceirizados no órgão pesquisado. Diante dos fatores observados é de fundamental importância a elaboração de cursos e treinamentos periódicos com os fiscais a cada 3 (três) meses, para que cada vez mais estejam se desenvolvendo e capacitando em prol de uma eficaz e eficiente fiscalização.

Como a quantidade de contratos é maior do que o número de funcionários, a nomeação de mais servidores para assumirem a função de fiscal propiciaria uma melhor execução da fiscalização, desde que fossem oferecidos treinamentos para garantir a competência necessária de atuação. É de grande relevância para a Administração Pública o papel do fiscal do contrato, e exerce-lo na esfera pública, exige capacitação e habilidade dos servidores, que devem se dedicar a essa atividade, além de que o órgão deve possuir toda uma estrutura para dar condições de trabalho e, principalmente, quantidade suficiente de servidores para ser realizada uma boa prática de fiscalização de contratos.

No processo de licitação, é necessário realizar uma melhor análise do histórico da empresa, observando toda a sua estrutura, principalmente a financeira, para verificar se existe condições de cumprir todas as exigências contratuais, nos padrões e qualidade estabelecidos, deixando claro que a inexecução total ou parcial do contrato acarreta em advertências, multa e suspensão temporária de participação em licitação.

É preciso que a Administração Pública cumpra o princípio da eficiência nos serviços prestados, sendo necessário melhores meios de controle, que são ferramentas que colaboram

para uma efetiva fiscalização. Para melhor gerenciamento da fiscalização de contratos terceirizados é preciso estabelecer controles de qualidade, através de critérios de avaliação entre ambas as partes. É preciso que os fiscais tenham conhecimento e capacitação desenvolvidos, sabendo utilizar ferramentas e instrumentos relacionados a fiscalização, propiciando o cumprimento das atividades.

5.2 Limitações da pesquisa

Uma das limitações desta pesquisa foi a pequena quantidade de fiscais entrevistados. Isso se deve tanto porque existe um número pequeno de fiscais no setor de fiscalização, caracterizando um dos fatores críticos encontrados, tanto porque durante os mês de entrevista, um fiscal estava de férias e o outro de licença saúde.

Com a experiência de estágio da pesquisadora no setor de fiscalização e observação durante a aplicação das entrevistas, verificou-se que os entrevistados não conseguiram expressar totalmente todas as dificuldades e fatores críticos que existe na fiscalização dos contratos e no processo de terceirização do órgão, principalmente relacionados com problemas de atendimento das exigências e cláusulas do contrato por parte das contratadas, e demais fatores que não foram mencionados, mas que interferem para a atuação eficaz e eficiente da fiscalização para a Administração e interesse público.

5.3 Sugestões para trabalhos futuros

A pesquisa foi desenvolvida tanto pela observação quanto por entrevista com os fiscais de contratos. Para uma melhor compreensão do processo de fiscalização de contratos terceirizados, sugere-se que sejam realizados estudos comparativos das percepções da empresa contratada que presta os serviços de terceirização e dos funcionários que realizam o serviço terceirizado dentro do órgão. Assim é possível analisar e obter uma visão mais completa de como ocorre o processo de fiscalização e a terceirização dos contratos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 de Setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1983.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 14 de Agosto de 2016.

BRASIL. **Ministério do trabalho e emprego.** Disponível em: <<https://maisemprego.mte.gov.br/portal/pages/home.xhtml>> Acesso em: 30 de Agosto de 2016.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

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

Escola Nacional de Administração Pública: **Gestão e fiscalização de contratos administrativos.** Brasília, 2014. 27 p. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/cadernos_ena_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf>. Acesso em: 14 de Agosto de 2016.

Governo do estado de Santa Catarina. **Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados.** 2009, Santa Catarina – SC. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/manual_terceirizacao_ed_nova.pdf>. Acesso em 14 de Agosto de 2016.

Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI. **Manual de gestão e fiscalização de contratos.** 2010, Rio de Janeiro – RJ. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/sobre/arquivos/manualfiscal.pdf>>. Acesso em 14 de Agosto de 2016.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2003.

GONÇALVES, Cáo Márcio; COLAUTO, Romualdo Douglas; BEUREN, Ilse Maria. **Identificação dos Fatores Críticos de Sucesso em Instituição de Ensino Superior.** IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, INPEAU, Dez 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35648>> Acesso em 30 de Agosto de 2016.

HAHN. Simone Justo. **A responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de**

fiscalizar. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/6864923>>. Acesso em: 14 de Agosto de 2016.

IMHOFF, Márcia M; MORTARI, Aline P. **Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas.** Revista eletrônica de Contabilidade. Ed. especial. Santa Maria, Julho de 2005. Disponível em:<https://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Gestao/terceirizacao_vantagens_desvantagens.pdf>. Acesso em: 08 de Agosto de 2016.

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira, DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo.** Boletim Governet de Licitações e Contratos, nº 82, Fevereiro/2012, p. 112. Disponível em: <<http://www.governet.com.br/texto.php?cod=5129>> Acesso em: 01 de setembro de 2016.

MACHADO, Ana Cláudia Adriano. **A terceirização na administração pública: Vantagens e Desvantagens.** 2008. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas - Escola brasileira de administração pública e empresas, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MONTEIRO, Elaine Cristina. **Qualidade dos serviços terceirizados no setor público.** 2010. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração com habilitação em Gestão de Negócios). Faculdade do Vale do Ipojuca, Caruaru, PE, 2010.

ROCKART, J. **Chief executives define their own data needs.** Harvard Business Review, vol. 57, March-Apr, p. 81-83, 1979. Disponível em: <<http://https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10297607>>. Acesso em 07 de Setembro de 2016.

TEIXEIRA, D. R. **Terceirização na Administração Pública Fatores positivos e fatores restritivos.** Trabalho de Conclusão de Curso MBA em Administração Judiciária. 2004. 62 f. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2004.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Esta entrevista tem como objetivo analisar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que envolvem o processo de Fiscalização de contratos terceirizados no órgão do Ministério da Fazenda em João Pessoa-PB.

- 1) Como é realizada a fiscalização de contratos no órgão? Quais os principais desafios enfrentados?
- 2) Como se dá a escolha dos fiscais? Há competências e critérios para a ocupação da função? Eles passam por treinamentos?
- 3) No setor há estrutura adequada para a fiscalização?
- 4) As empresas terceirizadas e seus funcionários cumprem as atividades e exigências do contrato?
- 5) Qual a importância da empresa terceirizada na comunicação e apoio as exigências e atendimento das necessidades?
- 6) Quanto a realização dos serviços de terceirização, há fatores que impedem a não realização correta das atividades?
- 7) Como se dá o *feedback* entre o órgão e a empresa contratada após o final do contrato?
- 8) O processo de licitação auxilia em uma escolha adequada das empresas prestadoras do serviço?
- 9) Por ser um órgão público há restrições ou diferenciação quanto ao processo de licitação e fiscalização?
- 10) Em sua opinião, a fiscalização vem sendo realizada de maneira satisfatória? Quais fatores você considera essenciais para uma correta fiscalização e cumprimento dos contratos?
- 11) Que mudanças você faria no método atual de fiscalização?