



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**KATHIANE GALDINO MAIA GOMES**

**GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO: ANÁLISE DOS PROCESSOS  
DE MONITORAMENTO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

**Dissertação**

**RECIFE  
2023**

KATHIANE GALDINO MAIA GOMES

**GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO: ANÁLISE DOS PROCESSOS  
DE MONITORAMENTO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Romilson Marques Cabral

Coorientador: Prof. Dr. Felipe Luiz Lima de Paulo

**RECIFE  
2023**

- G633g      Gomes, Kathiane Galdino Maia  
              GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO À LUZ  
              DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO / Kathiane Galdino Maia Gomes. - 2023.  
              116 f.
- Orientador: Romilson Marques Cabral.  
              Coorientador: Felipe Luiz Lima de Paulo.  
              Inclui referências e apêndice(s).
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em  
              Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, 2024.
1. Gestão de contratos. 2. Fiscalização de contratos. 3. Terceirização. 4. Custos de transação. 5. Universidade. I. Cabral,  
              Romilson Marques, orient. II. Paulo, Felipe Luiz Lima de, coorient. III. Título

KATHIANE GALDINO MAIA GOMES

**GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO: ANÁLISE DOS PROCESSOS  
DE MONITORAMENTO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Romilson Marques Cabral – Orientador  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

---

Prof. Dr. Felipe Luiz Lima de Paulo – Coorientador  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marlene Valério dos Santos Arenas – Examinadora Interna PROFIAP  
Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/UNIR)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ionete Cavalcanti de Moraes – Examinadora Interna PROFIAP  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

---

Prof. Dr. José Álvaro Jardim de Almeida – Examinador Externo  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (DADM/UFRPE)

**RECIFE**

**2023**

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal analisar os processos de monitoramento da gestão e fiscalização de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO) na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). A análise foi realizada à luz da Teoria dos Custos de Transação, que estuda os custos envolvidos nas trocas contratuais, e determina que todo contrato possui incompletudes, na medida em que não é possível prever todas as salvaguardas necessárias para sua perfeita execução. A pesquisa é de natureza aplicada e de abordagem qualitativa e quantitativa, considerada do tipo exploratória-descritiva. O estudo se deu por meio de um estudo de caso, cujos dados primários foram extraídos através de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário junto aos gestores e fiscais dos 11 contratos de dedicação exclusiva de mão de obra da UFRPE vigentes em junho de 2023. Também foi realizada a análise dos documentos que compõem os processos administrativos de cada contrato, disponíveis no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo e a de tratamentos estatísticos, no intuito de identificar a ação dos pressupostos comportamentais e dos atributos das transações na estrutura de governança adotada, bem como propor arranjos estruturais capazes de melhorar o desempenho no monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE. Entre os principais resultados é possível apontar que os atributos de frequência, incerteza e especificidade de ativos se mostraram altamente significativos na composição dos custos de transação na universidade. Em relação aos pressupostos comportamentais, foi identificado um baixo nível de oportunismo e uma grande influência da racionalidade limitada, diante da falta de procedimentos padronizados unida às deficiências na capacitação e treinamento dos servidores que compõem as equipes de fiscalização. Diante da compreensão da estrutura de governança atualmente adotada na gestão e fiscalização de contratos de DEMO da UFRPE, foi proposto como produto técnico um manual para gestão e fiscalização de contratos com o objetivo de orientar e facilitar os processos de monitoramento dos contratos de terceirização.

Palavras-chave: Gestão de contratos; Fiscalização de contratos; Terceirização; Custos de transação; Universidade.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research is to analyze the processes of monitoring the management and inspection of exclusive labor contracts at the Federal Rural University of Pernambuco. This analysis was carried out in light of the Transaction Cost Theory, which studies the costs involved in contractual exchanges, and determines that every contract has incompleteness, as it is not possible to foresee all the safeguards necessary for its perfect execution. The research has applied nature and a qualitative and quantitative approach, considered exploratory-descriptive. The study was carried out through a case study, whose primary data were extracted by semi-structured interviews and questionnaire application to the managers and inspectors of the 11 exclusive labor contracts at UFRPE in force in June 2023. An analysis of the documents that compose the administrative processes of each contract, available in the Integrated System of Heritage, Administration and Contracts (SIPAC), was also fulfilled. The content analysis technique and statistical treatments were used, with the aim of identifying the action of behavioral assumptions and transaction attributes in the adopted governance structure, as well as proposing structural arrangements capable of improving performance in monitoring contracts managed by the UFRPE. Among the main results, it is possible to point out that the attributes of frequency, uncertainty and specificity of assets proved to be highly significant in the composition of transaction costs at the university. In relation to behavioral assumptions, a low level of opportunism and a great influence of limited rationality were identified, given the lack of standardized procedures combined with deficiencies in the qualification and training of employees who make up the inspection teams. Understanding the governance structure currently adopted in the management and supervision of UFRPE's DEMO contracts, a manual for contract management and supervision was proposed as a technical product with the aim of guiding and facilitating the monitoring processes of outsourcing contracts.

**Key words:** Contracts management; Contracts inspection; Outsourcing; Transaction costs; University.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios de busca e quantitativo de estudos localizados.....	17
Quadro 2 – Tipos de fiscalização e respectivas funções .....	31
Quadro 3 – Classificação da pesquisa .....	35
Quadro 4 – Objetos dos contratos e quantidade de postos de serviços terceirizados.....	36
Quadro 5 – Amarração teórica.....	40
Quadro 6 – Critérios de avaliação relacionados aos objetivos específicos da pesquisa.....	41
Quadro 7 – Localização da sede das empresas contratadas.....	55
Quadro 8 – Impacto e características das categorias analíticas .....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Representatividade das despesas com mão de obra terceirizada na UFRPE.....	15
Tabela 2 – Idade dos participantes da pesquisa.....	45
Tabela 3 – Grau de escolaridade dos participantes da pesquisa.....	45
Tabela 4 – Tempo de atuação na UFRPE.....	46
Tabela 5 – Unidade de atuação na UFRPE.....	47
Tabela 6 – Tempo de atuação na função de gestor/fiscal.....	48
Tabela 7 – Quantidade de contratos por gestor/fiscal.....	48
Tabela 8 – Quantitativo de contratos já firmados com a UFRPE.....	49
Tabela 9 – Quantitativo de prorrogações de vigência por contrato.....	50
Tabela 10 – Aspectos relacionados à categoria incerteza.....	52
Tabela 11 – Quantitativo de empresas participantes na licitação.....	55
Tabela 12 – Aspectos relacionados ao oportunismo.....	59
Tabela 13 – Aspecto relacionado à categoria racionalidade limitada.....	61
Tabela 14 – Eventos que dificultam as atividades de fiscalização na percepção dos fiscais técnicos e setoriais.....	65
Tabela 15 – Nível de concordância com as afirmações apresentadas.....	68



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações  
CATF – Coordenadoria de Acompanhamento Técnico Financeiro  
CBG – Clínica de Bovinos de Garanhuns  
CODAI – Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas  
DCL – Diretoria de Compras e Licitações  
Delogs – Departamento de Logística e Serviços  
DEMO – Dedicção Exclusiva de Mão de Obra  
ECT – Economia dos Custos de Transação  
EAII – Estação de Agricultura Irrigada de Ibimirim  
EAIP – Estação de Agricultura Irrigada de Parnamirim  
EECAC – Estação Experimental de Cana-de-açúcar do Carpina  
EEPAC – Estação Experimental de Pequenos Animais do Carpina  
EET – Estação Ecológica do Tapacurá  
GCF – Gerência de Contabilidade e Finanças  
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior  
IN – Instrução Normativa  
NEI – Nova Economia Institucional  
POPMAR – Base de Piscicultura Ornamental e Pesquisa Marinha  
PROAD – Pró-Reitoria de Administração  
RDC – Regime Diferenciado de Contratação  
SIPAC – Sistema Integrado de Processos  
TCT – Teoria dos Custos de Transação  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TR – Termo de Referência  
UABJ – Unidade Acadêmica de Belo Jardim  
UACSA – Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho  
UAEADTec – Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia  
UAG – Unidade Acadêmica de Garanhuns  
UAST – Unidade Acadêmica de Serra Talhada  
UFAPE – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco  
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	11
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.3	JUSTIFICATIVA.....	13
1.4	OBJETIVOS.....	16
1.4.1	Objetivo Geral .....	16
1.4.2	Objetivos Específicos .....	16
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>17</b>
2.1	PROCEDIMENTO DE REVISÃO DA LITERATURA .....	17
2.2	TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	18
2.2.1	Atributos da transação .....	20
2.2.2	Pressupostos comportamentais.....	22
2.2.3	Estruturas de Governança.....	23
2.2.4	Teoria dos Custos de Transação no setor público .....	25
2.3	GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	28
2.4	INFLUÊNCIAS DOS ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES E PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS IDENTIFICADOS NA LITERATURA.....	32
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>34</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO .....	34
3.2	UNIVERSO DA PESQUISA .....	35
3.2.1	População e amostra.....	37
3.3.	COLETA DE DADOS .....	38
3.4	ANÁLISE DE DADOS.....	39
3.5	DESENHO DA PESQUISA .....	42
3.6	ASPECTOS ÉTICOS .....	43
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>45</b>
4.1	ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES REALIZADAS ENTRE A UFRPE E AS EMPRESAS CONTRATADAS.....	49
4.1.1	Frequência .....	49
4.1.2	Incerteza .....	51

4.1.3	Especificidade de ativos .....	54
4.2	INFLUÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS NA GESTÃO DE CONTRATOS NA UFRPE .....	59
4.2.1	Oportunismo .....	59
4.2.2	Racionalidade Limitada.....	61
4.3	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFRPE .....	64
4.4	PROPOSTA DE ARRANJOS ESTRUTURAIS .....	70
<b>5</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO .....</b>	<b>72</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>83</b>
	<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE C – PRODUTO TÉCNICO.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública, a necessidade de executar ações de forma eficiente e econômica tem se tornado cada vez mais evidente nas últimas décadas (Araújo; Rodrigues, 2012). Abrucio (2007) enfatiza que a eficiência possibilita a otimização dos recursos à disposição do Estado e dos cidadãos, e contribui para a redução de gastos governamentais. Essa busca por eficiência e economicidade também se aplica ao contexto das licitações e contratos públicos, na medida em que se persegue a seleção da proposta mais vantajosa, bem como a gestão e fiscalização eficiente dos contratos administrativos a fim de evitar prejuízos e desperdícios de recursos públicos (Egashira; Caffé Filho, 2019).

A Lei nº 14.133/2021 indica que é prerrogativa da Administração acompanhar e fiscalizar a execução de seus contratos, e prevê a designação de um ou mais representantes para realizar esta tarefa, permitindo, inclusive, a contratação de terceiros para assisti-los nessa atribuição (Brasil, 2021). A gestão e fiscalização dos contratos administrativos, dessa forma, consiste em acompanhar o desempenho do fornecedor durante toda a execução contratual de forma a obter um registro do histórico da qualidade dos fornecimentos ou dos serviços prestados, permitindo a identificação de falhas e realização de correções (Araújo; Rodrigues, 2012). É possível verificar, no entanto, a existência de alguns fatores que podem interferir na eficiência desses processos e gerar custos para a Administração.

A Teoria dos Custos de Transação, elaborada pelo economista e administrador Oliver Williamson, aborda os custos de transação que permeiam as trocas contratuais. O autor afirma que além dos custos de produção, relacionados à matéria-prima, mão-de-obra, e ao processo produtivo em si, existem custos de transação, que são mais abstratos e de difícil mensuração (Williamson, 1985). Segundo o autor, todo contrato envolverá custos de transação, na medida em que não é possível prever todas as salvaguardas necessárias para evitar falhas contratuais.

A referida teoria, assim, procura identificar e analisar os custos de transação que cercam as relações contratuais, e apontar um arranjo para as estruturas de governança nas instituições que se adapte à ocorrência desses custos, no intuito de minimizá-los (Shelanski; Klein, 1995; Williamson, 1985). Apesar de ser uma teoria mais amplamente aplicada em organizações privadas, a TCT também pode ser utilizada para analisar as relações contratuais no setor público (Laurenceau; Destandau; Rozan, 2009). Nesse contexto, o presente estudo se baseia na Teoria dos Custos de Transação para analisar os processos de monitoramento da gestão e fiscalização de contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

## 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O artigo 104 da Lei 14.133, de 2021, apresenta as prerrogativas conferidas à Administração, e entre elas está a de fiscalizar a execução de seus contratos. Segundo Meirelles (2016), a finalidade da atividade de fiscalização contratual é garantir que o contrato seja executado de forma correspondente ao que foi projetado, e que cumpra as exigências previamente estabelecidas pela Administração, nos termos das cláusulas contratuais e demais normas regulamentares. Justen Filho (2006) aponta que a Administração não pode correr o risco de obter a execução defeituosa do contrato e, por esse motivo, deve exercer uma fiscalização permanente a fim de verificar se o contratado está adotando as técnicas e precauções necessárias.

Os contratos de regime de DEMO exigem ainda mais detalhamento em seus mecanismos de fiscalização, devido ao seu nível de complexidade e detalhamento, envolvendo aspectos como a verificação do cumprimento das obrigações do contratado quanto aos encargos previdenciários e trabalhistas, formalização dos processos de sanção, acompanhamento contínuo da qualidade dos serviços prestados, frequência e pontualidade dos terceirizados, análise da necessidade de alterações contratuais, entre outras particularidades (Lima, 2017; Miranda, 2018).

Mota (2019) analisou o uso da governança na contratação de serviços terceirizados de mão de obra de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), sob a ótica da TCT, e verificou que tais atividades sofrem influência dos pressupostos comportamentais e atributos das transações. Miranda (2018), ao propor um modelo de gerenciamento de riscos para contratos da terceirização de mão de obra, também analisou o panorama da terceirização e a influência dos pressupostos da Teoria de Custos de Transação. A autora verificou a presença em grau médio ou alto da racionalidade limitada, oportunismo e incerteza, confirmando que tais pressupostos estão presentes nos contratos, e que contribuem para a imperfeição dos mesmos.

A partir desse contexto, é possível perceber que a qualidade e eficiência da gestão e fiscalização dos contratos administrativos podem ser afetadas pela racionalidade limitada, oportunismo e atributos da transação, que podem gerar custos de transação para as instituições. Williamson (1985) aponta que, apesar de serem custos de difícil mensuração, mais importante do que determiná-los em termos absolutos, é proceder uma análise comparativa entre as formas alternativas dos contratos. O autor afirma que as pesquisas práticas que envolvem custos de transação quase nunca tentam mensurar tais custos de forma direta. Ao invés disso, busca-se

compreender como as relações organizacionais (práticas contratuais e estruturas de governança) se alinham com os atributos das transações na forma prevista pelos argumentos dos custos de transação (Williamson, 1985).

Na mesma direção, Fiani (2013) aponta que um contrato não é suficiente para garantir todas as salvaguardas para uma transação, devido aos efeitos da racionalidade limitada, da complexidade e incerteza do ambiente e da possibilidade de oportunismo pelas partes, o que torna difícil a antecipação de todas as circunstâncias relevantes que podem afetar a transação no futuro, tornando o contrato, assim, gravemente incompleto. Para o autor, diante da incompletude contratual, é preciso criar arranjos institucionais que deem conta das necessidades de ajuste *ex post* aos termos da transação, à medida que forem surgindo circunstâncias imprevistas. Nesse sentido, são considerados no presente estudo os pressupostos comportamentais e atributos de transações que permeiam os processos de monitoramento de contratos de DEMO na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), e que podem gerar custos de transação, especificamente os *ex post*, relacionados à fase de monitoramento contratual.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Os processos de monitoramento dos contratos devem ser realizados por agentes públicos especialmente designados para essa função, e que possuam capacidade técnica para desempenhar tais atividades. A Instrução Normativa nº 05, de 2017, do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, indica em seu artigo 43 que a função de gestor ou fiscal de contrato não pode ser recusada pelo servidor, ressalvados os casos em que sejam alegadas deficiências e limitações técnicas que possam inviabilizar a realização das atividades. Nesse caso, caberá ao superior hierárquico providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das funções, ou designar um outro servidor que tenha a qualificação necessária.

A Instrução Normativa (IN) nº 05 de 2017 também apresenta no § 2º do seu artigo 41, que no momento da indicação de um servidor deve-se levar em consideração a compatibilidade com as atribuições do seu cargo, o nível de complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. É possível verificar, no entanto, que na prática da fiscalização muitas vezes esses aspectos não são considerados. A realidade da fiscalização de contratos na Administração Pública envolve uma série de problemas como ausência de padronização de procedimentos, equipes limitadas,

sobrecarga de contratos por fiscal e falta de treinamento e capacitação (Almeida, 2019; Lima, 2021; Miranda, 2018; Mota, 2019).

Almeida (2019), ao analisar os principais obstáculos que circundam a fiscalização de contratos administrativos em uma IFES, destaca a falta de padronização de procedimentos e a ausência de treinamento e fontes de informação. Lima (2021), ao analisar os entraves à gestão e fiscalização de contratos de DEMO também no âmbito de uma IFES, destaca como dificuldades relatadas pelos fiscais e gestores: a falta de padronização dos processos, trazida pela ausência de manuais ou documentos normativos internos; e o desconhecimento da legislação.

Além das complexidades já inerentes ao processo de fiscalização de contratos administrativos, ainda há a influência da racionalidade limitada e do oportunismo na relação contratual, bem como as características de incerteza que envolvem o ambiente da contratação na Administração Pública. Nesse contexto, somando os efeitos da complexidade inerente ao monitoramento de contratos de DEMO, à ação dos pressupostos comportamentais e atributos das transações, foram definidas as perguntas de pesquisa que direcionam o presente estudo:

1. Quais elementos vêm sendo percebidos nos processos de monitoramento da gestão e fiscalização dos contratos de DEMO da UFRPE que vêm gerando custos de transação para a instituição?
2. Que modificações podem vir a ser introduzidas nos processos de monitoramento da gestão e fiscalização dos contratos de DEMO da UFRPE que sejam capazes de mitigar ou mesmo resolver os problemas percebidos?

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A abordagem da Economia dos Custos de Transação (ECT) propõe que qualquer tema que se relaciona a um problema de contratação pode ser adequadamente examinado em termos de custos de transação (Williamson, 1985). Nesse sentido, a Teoria dos Custos de Transação foi escolhida para nortear a análise dos processos de monitoramento de contratos de DEMO na UFRPE. Por meio de revisão da literatura foi possível identificar o perfil dos estudos voltados à análise dos custos de transação no âmbito da Administração Pública. Verificou-se que alguns estudos como o de Azevedo (2015) e Pacheco *et al.* (2018) abordam o dilema da escolha entre terceirizar ou produzir internamente os bens e serviços demandados.

No setor público, no entanto, desde o Decreto-Lei nº 200, de 1967, passou a ser indicada a execução indireta de algumas atividades, mediante formalização de contrato com a iniciativa

privada. A Lei nº 9.362, de 1998, dispôs sobre cargos extintos e em extinção da Administração Pública Federal, cujas atividades poderiam ser executadas de forma indireta. De forma mais recente, o Decreto nº 9.507 de 2018 trouxe a previsão dos serviços que não serão objeto de execução indireta na administração pública, entre os quais destacam-se os que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional; os que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade; aqueles relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e os que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade (BRASIL, 2018). Em atendimento ao art. 2º do referido Decreto, a Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, abrangendo serviços de limpeza, portaria, vigilância, transporte, copeiragem, entre outros. Dessa forma, entende-se que no caso do presente estudo não cabe a análise da escolha entre terceirizar ou não a execução de serviços, haja vista que a devida estrutura já é determinada por orientação legal.

Retomando ao perfil de estudos levantados, foi possível identificar algumas lacunas em relação à análise dos custos de transação na fase de monitoramento das contratações públicas. Fim (2015), Ferrando (2020) e Ferreira (2020) realizaram análise da Teoria dos Custos de Transação com enfoque direcionado aos processos licitatórios, ou seja, analisando os custos anteriores à elaboração dos contratos. Lima (2018) e Silva (2018), por sua vez, analisaram a referida teoria voltada aos processos de contratação de obras públicas em IFES. Kobayashi (2021) verifica as razões que levam contratos com DEMO em uma universidade pública federal a não serem prorrogados ou serem rescindidos. Já Miranda (2018) analisa os custos de transação existentes nas contratações de mão de obra terceirizada, mas com o foco voltado para a proposição de uma metodologia de avaliação de riscos.

Langfield-Smith e Smith (2003) apontam que a terceirização é um processo que carece de atenção, na medida em que envolve grande dose de incerteza e riscos para as partes envolvidas na contratação. Anguelov (2016) também ressalta a importância do estudo e compreensão do monitoramento na contratação de serviços terceirizados no setor público e dos responsáveis por essa tarefa, na medida em que se trata de um mecanismo para a responsabilização dos fornecedores pela prestação dos serviços. A terceirização do serviço público tem sido muitas vezes acompanhada por um forte foco acadêmico relacionado ao surgimento de novas formas de governança e uma grande negligência quanto aos processos e práticas através do qual esses serviços contratados são controlados e monitorados (Ditillo, 2015).



Ainda nessa direção, Johansson, Siverbo e Cámen (2016) afirmam que nos estudos relacionados à TCT não há grande atenção voltada à implementação e monitoramento de contratos, sendo necessária a realização de mais pesquisas sobre esses processos na terceirização de serviços públicos. Anguelov (2016) reforça o referido argumento ao apontar que, ainda que tenha se percebido um aumento dos estudos sobre terceirização no setor público, a análise sobre o impacto dos custos de transação no monitoramento dos contratos ainda é escassa. Nesse contexto, o estudo voltado aos processos de monitoramento de contratos se mostra relevante na medida em que permite que os benefícios da contratação sejam melhor absorvidos pelos governos, podendo lidar, assim, de maneira mais efetiva com riscos da contratação e possíveis falhas contratuais (Brown; Potoski, 2003).

Buscando, ainda, atender a orientação do Programa de Mestrado Profissional que propõe o apontamento de soluções práticas para os problemas que circundam a Gestão Pública, o presente estudo contribui no campo prático com informações e propostas de arranjos que venham a contribuir para redução de custos de transação e aumento de eficiência na gestão e fiscalização de contratos de terceirização geridos pela UFRPE, bem como contribuir para a melhoria da execução de tais atividades em outras IFES, servindo como material de consulta e comparação. A escolha da UFRPE como alvo de análise se dá pela relevância da instituição no contexto da Educação Superior no Brasil, abrangendo cursos de graduação, mestrado e doutorado, com forte contribuição à produção científica, e unidades distribuídas por diversos municípios do Estado de Pernambuco. Além disso, também é possível citar motivos pessoais e de acesso, visto que a autora faz parte do quadro de servidores da referida instituição, exercendo atividades relacionadas à gestão de contratos.

A escolha da análise direcionada aos contratos de regime de DEMO se justifica pela relevância desse tipo de contrato para a Universidade, por envolver atividades essenciais para o funcionamento da Universidade, como serviços de limpeza, vigilância, apoio administrativo, entre outros, bem como pelo significativo percentual que as despesas com mão de obra terceirizada representam em relação ao orçamento discricionário da instituição, conforme indicado na tabela 1, com valores referentes aos últimos 3 anos.

Tabela 1 – Representatividade das despesas com mão de obra terceirizada na UFRPE

Ano de referência	Orçamento para despesas discricionárias	Despesas com mão de obra terceirizada	Representatividade
2020	73.606.661,00	32.179.922,07	43,72%
2021	58.770.207,00	26.888.733,08	45,75%
2022	60.528.289,00	30.350.863,16	50,14%

---

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIAFI (2023).

Ademais, a escolha também se fundamenta pela observação dos problemas cotidianos que envolvem essas atividades e pelos constantes relatos dos servidores quanto às dificuldades enfrentadas nos processos de gestão e fiscalização de contratos na UFRPE. Diante disso, surgiu o interesse em analisar o referido cenário por meio de pesquisa científica, considerando a visão dos servidores que desempenham as atividades de monitoramento de contratos de DEMO na universidade.

## 1.4 OBJETIVOS

Nesta seção estão apresentados os objetivos geral e específicos norteadores do presente estudo.

### 1.4.1 Objetivo Geral

Analisar os processos de monitoramento da gestão e fiscalização de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra na UFRPE.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1- Analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas;
- 2- Identificar a influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE;
- 3- Compreender a estrutura de governança da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE;
- 4- Propor arranjos estruturais capazes de melhorar o desempenho no monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 PROCEDIMENTO DE REVISÃO DA LITERATURA

A elaboração do quadro teórico que perfaz a base do presente estudo se deu por meio de uma revisão de artigos, dissertações e teses que abordam a Teoria dos Custos de Transação aplicada à Administração Pública. A busca foi realizada no Portal de Periódicos da Capes e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Foram utilizadas as combinações dos termos “custos de transação”, “teoria dos custos de transação” e “administração pública” a fim de identificar estudos publicados nos últimos 10 anos que tenham ligação com o tema analisado. Para a busca no Portal de Periódicos da Capes foram utilizados os termos em inglês a fim de identificar também os estudos internacionais sobre a temática. Já na BDTD, que abarca estudos nacionais, os termos de busca foram utilizados em português. O quadro 1 apresenta a combinação dos termos utilizados na busca avançada dos diretórios, o período de publicação, bem como o quantitativo de resultados obtidos.

Quadro 1 – Critérios de busca e quantitativo de estudos localizados

Base de Dados	Termos de busca	Período de publicação	Quantitativo de resultados
Portal da Capes	Título contém “transaction costs” e qualquer campo contém “public administration”	2012-2022	69
BDTD	Todos os campos: "teoria dos custos de transação" E Todos os campos: "administração pública"	2012-2022	65

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ao aplicar os critérios de busca, foram obtidos 69 artigos no Portal da Capes, sendo 3 deles encontrados em duplicidade. Já na BDTD foram identificados 65 estudos com 6 ocorrências de duplicidade. Entre os 59 estudos identificados, 42 tratam-se de dissertações e 17 de teses. A primeira fase de análise se deu com a leitura do título e do resumo dos estudos para selecionar aqueles que apresentassem análises da Teoria dos Custos de Transação voltadas ao serviço público. Após a primeira filtragem, foi possível selecionar 39 artigos, 23 dissertações e 7 teses. A segunda etapa de seleção se daria com a leitura dinâmica dos estudos, no entanto, entre os 39 artigos selecionados, 14 deles não estavam disponíveis para leitura gratuita. Dessa forma, foi realizada a análise dos 25 artigos restantes.

Por fim, foram selecionados 15 estudos para subsidiar a análise dos custos de transação no presente estudo, tratando-se de 8 dissertações e 7 artigos, a partir dos quais foram extraídas as principais referências que nortearam a construção do referencial teórico desta pesquisa.

Apesar da busca ter se direcionado a estudos publicados nos últimos 10 anos, foi possível perceber que a base conceitual teórica neles referenciadas advém de estudos mais antigos. A base conceitual da Teoria dos Custos de Transação encontrada nos referidos estudos em grande parte está atribuída aos trabalhos de Williamson (1979, 1985, 1991), que se destaca por seu pioneirismo e quantidade de estudos produzidos sobre o tema.

## 2.2 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) surge com Ronald Coase, em 1937, por meio do artigo “*The nature of the firm*”, que introduz o conceito de custos de transação, e aponta sua influência no funcionamento de mercados. O autor destaca que existem outros custos que podem influenciar o mercado, além daqueles relacionados ao processo produtivo. A referida teoria surge no contexto da Nova Economia Institucional (NEI), que deixa de considerar o conceito de “firma” apenas como função de produção e passa a visualizá-la como um modo de governança, dando ênfase à relação orgânica entre os agentes contratuais. Segundo o Teorema de Coase (1960), em um mundo hipotético no qual não existem custos de transação, as instituições não exercem influência no desempenho econômico. O autor aponta, no entanto, que no mundo real os custos de transação são positivos, e as instituições exercem impacto significativo no comportamento dos agentes econômicos.

Para Coase (1937), sempre que existirem custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos agentes, as transações tornam-se custosas e inviabilizam o alcance de um equilíbrio eficiente no mercado. A partir dos estudos de Coase passam a surgir diversas teorias da firma vinculadas à base contratual, dentre as quais encontra-se a Economia dos Custos de Transação (ECT). O conceito básico da ECT é a existência de potenciais problemas futuros nos contratos, e que estes podem ser antecipados pelos agentes responsáveis pelo desenho dos arranjos institucionais (Zylbersztajn; Sztajn, 2005). As discussões iniciadas por Coase tomaram fôlego por meio dos estudos de Oliver Williamson, que elaborou ferramentas para viabilizar a aplicação e análise empírica dos mecanismos de governança.

Segundo Williamson (1985), a unidade básica de análise da ECT é a transação, ou seja, o evento que ocorre quando um agente adquire um bem, um serviço, ou estabelece uma interface com outro indivíduo. Para Fagundes (1997), os custos de transação relacionam-se aos recursos econômicos despendidos com planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes a fim de cumprir os termos contratuais de forma satisfatória e compatível com sua funcionalidade econômica. Schepker *et al.* (2014) os definem como os

custos envolvidos na elaboração de um contrato, do gerenciamento do relacionamento e das perdas resultantes do comportamento oportunista ou da falta de adaptação. Tais custos surgem a partir da constatação de que os contratos são imperfeitos, na medida em que sofrem influência de características comportamentais dos agentes e características das próprias transações (Heinz; Cruz; Barbosa, 2017).

O arcabouço teórico de Williamson tem foco no estudo sobre a formação das estruturas de governança (mercado, hierarquia e forma híbrida), além de definir pressupostos teóricos básicos, que são os atributos de transação (frequência, incerteza e especificidade dos ativos) e os pressupostos comportamentais (oportunismo e racionalidade limitada) (Zanella *et al.*, 2015). O ponto fundamental da referida teoria relaciona-se ao argumento de que os custos de transação são economizados à medida que as transações, com suas especificidades, são alocadas a estruturas de governança com diferentes custos e capacidades adaptativas, de maneira discriminativa (Williamson, 1985). Tratada como uma teoria de eficiência, a TCT propõe a redução de seus custos por intermédio do alinhamento entre pressupostos comportamentais, atributos de transação e estruturas de governança (Augusto *et al.*, 2013). Os estudos de Williamson ressaltam o papel das organizações de coordenar e minimizar os custos de transação, entendidos como os custos de desenhar, monitorar e exigir o cumprimento de contratos (Zylbersztajn e Sztajn, 2005).

Williamson (1985) aponta a existência dos custos de transação *ex ante*, que se referem aos esforços realizados antes da celebração do contrato, e dos custos *ex post*, relacionados aos esforços para manutenção e fiscalização do acordo firmado. Ellram, Tate e Billington (2008) caracterizam os custos *ex ante* como os custos das pesquisas iniciais, das negociações, da preparação, redação e registro dos contratos, e do estabelecimento das salvaguardas necessárias. Os custos *ex post* incorrem após a concretização do acordo e são advindos de adaptações necessárias à execução de um contrato, em função de falhas, erros, omissões ou alterações inesperadas (Williamson, 1981). Hobbs (1996) ainda classifica os custos de transação em três categorias: custos de informação, relacionados aos custos incorridos na busca por informações sobre produtos, insumos e partes envolvidas; custos de negociação, referentes aos custos de elaboração do contrato; e custos de monitoramento, que surgem após a formalização do contrato e durante sua execução. Williamson (1975) destaca que os procedimentos *ex ante* se apoiam na eficiência judiciária plena para solução das divergências, enquanto que os *ex post* se amparam em ajustes durante a execução do contrato, exigindo uma atuação de governança, a fim de aperfeiçoar situações não resolvidas judicialmente. Conforme brevemente já exposto, os custos

de transação sofrem influência de fatores comportamentais dos agentes, bem como de características das próprias transações, que serão melhor discriminados nas seções seguintes.

### 2.2.1 Atributos da transação

Segundo Williamson (1985), os atributos que caracterizam uma transação são: frequência, incerteza e especificidade de ativos, sendo este último, segundo o autor, o principal determinante da estrutura de governança a ser adotada. A frequência refere-se à periodicidade da ocorrência das transações, e pode ser classificada como única, ocasional e recorrente (Williamson, 1979). Segundo o autor, quanto maior a frequência, menor a probabilidade de surgirem comportamentos oportunistas, já que pressupõe uma maior reputação para os participantes da transação. Hobbs (1996) reforça esse apontamento ao destacar que, quanto maior a frequência das transações, maior será a valorização da relação pelas partes, que evitarão agir oportunisticamente no intuito de não atrapalhar esse relacionamento. Farina, Azevedo e Saes (1997) expõem que a repetição da transação é relevante para a escolha da estrutura da relação, e que favorece o maior conhecimento entre os atores, e a consequente construção de uma reputação em torno da marca, além de aumentar a confiança entre as partes. Este apontamento é reforçado por Shahab (2022), ao indicar que uma maior frequência das transações gera maior confiança entre os agentes envolvidos.

O atributo incerteza, por sua vez, relaciona-se às complexidades que permeiam o ambiente econômico, que em função de constantes mudanças, podem dificultar avaliações mais precisas (Williamson, 1985). Williamson (1975) destaca três tipos de incerteza: a primária, relativa às contingências ambientais; a secundária, relacionada à falta de informações; e a estratégica ou comportamental, que tem relação com o oportunismo. Conforme Ventura, Andrade e Portugal Júnior (2020), as incertezas geram custos de transação decorrentes da ocorrência de fatos imprevisíveis que demandam custos adicionais que visem restabelecer as condições de equilíbrio contratual. A TCT indica que as incertezas podem estar relacionadas a entradas, saídas ou a fatores ambientais (Ménard, 2004), bem como podem ser decorrentes de informação limitada ou assimétrica (Shahab, 2022).

A especificidade de ativos, por sua vez, refere-se ao nível em que os ativos, tangíveis ou intangíveis, não podem ser recuperados em caso de descontinuidade do acordo, ou seja, não podem ser realocados para outra negociação sem que haja perda de valor (Williamson, 1985). Assim, um ativo é considerado de alta especificidade quando seus investimentos são difíceis de serem adaptados para outros contratos (Brown; Potoski, 2003). Neuenfeld *et al.* (2018) pontuam

que esse pressuposto está associado à perda de valor dos ativos devido à sua utilização em determinada transação, na hipótese de que a mesma não ocorra ou que haja o rompimento do contrato.

Segundo Williamson (1991), esses investimentos específicos podem estar relacionados tanto a máquinas e materiais, como também a ativos humanos e capacitação de funcionários. Para o autor, a especificidade de ativos pode ser classificada em seis categorias: especificidade locacional; especificidade de ativos físicos, de ativos humanos, de ativos dedicados, especificidade de marca e especificidade temporal. A especificidade locacional relaciona o valor dos ativos à sua localização, sendo um fator que afeta diretamente os ativos de infraestrutura (Fiani, 2013). Para Cristofoli *et al.* (2010), a referida categoria aplica-se a territórios com características específicas que requerem investimentos que dificilmente têm usos alternativos.

A especificidade de ativos físicos relaciona-se a ativos que possuem propriedades materiais específicas para uma determinada finalidade, podendo se referir a moldes ou materiais especiais, máquinas de único uso, entre outros (Fiani, 2016; Pacheco *et al.*, 2018). Segundo Fiani (2011), a especificidade de ativos humanos advém da ideia de aprender fazendo (*learning by doing*), podendo ser citado como exemplo o caso de técnicos e cientistas de alto nível, que adquirem conhecimento através de longo período de formação e de aprendizado prático. A especificidade de ativos de caráter dedicado refere-se aos ativos cujo investimento se deu em função de uma promessa de demanda futura, podendo ser associadas a produtos e serviços feitos sob encomenda ou para atender exclusivamente determinado cliente (Fiani, 2011; Pacheco *et al.*, 2018).

A especificidade de marca, por sua vez relaciona-se a ativos que possuem qualidade superior ou vinculados a padrões ou marcas, muitas vezes associados a ativos cujo valor específico foi construído ao longo do tempo (Faria *et al.* 2014; Pacheco *et al.*, 2018). Para os mesmos autores, a especificidade temporal aplica-se quando a capacidade de resposta de determinada demanda é importante para a aplicação do serviço, e quando o tempo envolvido na execução da transação pode implicar em perda de valores transacionados, como no caso de produtos perecíveis.

Para Neuenfeld *et al.* (2018), na análise dos custos de transação, quanto maior a especificidade de ativos, maiores serão os custos envolvidos na transação. Azevedo (2015) indica que a especificidade aumenta os custos de transação, independentemente do tipo de governança adotada, razão pela qual, quanto mais específico for um ativo, maiores são os cuidados contratuais, devido ao interesse das partes em estabelecer um relacionamento de longo

prazo. Além de analisar a influência das características das transações para a geração de custos, é necessário compreender que os atributos comportamentais dos indivíduos também podem causar impactos nos custos de governança (Boehe; Balestro, 2006).

### 2.2.2 Pressupostos comportamentais

A racionalidade limitada é um dos pressupostos comportamentais indicados por Williamson, e se relaciona às restrições na capacidade cognitiva dos indivíduos, que interferem na forma como processam as informações que recebem (Williamson, 1981). O autor afirma que os agentes econômicos não conseguem prever todos os resultados possíveis de uma transação, na medida em que possuem uma capacidade limitada de processar as informações disponíveis, além de sofrerem o efeito das incertezas ambientais, que reforçam a dificuldade de assimilação das partes (Williamson, 1975). Segundo Simon (1955), o homem econômico tem uma visão limitada e simplificada da realidade, assim, suas decisões acabam sendo tomadas considerando esse modelo simplificado, ao invés do modelo real.

Para Brousseau e Glachant (2002), o pressuposto da racionalidade limitada indica que os agentes têm habilidades limitadas, e que este fato, somado ao ambiente de incerteza e de imprevisibilidade dos problemas, tornam tais agentes incapazes de compor um contrato completo. Segundo Schepker *et al.* (2014) a ECT considera que o comportamento humano é intencionalmente racional, mas sofre limitações em razão de restrições cognitivas e sobrecarga de informação. Higashi *et al.* (2017) ponderam que a racionalidade limitada força as empresas a direcionarem sua atenção aos custos com planejamento, adaptação e monitoramento das transações. Abbade (2010) reforça que a racionalidade limitada do tomador de decisões faz necessária a adoção de uma estrutura de governança adequada, capaz de monitorar e controlar as transações entre as partes envolvidas.

O oportunismo, por sua vez, trata da busca pelos próprios interesses, por meio da utilização de diversos artifícios para alcançá-los, inclusive a trapaça, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais (Williamson, 1985). Williamson (1985) aponta que o oportunismo não está limitado às suas formas mais óbvias, como a mentira, o roubo e a fraude, e sim, que se revela na maioria das vezes por formas sutis de enganação. Para o autor, o oportunismo é um conceito central no estudo dos custos da transação, sendo especialmente importante para atividades econômicas que envolvem investimentos com alto grau de especificidade. Segundo Jap e Anderson (2003), o oportunismo envolve vários elementos práticos, como a distorção de informações, a divulgação das informações de maneira



incompleta, e a renegação de compromissos, promessas e obrigações. O comportamento oportunista também pode ser explicado como a atitude de um agente que busca seus próprios interesses, sem a preocupação de que seu comportamento seja prejudicial a outra parte da relação (Shervani; Frazier; Challagalla, 2007).

A TCT não considera que todos os agentes agem de forma oportunista todo o tempo, apenas que alguns deles podem agir com oportunismo algumas vezes, o que é suficiente para introduzir custos de monitoramento nos contratos (Zylbersztajn, 1995). Para Zylbersztajn e Sztajn (2005), o oportunismo e a possível apropriação de valor de ativos específicos podem levar os agentes a descumprir previsões contratuais. Ainda segundo os autores, as lacunas contratuais acabam sendo inevitáveis, em decorrência da racionalidade limitada, e os agentes, em condição potencialmente oportunista, podem sentir-se estimulados a romper ou adimplir os contratos. O rompimento de contratos pode deixar de ser opção para os agentes quando os custos dessa ruptura forem maiores do que os benefícios que trariam. Abbade (2010) aponta que o oportunismo é decorrente da racionalidade limitada, haja vista que, como não é possível redigir um contrato completamente seguro, é inevitável que as falhas contratuais possam ser aproveitadas por outros agentes. Para Handley e Angst (2015), quanto maior o oportunismo, maiores serão os custos relativos aos mecanismos empregados para controlar o comportamento da outra parte.

Para lidar com os custos de transação relacionados aos seus atributos e aos pressupostos comportamentais, como aponta Williamson (1985), os agentes precisam se utilizar de determinados mecanismos, chamados de estruturas de governança.

### 2.2.3 Estruturas de Governança

Williamson (1985) introduz o conceito de estrutura de governança como mecanismos de coordenação que determinam a forma como são configuradas as transações. No mesmo sentido, Dekker (2004) destaca que as questões relacionadas à escolha da estrutura de governança estão interligadas às formas de controlar e coordenar as transações. Williamson (1985) aponta de que forma as estruturas de governança podem acontecer: via mercado, hierarquia (integração vertical) ou por contratos.

Ainda na percepção de Williamson (1895), a estrutura de governança via mercado ocorre quando as empresas optam por adquirir o que precisam no mercado livre. Outro aspecto que caracteriza a estrutura de mercado é a possibilidade de substituir livremente e a qualquer instante quaisquer das contrapartes na transação, já que o ativo da transação é de caráter

relativamente geral, sem especificidade significativa, não produzindo, dessa forma, vínculo entre as partes da transação (Williamson, 1985).

A estrutura por hierarquia, ou por integração vertical, se dá quando as empresas produzem internamente os produtos ou serviços de que necessitam (Williamson, 1985). Conforme Fiani (2013), o arranjo institucional caracterizado pela hierarquia pressupõe uma estrutura verticalmente integrada, no interior da qual a transação se desenvolve sob o controle de uma burocracia. Segundo o autor, os agentes responsáveis pelas transações não possuem autonomia, ficando submetidos a um controle centralizado, diferentemente das transações de mercado, nas quais os agentes dispõem de autonomia de decisão.

A terceira forma de estrutura de governança, considerada híbrida, se apresenta por meio da formalização de contratos. Para Ménard (2004), as estruturas híbridas surgem como alternativa quando os mercados são percebidos como incapazes de agrupar adequadamente os recursos e capacidades relevantes para a transação, e quando a hierarquia representa uma perda de flexibilidade e incentivos. Balestrin e Verschoore (2016) reforçam a existência desses dois extremos nas organizações: a opção de obter os componentes que precisa no mercado, e a opção por produzir internamente tais componentes; e a ocorrência de um meio termo que é a formação de arranjos colaborativos para obtenção dos componentes necessários.

Williamson (1979) afirma que as estruturas de governança devem ser compatíveis com a complexidade dos contratos, sendo imprópria a adoção de estruturas de governança complexas para contratos simples, ou de estruturas de governança simples para contratos complexos, aumentando, nesse caso, o risco de comportamentos indesejados entre as partes, bem como a ocorrência de custos desnecessários. A decisão quanto ao modo de organização a ser utilizado se dará a partir da comparação entre alternativas de menor custo (Zylbersztajn e Sztajn, 2005).

Diante das amplas e diversas conotações atualmente atribuídas ao termo governança, faz-se necessário esclarecer que, no presente estudo, o termo estrutura de governança será utilizado no sentido de arranjo institucional, relacionado à teoria dos custos de transação, como também enfatizou Fiani (2013). Davis e North (1971) e Williamson (1991) comentam sobre a diferença entre ambiente institucional e arranjo institucional. O ambiente institucional relaciona-se ao conjunto de regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem a base para o funcionamento da economia e da sociedade; enquanto os arranjos institucionais referem-se às regras que os agentes definem em suas transações econômicas particulares (Davis; North, 1971). No mesmo sentido, Williamson (1991) caracteriza o ambiente institucional como o conjunto de regras gerais que fornecem os marcos sob os quais

um arranjo institucional opera. Fiani (2016) complementa que um arranjo institucional determina qual é o objeto da transação, quais são os agentes habilitados a realizá-la, e como ocorrem as interações entre os agentes ao longo do desenvolvimento da transação.

Ademais, cabe destacar que apesar de ser uma teoria inicialmente aplicada a organizações privadas, a TCT também tem sido utilizada para analisar as relações contratuais no setor público (Laurenceau; Destandau; Rozan, 2009).

#### 2.2.4 Teoria dos Custos de Transação no setor público

A análise dos custos de transação tem muito a contribuir para o entendimento das estruturas de governança, assim como das possibilidades de reconfiguração para melhorar a performance do setor público (Ferris; Graddy, 1998). Para Mello (2007), a distinção fundamental entre os setores público e privado, nesse contexto, relaciona-se aos objetivos visados por cada tipo de organização, e à natureza dos sistemas de incentivos e das estruturas de governança que podem ser instituídas em cada caso. No caso da relação entre o mercado e organizações públicas, conforme afirma Ferreira (2020), é a legislação que regula as transações, fornecendo os mecanismos de governança que direcionam o ajuste de expectativas, obrigações e garantias entre as partes.

Embora demande certa atenção na aplicação da teoria ao setor público, o modelo é útil para explicar relações contratuais caracterizadas pela assimetria de informações, objetivos divergentes e incerteza, características estas que se aplicam às transações públicas (Ferris; Graddy, 1998). No mesmo sentido, Mello (2007) aponta que é possível, mantidos os devidos cuidados para que essa aplicação não seja direta e pouco crítica, usar as ferramentas analíticas da TCT para descrever processos de organização no setor público e discutir vantagens e custos de arranjos alternativos em diferentes esferas de governo e que envolvam vários tipos de agentes, ou ainda relações com o setor privado.

Autores como Moe (1990), North (1990) e Williamson (1999), ao analisarem a TCT no setor público, direcionaram suas lentes ao estudo da burocracia pública. Moe (1990) aplica a teoria dos custos de transação às relações políticas e enfatiza que existem diferenças significativas entre os setores público e privado, e que a nova economia das organizações precisa ser adaptada em alguns pontos essenciais para lidar de forma efetiva com a burocracia pública. O autor destaca entre essas diferenças a questão comparativa entre mercado e hierarquia, e afirma que esta não se aplica totalmente ao setor público, na medida em que a maioria dos bens e serviços oferecidos pelo governo não estão disponíveis no mercado. O

referido apontamento, no entanto, contrasta com as observações de Wilson (1989), de que é difícil pensar em uma atividade do governo que nunca foi feita ou que não é atualmente feita por uma empresa privada.

Outro ponto destacado por Moe (1990) é que, pelo fato de agentes públicos não poderem transferir seus direitos de autoridade política, muitas vezes a conveniência toma o lugar da eficiência no desenho da burocracia pública. O autor destaca que no setor privado os ganhos mútuos ocorrem a partir de acordos voluntários, e que no caso do setor público a autoridade é involuntária e coercitiva, também comprometendo o alcance de eficiência. O autor também argumenta que a especificidade de ativos não é tão relevante para o setor público quanto para o setor privado. North (1990), por outro lado, se preocupa menos com a forma de organização da burocracia pública e mais com a eficiência do processo de escolha pública. O autor afirma que os mercados políticos são inerentemente imperfeitos e muito mais propensos à ineficiência.

Williamson (1999), por sua vez, acredita que o raciocínio da eficiência pode sim ser aplicado à política pública. O autor enfatiza que as transações no setor público podem ser classificadas de seis formas: de aquisição, de redistribuição, regulatórias, soberanas, judiciais e de infraestrutura. Entre as referidas classes de transações públicas, o autor analisa de forma sistemática apenas as transações soberanas, que são aquelas relacionadas aos comandos que apenas o Estado deve emitir. Como exemplo de transações soberanas é possível citar aquelas relacionadas a relações exteriores, questões militares, gestão orçamentária, e ações do Poder Judiciário (Williamson, 1999). Segundo o autor, o governo organiza esse tipo de transação não porque seja mais barato ou mais eficiente sendo executado pelo governo, mas porque só ele envolve a autoridade pública.

Para o presente estudo, mostram-se relevantes as chamadas transações de aquisição, que são aquelas relacionadas à questão de produzir internamente ou comprar, e que podem variar de aquisições simples, como a compra de material de escritório, a aquisições complexas, como sistemas avançados de armamento (Williamson, 1999). Apesar de não se aprofundar nas características das transações de aquisição, Williamson (1999) destaca que para circunstâncias específicas e de urgência, o governo raramente deve buscar produzir suas próprias necessidades, e que para aquisições comuns, a competição do mercado pode ser aproveitada de forma a obter salvaguardas.

Conforme exposto, diversos autores analisaram o setor público pelas lentes da TCT direcionando sua atenção a questões da burocracia política. Muitos outros estudos empíricos relacionados à estrutura de governança, por outro lado, têm seu foco direcionado à questão central de produzir internamente ou adquirir determinado produto no mercado. No setor

privado, essa decisão é usualmente booleana (sim ou não) e irreversível; diferentemente do setor público, onde o processo de tomada de decisão não é tão restrito (Whittington; Dowall, 2006). As alternativas de arranjos institucionais para implementação de atividades do estado estão diretamente relacionadas ao tipo dessas atividades, uma vez que se diferenciam não apenas pela existência ou não de mercados para os seus produtos e serviços, mas também em função das instituições políticas e do sistema jurídico vigente (Mello, 2007).

Segundo Fiani (2016), o arranjo típico da administração de empresas públicas e de órgãos da Administração Direta é a hierarquia, na medida em que envolve uma estrutura verticalmente integrada, no interior da qual a transação se desenvolve sob o controle centralizado de uma burocracia. Para Klein, Pizzio e Rodrigues (2018), a universidade federal é caracterizada como órgão público da administração indireta, mas possui uma série de especificidades, já que se apresenta como uma estrutura matricial cujas dinâmicas integrativas organizam-se tanto no interior quanto no exterior da instituição. Para os autores, as estruturas de governança das universidades envolvem um conjunto de atividades institucionais que objetivam por um lado os interesses de atores internos, mas que também são pressionados pelos interesses da sociedade e do mercado como um todo.

Ao analisar especificamente contratos de concessão nas parcerias público-privadas, Fiani (2016) indica que a estrutura híbrida é o arranjo que melhor descreve a relação entre agentes privados e organizações públicas. Dessa forma, acredita-se que esse entendimento pode ser estendido aos contratos de DEMO, que de forma semelhante envolvem relação contratual entre os setores público e privado. Segundo Ménard (2004), o número de conceitos e teorias envolvidos na pesquisa sobre organizações híbridas é limitado. Ao invés de investigar a melhor opção entre estruturas de mercado, por hierarquia ou por arranjo híbrido, como a maioria das pesquisas, o autor buscou examinar mais especificamente as formas de governança que podem ser escolhidas dentro de um arranjo híbrido.

Ferris e Graddy (1998) enfatizam que a promessa de custos de produção mais baixos e de maior flexibilidade por parte das organizações privadas sugere que a administração pública pode reduzir seus custos ao contratar um fornecedor externo (terceirização). Os autores alertam, no entanto, que as atividades relacionadas à seleção de fornecedores, formalização e monitoramento de contratos e a busca pelo cumprimento das obrigações contratuais podem requerer custos de transação significativos. Anguelov (2020), por sua vez, direciona sua análise aos arranjos para monitoramento de serviços públicos terceirizados. O autor aponta que, com o aumento da terceirização de serviços governamentais, os gestores públicos têm estado cada vez mais envolvidos na redação e fiscalização de contratos, e que a busca pela conformidade e

desempenho adequado dos serviços terceirizados tornaram-se funções importantes da gestão pública.

Nesse sentido, no caso concreto da estrutura de governança da gestão de contratos na UFRPE, não cabe a questão de escolha entre estruturas de mercado, hierarquia ou híbrida, haja vista que esta estrutura é definida por orientação legal, na medida em que são indicados os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta. Apesar de não se aplicar a análise quanto à escolha da estrutura de governança a ser utilizada, é possível verificar de que forma os arranjos institucionais podem ser ajustados a fim de aperfeiçoar a execução dos procedimentos *ex post*, que, no caso concreto, são aqueles realizados através da gestão e fiscalização dos contratos (Kobayashi, 2021).

## 2.3 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Heinen (2018) traz uma definição básica de contrato ao apresentá-lo como um acordo entre duas ou mais partes, que se destina a criar uma relação jurídica vinculativa ou ensejar algum outro efeito legal. Ainda segundo o autor, o contrato formalizado por pessoas jurídicas estatais também está enquadrado nesta categoria, tratando de uma relação jurídica que tem como uma das partes uma entidade estatal. Para Horbach (2016), contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre terceiros e a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolva um acordo de vontades para a criação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, submetido a um regime de direito público que garanta prerrogativas para a Administração e que esteja direcionado a satisfazer o interesse público.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aponta em seu artigo 22, inciso XXVII, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

No regimento brasileiro, a Lei que apresentava as normas gerais sobre os contratos administrativos era a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que veio a ser substituída pela Lei

nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Entre as principais mudanças introduzidas pela Nova Lei de Licitações é possível destacar a reorientação de foco, que na Lei nº 8.666/1993 era voltado ao combate à corrupção, enquanto na nova lei é direcionado à governança e eficiência (Almeida, 2022). Entre os novos princípios trazidos pela referida lei, destaca-se o princípio do planejamento, que é reiterado em diferentes momentos do dispositivo. Em seu artigo 18, a Lei destaca que o planejamento deve caracterizar a fase preparatória do processo licitatório, e envolver todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (Brasil, 2021). Essas considerações também incluem a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução do contrato, como apontado no inciso X, do artigo 18, bem como providências a serem adotadas pela Administração em momento prévio à celebração do contrato, inclusive referente à capacitação de pessoal para fiscalização e gestão contratual, nos termos do inciso X, do § 1º do artigo 18 (Brasil, 2021). Entre as novidades também é possível citar a exigência de que sejam descritos no Edital e no Termo de Referência (TR) como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, com os respectivos critérios de medição e de pagamento, e demais regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do contrato administrativo a ser celebrado (Brasil, 2021).

A Lei nº 14.133, de 2021, em seu artigo 89, determina que os contratos administrativos serão regulados por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, sendo aplicados supletivamente os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de direito privado. Di Pietro (2020) destaca algumas características que diferem os contratos administrativos dos contratos de direito comum, e entre elas é possível citar a supremacia da Administração sobre o particular, que se expressa por meio das chamadas cláusulas exorbitantes. Segundo a autora, tais cláusulas colocam a Administração em posição de supremacia em relação ao contratado, como os casos de possibilidade de exigência de garantia, alteração e rescisão unilateral do contrato, aplicação de penalidades e fiscalização da execução contratual.

A Lei nº 14.133, de 2021, prevê em seu artigo 117 que a execução do contrato deve ser acompanhada por um ou mais fiscais, sendo estes representantes da Administração especialmente designados e que cumpram requisitos estabelecidos na Lei. A Lei também permite a contratação de terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes a suas atribuições. O representante designado pela Administração fica responsável pelo registro de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando, inclusive, as medidas necessárias à regularização das faltas ou defeitos observados (Brasil, 2021). Em caso de situação que demande decisão ou providência que ultrapasse sua

competência, o fiscal deverá informar seus superiores hierárquicos para que as medidas necessárias sejam tomadas em tempo hábil. Ainda segundo a Nova Lei de Licitações, a figura do fiscal de contrato também deve contar com o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, para dirimir dúvidas e subsidiar com informações que auxiliem na prevenção de riscos na execução do contrato.

O Manual de Licitações do TCU (2010) argumenta que é dever da Administração acompanhar e fiscalizar a execução contratual e verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. O referido manual ainda aponta que o fiscal do contrato, de preferência, seja integrante do setor solicitante do bem, obra ou serviço. O acompanhamento e a fiscalização devem ser mantidos pela Administração do início ao fim da execução contratual, sendo realizada por equipe de fiscalização ou profissional com experiência técnica necessária ao controle do objeto contratado (TCU, 2010).

O Acórdão nº 2.917/2010 do TCU relata que o servidor designado pela Administração não pode se recusar a exercer a atividade de fiscal de contrato, posto que não se trata de ordem ilegal. No entanto, também fica prevista a possibilidade de que o servidor exponha ao seu superior hierárquico as deficiências e limitações que o impedem de cumprir diligentemente suas obrigações (Brasil, 2010). Ainda segundo o acórdão, em caso de atuação a esmo por parte do servidor designado, caracterizada por imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional, pode ser configurada pena de grave infração à norma legal.

Gomes (2016) indica que os gestores e fiscais dos contratos administrativos devem ser diligentes, agir com pró-atividade, presteza e rendimento funcional, buscando exercer a ação fiscalizadora de modo sistemático e permanente, no intuito de cumprir, rigorosamente os prazos, condições, qualificações e especificações previstas no contrato. Nesse sentido, a fiscalização e gestão de contratos administrativos de forma efetiva, eficiente e eficaz são de extrema importância para a Administração Pública, na medida em que contribuem para evitar prejuízos e desperdícios dos recursos públicos (Egashira; Caffé Filho, 2019).

A Lei nº 14.133 de 2021 prevê que a empresa contratada deve manter um representante aceito pela Administração no local da obra ou do serviço, sendo este chamado de preposto. O preposto deve ser designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços por meio de instrumento formal no qual constará, de forma expressa, os poderes e deveres relacionados à execução do objeto (Brasil, 2017). A IN nº 05/2017 ainda prevê que a referida indicação pode ser recusada pelo órgão ou entidade contratante, desde que sejam apresentadas as devidas justificativas, devendo a contratada indicar outra pessoa para o exercício da atividade. Poderá ser exigida a manutenção diária do preposto no local da execução do objeto, bem como em



escala semanal ou mensal, a depender da natureza dos serviços (Brasil, 2017). Além disso, a nova Lei de Licitações indica que nas contratações de serviços contínuos com regime de DEMO, exclusivamente, a Administração responderá de forma solidária pelos encargos previdenciários e de forma subsidiária pelos encargos trabalhistas, em caso de comprovação de falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

A IN nº 05, de 2017, que dispõe sobre “as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, caracteriza em seu artigo 39 as atividades de gestão e fiscalização de contratos:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

As atividades de gestão e fiscalização de contratos devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato (Brasil, 2017). A Instrução Normativa nº 05 de 2017 dispõe sobre as atividades atribuídas às figuras do Gestor de contratos, Fiscal Técnico, Fiscal Administrativo, Fiscal Setorial e Público Usuário, conforme descritas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Tipos de fiscalização e respectivas funções

<b>Tipo de Fiscalização</b>	<b>Função</b>
Gestão da Execução do Contrato	Coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como os atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento de documentação pertinente ao setor de contratos.
Fiscalização Técnica	Acompanhar e avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de quantidade, qualidade, tempo e modo estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário.
Fiscalização Administrativa	Acompanhar os aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de DEMO quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento
Fiscalização Setorial	Acompanhar a execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.

<b>Tipo de Fiscalização</b>	<b>Função</b>
Fiscalização pelo Público Usuário	Acompanhar a execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Fonte: Elaborado pela autora com base na IN nº 05, de 2017 (2023).

## 2.4 INFLUÊNCIAS DOS ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES E PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS IDENTIFICADAS NA LITERATURA

Neves e Gasparetto (2019) utilizam-se da TCT para verificar como ocorrem o controle e o monitoramento de contratos terceirizados de um órgão público federal a partir da percepção dos gestores e fiscais. Os autores identificaram baixa especificidade de ativos e incerteza ambiental na instituição analisada. Kobayashi (2021), por sua vez, ao utilizar a ECT para analisar as razões que levam contratos administrativos com DEMO em uma universidade pública federal a não serem prorrogados ou rescindidos, percebeu uma relevância maior do oportunismo frente à racionalidade limitada, e entre os atributos das transações, a especificidade de ativos se mostrou mais influente do que a frequência e a incerteza.

Rocha (2018) ao analisar os custos de transação em uma universidade pública federal, verificou a falta de capacitação como um problema recorrente, além de indicar que a comunicação e a divulgação de informações referentes aos serviços de terceirização, tanto entre a universidade e as empresas contratadas, quanto entre os setores que participam do processo, ocorrem de forma fragmentada e não institucionalizada. O autor conclui que os referidos aspectos prejudicam a aprendizagem organizacional e aumentam a recorrência de erros na execução contratual e consequentemente a incidência dos custos de transação.

Marinho *et al.* (2018) investigam os desafios enfrentados pelos fiscais de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública. Os profissionais consideraram a falta de treinamento e qualificação como maior desafio a ser enfrentado durante a atividade de fiscalização, diante da limitação na participação em cursos, palestras e congressos, e em programas internos de treinamento e na ausência de manual de procedimentos com orientações para a fiscalização. Egashira e Caffé Filho (2019), ao tratar dos papéis do gestores e fiscais de contratos, concluem que suas atividades carecem de capacitação, conhecimentos técnicos, legislativos e sobretudo, do comprometimento por parte dos servidores designados para tais funções.

Kinczeski (2020) relaciona os fatores críticos de sucesso identificados na Universidade Federal de Santa Catarina. Entre os fatores identificados, destaca a falta de apoio da Alta

Administração ao grupo de gestores e fiscais de contratos, o acúmulo de funções técnicas e administrativas, diante da inexistência de segregação das funções, a ausência de fluxos de processo mapeados na área, a falta de padronização de procedimentos, a inexistência de manual próprio de fiscalização, além de constatar que a falta de capacitação dos atores envolvidos é um dos principais gargalos da universidade em relação à terceirização. Também foi identificada percepção de sobrecarga de trabalho entre os gestores e fiscais e alto índice de desmotivação.

No mesmo sentido, ao analisar as fragilidades presentes nas rotinas de gestão e fiscalização de contratos da prefeitura de um município do Estado de Santa Catarina, Búrigo e Gunther (2020) constataram uma carência de cursos de capacitação e aperfeiçoamento ofertado aos agentes, sobrecarga de atribuições, falta de motivação e ausência de manual de boas práticas.

### 3 METODOLOGIA

O procedimento metodológico da pesquisa caracteriza-se como qualitativo-quantitativo de caráter exploratório-descritivo. Para coleta de dados procedeu-se a metodologia de triangulação de fontes, recomendada em pesquisas qualitativas. O propósito foi levantar informações para viabilizar a análise prática dos pressupostos básicos, atributos das transações e estrutura de governança, relacionados à TCT.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Quanto à natureza, a pesquisa se classifica como aplicada, já que está orientada para uma aplicação prática, conforme apontam Casarin e Casarin (2012). Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e quantitativa. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que as coisas são analisadas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos por meio dos significados que as pessoas conferem a eles. Para Gaskell (2002), a abordagem qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação, com o objetivo de compreender detalhes das crenças, atitudes, valores e motivação das pessoas em contextos sociais específicos. A abordagem quantitativa, por sua vez, busca tornar possível que os resultados de uma pesquisa possam ser medidos e quantificados, e demonstrados por meio de números ou estatísticas (Zanella, 2011).

Segundo Gil (2022), os métodos mistos podem ser utilizados quando se pretende aperfeiçoar o estudo com um segundo método e quando existe a necessidade de entender um objetivo da pesquisa por meio de múltiplas fases. Nesse sentido, optou-se pela realização de pesquisa documental, realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário, no intuito de realizar a triangulação de métodos, e obter mais informações sobre a estrutura de governança e arranjos institucionais do monitoramento de contratos na UFRPE.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é considerada do tipo exploratória-descritiva, dado que busca a descrição das características de determinado grupo ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis (Gil, 2008). Para Lakatos e Marconi (2021), esse tipo de pesquisa tem por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas. No que diz respeito aos procedimentos, classifica-se como um estudo de caso. Yin (2001) aponta que o estudo de caso se configura como uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno atual, inserido

em seu contexto, que é o caso da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE. O quadro 3 apresenta de forma resumida a caracterização do estudo quanto à sua classificação metodológica.

Quadro 3 – Classificação da pesquisa

<b>Categoria</b>	<b>Classificação</b>
quanto à natureza	aplicada
quanto à abordagem	qualitativa-quantitativa
quanto aos objetivos	exploratória-descritiva
quanto aos procedimentos	estudo de caso

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

### 3.2 UNIVERSO DA PESQUISA

A Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, atua nas áreas de Ensino, Pesquisa e Extensão e é composta por mais de 1.200 professores, mais de mil técnicos e cerca de 17 mil estudantes. Oferece 59 cursos de graduação no Campus Dois Irmãos (Sede) no Recife, nas Unidades Acadêmicas de Serra Talhada (UAST), do Cabo de Santo Agostinho (UACSA), de Belo Jardim (UABJ) e de Educação a Distância e Tecnologia (UAEADTec). Ainda atua como tutora da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), antiga Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG). Na pós-graduação, destaca-se na produção de pesquisa com 58 mestrados e doutorados, além de ofertar Ensino Médio e cursos técnicos no Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas (CODAI). A UFRPE possui estações avançadas de pesquisa, com campi situados no Litoral, na Zona da Mata, no Agreste e no Sertão de Pernambuco sendo elas: Estação Ecológica do Tapacurá (EET); Estação Experimental de Cana-de-açúcar do Carpina (EECAC); Estação Experimental de Pequenos Animais do Carpina (EEPAC), Estação de Agricultura Irrigada de Ibimirim (EAII), Estação de Agricultura Irrigada de Parnamirim (EAIP), Base de Piscicultura Ornamental e Pesquisa Marinha (POPMAR), Clínica de Bovinos de Garanhuns (CBG) e a Fazenda Experimental, também situada em Garanhuns.

Dentro da estrutura organizacional, a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) é o setor responsável pela gestão das demandas de contratações. A PROAD encaminha as referidas demandas para a Diretoria de Compras e Licitações (DCL) para realização de procedimento licitatório, e definição da empresa responsável pela prestação dos serviços. Em seguida, a formalização do Contrato é feita pela Coordenadoria de Acompanhamento Técnico Financeiro

(CATF), que também realiza a solicitação de designação de gestor e fiscais do contrato ao setor demandante. Os contratos de DEMO da UFRPE de forma geral são geridos pelo Departamento de Logística e Serviços (Delogs). Os gestores e fiscais administrativos em maior parte estão vinculados ao Delogs, enquanto fiscais técnicos e setoriais estão distribuídos pelas Unidades Acadêmicas e Campi Avançados da Universidade, com exceção a um dos contratos de serviços de vigilância analisado, que no momento de realização da pesquisa atende apenas a Ufape, e cuja gestão e fiscalização é feita por servidores da referida unidade. Os fiscais técnicos e setoriais repassam as medições dos serviços prestados na localidade em que atuam para os gestores dos contratos e fiscais administrativos, que centralizam essas informações e realizam os trâmites necessários junto às empresas contratadas.

A presente pesquisa analisa os 11 contratos de regime de DEMO da UFRPE vigentes em junho de 2023. Os contratos analisados foram formalizados entre os anos de 2017 e 2023, e estão relacionados no quadro 4, com os respectivos objetos e a quantidade de postos de serviços terceirizados. A opção pela restrição da análise aos contratos vigentes se deu pelo fato de que a identificação dos pressupostos comportamentais e atributos da transação na presente pesquisa se dá em grande parte por meio das informações obtidas dos servidores que atualmente exercem as funções de gestores e fiscais de contratos. Esse fator tornaria inviável a análise de contratos já encerrados, haja vista que muitos dos servidores que atuavam como gestores e fiscais de contratos não se encontram em situação ativa na universidade.

Quadro 4 – Objetos dos contratos e quantidade de postos de serviços terceirizados

Nº do Contrato	Empresa	Objeto contratado	Quantidade de postos de serviços terceirizados
31/2017	A	Serviços de recepção e portaria	105
32/2017	A	Serviços de apoio às atividades agrárias	58
34/2017	B	Serviços de apoio à atividades de biblioteca, cerimonial e eventos, contínuo, controle de estoque, copeiragem, cozinha, gráfica, informática, jardinagem, lavanderia hospitalar e limpeza e tratamento de piscina	52
35/2017	C	Serviços de vigilância patrimonial armada e motorizada (Ufape)	12
06/2019	A	Serviços de limpeza e conservação nas dependências internas e externas	233
28/2019	D	Serviços de manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	36
06/2020	E	Serviço de tradutor e intérprete de Libras para atendimento de pessoa surda (Sede, UACSA e Ufape)	7
14/2022	C	Serviços de vigilância patrimonial ostensiva, armada e desarmada (Sede e demais localidades)	99

Nº do Contrato	Empresa	Objeto contratado	Quantidade de postos de serviços terceirizados
02/2023	B	Serviço de tradutor e intérprete de Libras para atendimento de pessoa surda (Sede e UAST)	10
03/2023	F	Serviço de manutenção preventiva e corretiva em aparelhos de ar condicionado	11
05/2023	G	Serviço de motorista e de apoio às atividades de transporte	56

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

### 3.2.1 População e amostra

A população investigada é formada pelos servidores que desempenham as funções de gestores, fiscais administrativos, técnicos e setoriais dos contratos de DEMO na UFRPE. Tais funções também se subdividem entre titulares e suplentes, sendo os suplentes aqueles servidores que atuam apenas na ausência do titular, em caso de afastamento, licença ou férias, por exemplo. A população total é formada por 73 servidores, entre os quais 9 exercem função de gestão e fiscalização administrativa e 64 exercem função de fiscalização técnica e setorial. Cabe ainda ressaltar que um mesmo servidor pode exercer mais de uma função no contrato (alguns atuam simultaneamente como gestor suplente e fiscal administrativo), bem como podem gerir ou fiscalizar mais de um contrato.

A seleção da amostra no presente estudo caracteriza-se como não-aleatória e utiliza a técnica de amostragem por julgamento. Segundo Barbetta (2002), as técnicas de abordagem não-aleatória objetivam selecionar amostras que representem razoavelmente bem a população de onde foram extraídas. Ainda segundo o autor, na técnica de amostragem por julgamento o pesquisador pode escolher aqueles que melhor representam a população, assim, os elementos escolhidos são aqueles julgados como típicos da população que deseja estudar. Nesse sentido, para aplicação de entrevistas semiestruturadas foi definida como amostra 8 entre os 9 servidores que exercem funções de gestor e/ou fiscal administrativo dos contratos analisados. O critério de julgamento utilizado se fundamenta no fato de que os gestores e os fiscais administrativos são aqueles que interagem de forma mais direta com as empresas contratadas, compondo o nicho que melhor representa o campo de análise da pesquisa, que envolve as trocas contratuais entre os agentes. Foram realizadas entrevistas com os 6 servidores que exercem função de gestores de contratos, e com 2 servidores que exercem a função de fiscalização administrativa.

Quanto aos demais servidores, apesar de não interagirem de forma tão direta com as empresas contratadas, considera-se relevante compreender o cenário em que executam suas atividades, na medida em que compõem partes importantes do processo de fiscalização, bem

identificar as principais dificuldades enfrentadas. Nesse sentido, optou-se pela aplicação de questionário aos 64 servidores que desempenham atividades de fiscalização técnica e setorial, com foco voltado para as categorias analíticas de estrutura de governança e arranjos institucionais.

### 3.3. COLETA DE DADOS

Segundo Godoy (1995), a escolha da unidade a ser investigada é feita levando em consideração o problema ou questão que preocupa o investigador, que deverá decidir com quem falar, quando e como observar, quantos e que tipo de documentos irá analisar. Nesse sentido, definiu-se que a coleta de dados primários seria iniciada por meio de pesquisa documental. Segundo Lakatos e Marconi (2021), a pesquisa documental, classificada como fonte primária, toma como origem de coleta de dados apenas documentos, sejam eles escritos ou não. No caso em tela, foram analisados os documentos que compõem os processos administrativos respectivos a cada contrato de serviços de DEMO, disponíveis para consulta no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).

O recolhimento de dados primários também ocorreu por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas e de questionário. A escolha da entrevista em formato semiestruturado teve o intuito de dar mais espontaneidade ao entrevistado, além de permitir que o pesquisador desenvolva a situação da melhor forma possível (Gil, 2008; Lakatos; Marconi, 2011). Segundo Lakatos e Marconi (2021), entre as medidas necessárias para a preparação de uma entrevista destaca-se o fato de que o pesquisador precisa ter uma ideia clara das informações que necessita, e do objetivo que deseja alcançar. Nesse sentido, para formulação das perguntas da entrevista, que constam no Apêndice A, foram relacionados os objetivos específicos da pesquisa e as correspondentes categorias analíticas, no intuito de abranger todos os aspectos da Teoria dos Custos de Transação. As entrevistas foram realizadas em sua maioria de forma virtual, por meio de videoconferência pelo *Google Meet*, sendo apenas uma delas realizada de forma presencial, por preferência do entrevistado, registrada por meio de gravação de voz. As entrevistas foram realizadas entre os dias 06 de setembro e 16 de novembro de 2023, acompanhando a disponibilidade de cada servidor.

A aplicação de questionário, por sua vez, teve o intuito de complementar a busca de informações quanto à estrutura de governança em que são desempenhadas as atividades dos fiscais técnicos e setoriais. O questionário, que consta no Apêndice B, foi disponibilizado por meio do aplicativo de formulários *online* do *Google*, *Google Forms*, e foi enviado para o e-mail



institucional dos fiscais técnicos e setoriais com apresentação do objetivo e importância da pesquisa e o respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O questionário apresenta questões adaptadas de Lima (2021) e está dividido em 3 blocos: o primeiro com questões voltadas ao perfil sociocultural e profissional, o segundo para identificar características da estrutura de governança, e o terceiro relacionado às proposições de arranjos institucionais. Por utilizar perguntas adaptadas de um questionário já utilizado, bem como no intuito de agilizar o início da coleta de dados e cumprir o cronograma de realização da pesquisa, optou-se pela realização de pré-teste junto ao professor orientador desta pesquisa no sentido de verificar a compreensão do texto das perguntas do formulário.

O formulário foi enviado inicialmente no dia 22 de agosto de 2023. Após 20 dias foi enviada uma nova mensagem de e-mail reforçando o pedido de preenchimento do formulário por parte dos fiscais (foram obtidas apenas 10 respostas nesse prazo). Após 10 dias (21 de setembro de 2023) uma nova mensagem foi enviada, reforçando o pedido de preenchimento e estabelecendo o prazo limite de resposta até 30 de setembro de 2023. Dessa forma, o formulário ficou disponível para preenchimento por um período de 40 dias. Os formulários foram encaminhados aos 64 servidores que exercem função de fiscalização setorial e técnica dos contratos de DEMO na UFRPE, entre os quais foram obtidas 29 respostas, representando 45,31% de amostra.

### 3.4 ANÁLISE DE DADOS

Para análise dos dados obtidos na análise documental, nas entrevistas, e nas duas questões abertas do questionário foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. De acordo com o proposto por Bardin (2011), a análise de conteúdo é dividida em três fases: a pré-análise, que se destina à leitura superficial e organização inicial dos dados gerados; a transformação dos dados em categorias de análise pela exploração de todo o material; e o tratamento e interpretação dos resultados encontrados, com a criação de quadros e/ou tabelas para posterior interpretação. Para Bardin (2011), esse método pode ser caracterizado como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Para a análise dos dados obtidos por questionário, composto por questões de múltipla escolha e de escala Likert, foi adotada a análise estatística descritiva, sem indicação de percentual, diante do pequeno quantitativo de respondentes.

Na análise dos dados também foram considerados os principais apontamentos da Teoria dos Custos de Transação identificados a partir da pesquisa bibliográfica. Para Lakatos e Marconi (2021), a pesquisa bibliográfica não é a mera repetição do que foi dito ou escrito sobre determinado assunto, já que viabiliza a análise de um tema sob nova abordagem, chegando a conclusões inovadoras. A pesquisa bibliográfica se deu com o levantamento de estudos científicos voltados à Teoria dos Custos de Transação nos últimos 10 anos, a partir do qual foi construído o quadro 5, com os pressupostos teóricos que serviram de base para a elaboração das perguntas da entrevista bem como para a posterior análise dos dados.

Quadro 5 – Amarração teórica

Objetivos Específicos	Categorias Analíticas	Pressupostos teóricos	Referências
1. Analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas	Frequência	Quanto maior a frequência, menor a probabilidade de surgirem comportamentos oportunistas	Williamson (1979)
		A frequência diminui os custos de transação <i>ex post</i>	Erridge, Fee e McIlroy (1999)
		A frequência de transações entre comprador e vendedor ajudam a construir conhecimento e governança, o que diminui os custos de transação	Schepper <i>et al.</i> (2015)
		Número de transações que ocorrem em um período de tempo	Shahab (2022)
		Transações frequentes podem reduzir a incerteza, ao criar confiança entre os agentes envolvidos	Shahab (2022)
		É provável que os custos de transação sejam maiores com as compras iniciais e diminuam com o tempo	Petersen, Potoski e Brown (2022)
	Incerteza	As incertezas podem estar relacionadas às entradas exigidas por uma transação, às suas saídas ou a fatores ambientais	Ménard (2004)
		As incertezas tornam o comportamento oportunista mais difícil de detectar	Ménard (2004)
		Situação que envolve informação limitada ou assimétrica	Shahab (2022)
	Especificidade de ativos	Investimentos especializados aplicados para a produção de um serviço que são dificilmente adaptados para a produção de outro serviço	Brown e Potoski (2003)
		Quanto maior a especificidade de ativos, maiores serão os custos envolvidos na transação	Neuenfeld <i>et al.</i> (2018)
2. Identificar a influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE	Racionalidade Limitada	Restrições na capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis	Peres (2007)
		Pode se manifestar pela eventual falta de clareza dos contratos ou da legislação	Kobayashi (2021)
	Oportunismo	Em casos onde há dificuldade de monitoramento da performance, o contratado pode ser tentado a agir oportunisticamente	Ferris e Graddy (1998)

Objetivos Específicos	Categorias Analíticas	Pressupostos teóricos	Referências
		Quando os riscos de oportunismo do fornecedor são altos, a organização contratante deve reforçar a preparação pré-contrato e a supervisão pós-contrato	Brown e Potoski (2003)
		Práticas ou falta de ações que provocam ou tentam propiciar vantagens indevidas para uma das partes	Kobayashi (2021)
3. Compreender a estrutura de governança da gestão de contratos de DEMO na UFRPE	Estrutura de governança	A estrutura de governança predominante é o resultado ótimo do alinhamento de características das transações e do ambiente institucional	Zylbersztajn (1995)
		Regras internas de uma organização concebidas para orientar suas transações diárias, as interações entre os indivíduos dentro da organização e suas relações com outras organizações	Espino (1999)
4. Propor arranjos estruturais capazes de melhorar o desempenho no monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE	Arranjos institucionais	Diante da incompletude contratual, é preciso criar arranjos institucionais que supram as necessidades de ajuste <i>ex post</i> , à medida que forem surgindo circunstâncias imprevistas	Fiani (2013)
		Um arranjo institucional determina qual é o objeto da transação, quais são os agentes habilitados a realizá-la, e como ocorrem as interações entre os agentes durante a transação	Fiani (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base na revisão da literatura (2023).

A partir do referencial teórico também foram definidos os aspectos que seriam observados em relação a cada categoria analítica da TCT. No quadro 6 foram relacionados os objetivos específicos da pesquisa com as respectivas categorias analíticas e os critérios de avaliação que foram utilizados para identificá-los:

Quadro 6 – Critérios de avaliação relacionados aos objetivos específicos da pesquisa

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS ANALÍTICAS	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
1. Analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas	Frequência	Quantitativo de contratos já firmados com a UFRPE
		Quantitativo de prorrogações de vigência no contrato
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)
	Incerteza	Alterações contratuais decorrentes de falta de clareza na Legislação ou nas cláusulas contratuais
		Alterações contratuais resultantes de fatores externos
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)
	Especificidade de Ativos	Quantitativo de empresas participantes na licitação
		Localização da sede das empresas contratadas
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS ANALÍTICAS	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
2. Identificar a influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE	Oportunismo	Documentos que contenham solicitações indevidas
		Ocorrências de aplicação de multas e advertências
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)
	Racionalidade Limitada	Consultas à Procuradoria Jurídica relativas a dúvidas sobre a Legislação ou cláusulas contratuais
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)
		Perguntas do questionário (Apêndice B)
3. Compreender a estrutura de governança da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE	Estrutura de governança	Disponibilização de instrumentos de controle padronizados
		Disponibilização de <i>checklists</i> ou manuais para execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos
		Disponibilização de cursos de capacitação pela UFRPE
		Quantitativo de participantes na equipe de fiscalização
		Quantitativo de contratos por gestor ou fiscal
		Perguntas da entrevista (Apêndice A)
		Perguntas do questionário (Apêndice B)
4. Propor arranjos estruturais capazes de melhorar o desempenho no monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE	Arranjos institucionais	Perguntas da entrevista (Apêndice A)
		Perguntas do questionário (Apêndice B)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

### 3.5 DESENHO DA PESQUISA

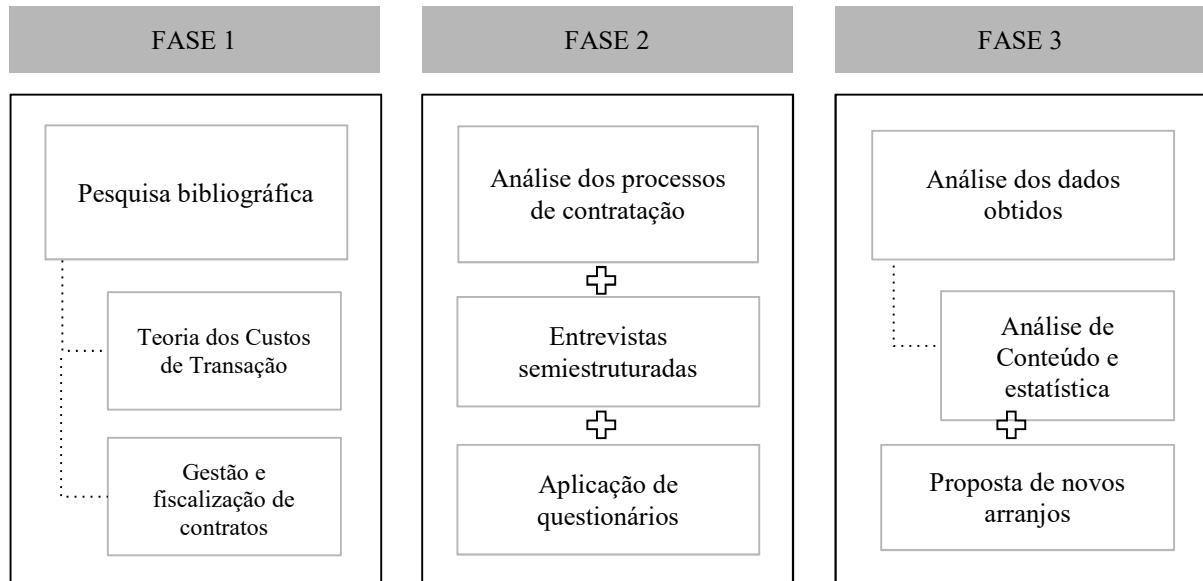
A metodologia foi dividida nas seguintes etapas:

1- Pesquisa bibliográfica e documental para embasamento de referencial teórico que subsidie a identificação e análise dos pressupostos comportamentais, atributos das transações, estrutura de governança e arranjos institucionais, bem como para análise dos resultados;

2- Análise dos processos de contratação e aplicação de entrevista semiestruturada e questionário junto a gestores e fiscais dos contratos geridos pela UFRPE;

3- Análise de conteúdo dos documentos selecionados e dos dados obtidos na entrevista, e tratamento estatístico dos dados obtidos por meio de questionário, para subsidiar a proposta de novos arranjos estruturais na gestão e fiscalização de contratos da UFRPE.

Figura 1 – Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

### 3.6 ASPECTOS ÉTICOS

Os aspectos éticos que orientam a presente pesquisa fundamentam-se na Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde e no Ofício Circular nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS do Ministério da Saúde, e foram submetidos à análise da Comissão de Ética Pública da UFRPE, obtendo aprovação por meio do Parecer nº 6.210.827 em 1º de agosto de 2023. No intuito de respeitar a dignidade e autonomia dos participantes da pesquisa, a estes foi disponibilizada uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), através do qual foi manifestada a vontade de contribuir e permanecer na pesquisa, ou não, havendo plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer tipo de penalização.

Entre os possíveis riscos para os participantes da pesquisa foi possível citar o cansaço ao responder as perguntas da entrevista, sendo 08 delas direcionadas à identificação do perfil sociocultural e profissional (de rápida obtenção) e 27 perguntas relacionadas aos aspectos da teoria analisada, com um tempo de realização médio de 45 minutos. Quanto ao preenchimento do questionário, o risco mencionado mostra-se ainda menor, haja vista que o questionário é composto por 22 perguntas numeradas, com respostas de múltipla escolha, que facilitam seu preenchimento, com tempo estimado em 5 minutos. Outro eventual risco identificado foi o sentimento de desconforto ou constrangimento ao expor limitações da instituição analisada. Para reduzir os efeitos desse desconforto foi reforçado no TCLE a manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa durante todas as suas fases, e assegurado que todas

as informações da pesquisa são confidenciais, sendo divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, sem identificação dos participantes. Acredita-se que os riscos mencionados se caracterizam por uma graduação em nível baixo, estando acima mencionadas as medidas tomadas no intuito de minimizá-los.

Quanto aos potenciais benefícios advindos da pesquisa, acredita-se que os resultados da análise de dados permitem identificar os principais problemas que circundam a gestão e fiscalização de contratos na UFRPE, assim como deram subsídio à proposta de um produto técnico que vem contribuir para a minimização desses problemas. É possível destacar, ainda, a relevância social da pesquisa, na medida em que a realização mais eficiente das atividades de gestão e fiscalização de contratos de terceirização na UFRPE também reflete em maior qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica.

Reforçamos que para realização da presente pesquisa nada foi pago ou cobrado aos seus participantes, por se tratar de aceitação voluntária, estando garantido o direito à indenização em caso de danos comprovadamente causados por participar da pesquisa. Os dados coletados nesta pesquisa (gravações das entrevistas e arquivo com as respostas dos questionários), ficarão armazenados em computador pessoal, sob a responsabilidade da pesquisadora, pelo período mínimo de 5 anos. Também fica garantida a divulgação dos resultados da pesquisa aos seus participantes, conforme previsto na Norma Operacional nº 001/2013 do Conselho Nacional de Saúde.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os tópicos da presente seção foram elaborados a partir da avaliação dos documentos que compõem os processos de contratação no SIPAC, das informações obtidas por meio das entrevistas aos gestores e fiscais administrativos dos contratos e da aplicação de questionários aos fiscais técnicos e setoriais. Primeiramente será descrito o perfil sociocultural e profissional dos participantes da pesquisa. A tabela 2 indica a faixa de idade dos entrevistados e dos respondentes do questionário. Percebe-se que a maioria dos entrevistados possui idade entre 25,1 e 35 anos, e no caso dos respondentes do questionário, a maior parte possui entre 35,1 e 45 anos. De forma geral, pode-se observar que a maior parte dos participantes da pesquisa encontra-se numa faixa etária entre 25,1 e 45 anos, não havendo nenhum respondente com idade inferior a 25 anos, e apenas 2 com idade a partir de 55 anos.

Tabela 2 – Idade dos participantes da pesquisa

Idade	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
Até 25 anos	0	0
Entre 25,1 e 35 anos	4	11
Entre 35,1 e 45 anos	2	13
Entre 45,1 e 55 anos	2	3
A partir de 55 anos	0	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Em relação ao grau de escolaridade, detalhado na tabela 3, aferiu-se que os gestores e fiscais administrativos possuem em sua maioria um grau de escolaridade de pós-graduação, sendo 1 a nível de Especialização e 4 a nível de Mestrado, enquanto 3 deles possuem Ensino Superior Completo. Entre os fiscais setoriais e técnicos percebe-se que a maioria (23 participantes) também possui pós-graduação a nível de especialização, mestrado ou doutorado. A partir de tais dados é possível perceber que a maior parte dos servidores participantes da pesquisa, que compõem as equipes de fiscalização de contratos na UFRPE, possui um alto nível de qualificação.

Tabela 3 – Grau de escolaridade dos participantes da pesquisa

Grau de Escolaridade	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
Ensino Fundamental	0	0
Ensino Médio	0	1
Ensino Superior	3	5
Pós-graduação Lato Sensu (Especialização)	1	11
Pós-graduação Stricto Sensu (Mestrado ou Doutorado)	4	12
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Ao analisar o segmento dos quais fazem parte os participantes da pesquisa, verificou-se que a totalidade do grupo integra o quadro de técnicos-administrativos da UFRPE, não havendo nenhum servidor pertencente ao quadro de docentes. Em relação ao tempo de atuação dos servidores na UFRPE, detalhado na tabela 4, identificou-se entre os gestores e fiscais administrativos que 6 deles atuam há mais de 3 anos na universidade, e apenas 1 atua há menos de um ano na instituição. De forma similar, entre os fiscais técnicos e setoriais, foi possível verificar que a maior parte deles também atua na universidade há mais de 3 anos, com destaque para o quantitativo de servidores que atuam há mais de 7 anos, correspondente a 16 entre os 29 respondentes. A partir deste apontamento, é possível inferir que a maior parte dos participantes da pesquisa já atuam há certo tempo na Universidade, o que pode significar que possuem um conhecimento geral sobre a forma de governança da instituição.

Tabela 4 – Tempo de atuação na UFRPE

Tempo de atuação na UFRPE	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
Menos de 1 ano	1	1
Entre 1 e 3 anos	1	1
Entre 3,1 e 5 anos	1	8
Entre 5,1 e 7 anos	2	3
Mais de 7 anos	3	16
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Ao verificar as unidades de atuação dos servidores na UFRPE, detalhadas na tabela 5, percebe-se que a grande maioria dos gestores e fiscais administrativos (7) estão concentrados no Campus Dois Irmãos, e de forma mais específica no DELOGS. O único gestor de contrato que se encontra em outra localidade trata-se de um servidor da UFAPE, que é responsável pela



fiscalização do contrato de serviços de vigilância que atende apenas a referida instituição. Os fiscais técnicos e setoriais, por sua vez, encontram-se distribuídos nas diversas unidades da universidade. Foi possível identificar um destaque no número de respondentes vinculados às Estações Avançadas, à UAST, ao Campus Dois Irmãos e à UFAPE.

Tabela 5 – Unidade de atuação na UFRPE

Unidade	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
Campus Dois Irmãos	7	5
CODAI	0	1
Estação Avançada	0	7
UABJ	0	2
UACSA	0	2
UAEADTec	0	0
UAST	0	7
UFAPE	1	5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Entre o grupo dos 8 servidores entrevistados, 6 deles desempenham oficialmente atividades de gestão contratual, enquanto 2 deles exercem tanto função de gestor suplente quanto de fiscal administrativo. Quanto aos respondentes do questionário, verificou-se que 17 servidores exercem a função de fiscal setorial, 8 a de fiscal técnico, e 4 servidores desempenham ambas funções. Cabe ressaltar que as funções acima descritas se referem às atribuições formais definidas nas portarias que designam os servidores como participantes da equipe de fiscalização de cada contrato. Na prática, muitas dessas funções são acumuladas por alguns servidores e até mesmo não são desempenhadas por parte de outros.

Ao verificar o tempo de atuação dos servidores na função de gestores e fiscais administrativos, percebe-se que 2 servidores possuem mais de 6 anos de atuação na equipe de fiscalização de contratos, e o mesmo quantitativo atua há menos de 1 ano na função. Outros 4 entrevistados possuem um tempo de atuação intermediário, entre 2,1 e 6 anos. Entre os fiscais técnicos e setoriais, é possível identificar um grupo de 17 respondentes com tempo de atuação intermediário, entre 2,1 e 6 anos, enquanto os demais estão distribuídos nos outros extremos de intervalos. A partir desses dados é possível perceber que a maior parte dos fiscais técnicos e setoriais possuem certa experiência com a fiscalização de contratos, havendo apenas 5 que atuam na função há menos de 1 ano.

Tabela 6 – Tempo de atuação na função de gestor/fiscal

Tempo de atuação na função	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
Menos de 1 ano	2	5
Entre 1 e 2 anos	0	3
Entre 2,1 e 4 anos	2	9
Entre 4,1 e 6 anos	2	8
Mais de 6 anos	2	4
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Em relação à quantidade de contratos de que cada servidor é gestor ou fiscal, percebe-se que, entre os entrevistados, a maioria (5) possui entre 3 e 4 contratos sob sua responsabilidade. Entre os fiscais técnicos e setoriais, por sua vez, identificou-se que apenas 2 servidores são responsáveis pela fiscalização de mais de 4 contratos, e a maioria (17) são fiscais de 1 ou 2 contratos. O referido apontamento pode sugerir que o número menor de servidores que ocupam a função de gestão e fiscalização administrativa acaba concentrando um número maior de contratos sob sua supervisão, podendo significar algum tipo de sobrecarga.

Tabela 7 – Quantidade de contratos por gestor/fiscal

Quantidade de contratos por gestor/fiscal	Frequência	
	Gestores e fiscais administrativos	Fiscais técnicos e setoriais
1	1	9
2	2	8
3	2	5
4	3	5
Acima de 4	0	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Finalizada a análise do perfil sociocultural e profissional dos participantes da pesquisa, nas próximas seções serão analisadas as categorias analíticas referentes aos atributos das transações, aos pressupostos comportamentais, à estrutura de governança e aos arranjos institucionais verificados na atuação da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE.

#### 4.1 ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES REALIZADAS ENTRE A UFRPE E AS EMPRESAS CONTRATADAS

O primeiro objetivo específico da pesquisa é analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas. Os referidos atributos tratam-se da frequência, incerteza e especificidade de ativos, cujas características foram descritas nas subseções seguintes.

##### 4.1.1 Frequência

Na análise da categoria frequência, um dos aspectos verificados foi o quantitativo de contratos já firmados entre a UFRPE e as empresas contratadas. Conforme indicado na tabela 8, pode-se perceber que apenas duas entre as sete empresas prestadoras de serviços encontram-se em seu primeiro contrato com a universidade. Cabe também destacar que 4 das empresas já firmaram mais de 3 contratos com a instituição, sendo possível pressupor uma relação de maior confiança entre as partes, conforme indica a TCT.

Tabela 8 – Quantitativo de contratos já firmados com a UFRPE

<b>Empresa</b>	<b>Quantitativo de contratos</b>
A	4
B	4
C	3
D	5
E	1
F	1
G	2

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Outro aspecto analisado quanto à frequência das transações entre empresas contratadas e a UFRPE foi o quantitativo de prorrogações de vigência realizadas nos contratos, conforme indica a tabela 9. É possível verificar que as vigências dos contratos vêm sendo prorrogadas de forma sucessiva e que os maiores quantitativos são correspondentes aos contratos mais antigos. De forma geral, é possível perceber que os contratos mais antigos têm sido prorrogados até o limite máximo previsto na Lei 8.666, de 1993, equivalente a 5 anos de vigência, podendo ser prorrogado por mais um ano de forma excepcional, totalizando 6 anos. É o caso dos 4 contratos firmados no ano de 2017, atingindo o limite máximo com prorrogação excepcional.

Tabela 9 – Quantitativo de prorrogações de vigência por contrato

Número do Contrato	Objeto do Contrato	Quantitativo de prorrogações
31/2017	Recepção e portaria	5
32/2017	Atividades agrárias	5
34/2017	Apoio administrativo	5
35/2017	Vigilância patrimonial (UFAPE)	5
06/2019	Limpeza e conservação	4
28/2019	Manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	4
06/2020	Tradutor e intérprete de libras (Sede, UACSA E UFAPE)	3
14/2022	Vigilância patrimonial (Sede e demais localidades)	1
02/2023	Tradutor e intérprete de libras (Sede e UAST)	0
03/2023	Manutenção de aparelhos de ar condicionado	0
05/2023	Motorista e apoio às atividades de transporte	0

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Além do quantitativo de contratos firmados e de prorrogações, também foi verificada a frequência com que os entrevistados costumam se reportar à empresa por meio da figura do supervisor, preposto ou dono. Os entrevistados relataram que esse tipo de contato é recorrente, ocorrendo de forma diária ou semanal, principalmente com as figuras de supervisor e preposto, cujas funções em alguns casos se concentram em uma mesma pessoa. O reporte a outros representantes da empresa ocorre de forma menos recorrente, em geral quando há necessidade de documentações específicas, mas ainda assim ocorre em média numa frequência mensal.

A partir do exposto, é possível inferir que o atributo frequência é considerado alto nas relações contratuais entre a UFRPE e empresas contratadas, e esse entendimento pode ser estendido até mesmo às empresas que firmaram contratos de forma mais recente, haja vista que o contato entre seus representantes e a universidade é recorrente. Esse apontamento ainda é reforçado pelo fato de os servidores terceirizados atuarem presencialmente nas instalações da UFRPE, o que, segundo os entrevistados, intensifica a necessidade de interação com as empresas contratadas.

Em relação às diferenças percebidas na interação com empresas que já firmaram contratos anteriormente com a universidade e novas contratadas, 3 dos entrevistados informaram que não tinham condições de apontar este aspecto, por estarem atuando há pouco tempo na função ou por ter tido experiência apenas com novas contratadas, o que inviabiliza a comparação. Outros 3 entrevistados afirmaram que a interação com novas empresas é mais fácil, na medida em que no início da relação contratual as empresas se mostram mais proativas, como afirmou o entrevistado 7: “As novas contratadas, como elas são recém-chegadas, elas

*são mais receptivas a cumprir de fato o que está previsto, tanto na legislação quanto na própria contratação*”. No mesmo sentido, foi indicado que empresas mais antigas mostram-se mais resistentes a mudanças, como apontou o entrevistado 2: *“Uma empresa com bastante tempo já em execução na universidade, ela vai perdendo meio que a proatividade em atender as nossas solicitações”*.

Outros 2 entrevistados já indicam que a interação com a empresa vai depender de características particulares de cada empresa, como por exemplo o porte, e não necessariamente está relacionada com o tempo de atuação. Nessa perspectiva, também foi apontado que costumam existir mais problemas na interação com empresas pequenas do que com empresas grandes, já que estas possuem um maior aporte financeiro e estabilidade, o que as torna mais flexíveis para ajustes contratuais. Nesse sentido, pode-se compreender que de forma geral novas contratadas se mostram mais proativas e disponíveis a ajustes do que empresas que já prestam serviços há mais tempo, não podendo, no entanto, ser indicado como regra, já que também se mostram relevantes características particulares das contratadas.

A partir da análise dos dados obtidos nas entrevistas, foi possível perceber que a maioria dos entrevistados concorda que a interação com as empresas contratadas melhora ao longo do tempo de execução contratual. Entre os entrevistados, 5 apontaram que no início da relação alguns pontos precisam ser ajustados junto às empresas prestadoras de serviços e que ao longo do tempo a execução do contrato e o relacionamento entre as partes se torna mais fluido. Foi apontado por 2 entrevistados, no entanto, que essa situação não é uma regra, na medida em que algumas empresas de forma particular passam a gerar mais atritos com o passar do tempo. Este caso específico foi apontado pelos gestores dos dois contratos firmados com a empresa B, que se trata de uma empresa pequena, e que pelos relatos da gestão, vem apresentando dificuldades financeiras que refletem na qualidade da prestação dos serviços e na interação com a UFRPE. Apesar deste caso específico, é possível inferir que de forma geral a relação entre a UFRPE e as empresas contratadas se torna mais fácil ao decorrer do tempo, sendo confirmado no caso em tela a relação indicada pela TCT de que é provável que os custos de transação sejam maiores no início e diminuam com o tempo.

#### 4.1.2 Incerteza

Por meio da análise dos processos administrativos das contratações, foram verificadas as ocorrências de alterações contratuais decorrentes de falta de clareza na Legislação ou nas

cláusulas contratuais, bem como as alterações contratuais realizadas em decorrência de fatores externos, conforme indica a tabela 10.

Tabela 10 – Aspectos relacionados à categoria incerteza

<b>Objeto do contrato</b>	<b>Alterações contratuais decorrentes de falta de clareza na legislação ou em cláusulas contratuais</b>	<b>Alterações contratuais resultantes de fatores externos</b>
Recepção e portaria	2	10
Atividades agrárias	1	9
Apoio administrativo	0	10
Vigilância patrimonial (UFAPE)	0	5
Limpeza e conservação	0	5
Manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	0	5
Tradutor e intérprete de libras (Sede, UACSA E UFAPE)	0	0
Vigilância patrimonial (Sede e demais localidades)	0	0
Tradutor e intérprete de libras (Sede e UAST)	0	0
Manutenção de aparelhos de ar condicionado	0	0
Motorista e apoio às atividades de transporte	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

As 3 alterações contratuais realizadas em decorrência da falta de clareza na Legislação estão relacionadas à correção dos valores praticados nos períodos de redução da jornada de trabalho e dos salários dos colaboradores dos contratos de recepção e portaria e de atividades agrárias, em razão da pandemia da Covid-19. A referida redução foi realizada em observância ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, nos termos da Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020 e da Medida Provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021, nos períodos de setembro a dezembro de 2020, e de maio a agosto de 2021. O cálculo de alguns itens da folha de salários relacionados ao 13º (décimo terceiro) salário, FGTS e férias foi realizado utilizando como base o valor do salário reduzido. A empresa solicitou o ajuste dos cálculos destes itens, na medida em que deveriam ser realizados com base no salário integral, em atendimento à Nota Técnica nº 53.797/2020 emitida pela Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia, o qual foi atendido pela gestão dos contratos, logo após a detecção do erro.

Por meio das entrevistas foi possível aferir que muitas vezes surgem dúvidas de como proceder por falta de clareza na legislação e nas cláusulas contratuais. 6 dos 8 entrevistados afirmaram já terem passado por impasses na gestão contratual devido à falta de clareza na legislação e no instrumento contratual. Os entrevistados comentaram sobre lacunas existentes no contrato e em alguns instrumentos que o subsidiam, como por exemplo o Termo de

Referência, os quais não conseguem abranger todas as possibilidades de ocorrências, como relatou o entrevistado 6: *“É impossível prever todas as possibilidades no TR”*. Tais restrições acabam gerando impasses na execução contratual na medida em que, para algumas situações práticas, não há procedimento previsto para orientar os gestores nas tomadas de decisão.

Além disso, foram apresentados comentários sobre a legislação trazer orientações muito genéricas, o que gera margem para diversas interpretações e ainda mais impasses, diante da estrutura da universidade que não possui procedimentos estabelecidos, caracterizando um contexto de assimetria de informações. Entre tais impasses foram citadas questões relacionadas à aplicação de sanções, por exemplo, em que a Lei nº 8.666/1993 indica um intervalo de percentuais possíveis para cada tipo de infração, e como não há o mapeamento desses processos na universidade, acaba ficando a cargo de cada gestor decidir qual percentual utilizar, não havendo nenhum tipo de padronização.

Outro aspecto apresentado está relacionado aos processos de aplicação de penalidade, mais especificamente às instâncias que os processos devem percorrer. Como afirma o entrevistado 7: *“A Nova Lei de Licitações ela deixa em aberto para que o órgão se regule e determine quem são as ditas autoridades competentes. E a gente não tem isso regulamentado”* e complementa: *“Então, é um processo que ainda hoje gera dúvidas para a gente”*.

Na análise do impacto dos fatores externos na gestão e fiscalização de contratos na UFRPE, percebeu-se que a maior parte das ocorrências de alterações contratuais se deu em decorrência da pandemia de Covid-19 e dos cortes orçamentários nas Universidades Federais. As instituições federais de ensino sofreram cortes orçamentários expressivos por parte do Governo Federal nos últimos anos, o que gerou um grande impacto na execução dos contratos da UFRPE, mais especificamente pelas reduções no orçamento realizadas por meio do Decreto nº 9.741/2019, das Leis Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.978/2020) e 2021 (Lei nº 14.144/2021) e dos Decretos nº 11.086 e 11.216 de 2022, sendo necessário realizar ajustes nos contratos de terceirização com suspensão e supressão de alguns postos de serviços. As alterações contratuais decorrentes da pandemia de Covid-19 estão em sua maioria relacionadas à inclusão de equipamentos e materiais de proteção contra o vírus nas especificações do contrato, além da redução temporária da jornada de trabalho, como já indicado. Entre as 10 ocorrências verificadas no contrato de recepção e portaria, 5 estão relacionadas à pandemia de Covid-19 e 4 decorrentes de cortes orçamentários. No contrato de atividades agrárias 4 das alterações estão relacionadas a cortes orçamentários e 4 à pandemia. No contrato de atividades de apoio administrativo, 5 alterações foram decorrentes da pandemia de Covid-19 e 3 das restrições de orçamento. Ainda é possível apontar que os contratos mais antigos sofreram mais

alterações por abrangerem durante sua vigência os períodos de cortes orçamentários e da pandemia de Covid-19. Os contratos mais recentes, firmados a partir do ano de 2020, já foram elaborados levando em consideração tais circunstâncias.

Os entrevistados ratificaram essa informação ao apontarem como principais aspectos de interferência as questões orçamentárias e o impacto da pandemia da Covid-19 na execução dos contratos como relatou o entrevistado 4:

*A gente se sente obrigado, a administração superior, a ter que reduzir postos em vários contratos que a gente tem aqui na universidade e isso impacta diretamente no serviço que é prestado à comunidade universitária, a comunidade acadêmica, tanto aos alunos quanto aos servidores [...] também professores.*

Também foram apontadas inseguranças advindas de mudanças no cenário político, econômico e na própria legislação, como indicaram o entrevistado 6: “*A gente sabe que cada quatro anos é uma montanha-russa. O que nos resta é se adaptar ao ambiente externo, um camaleão, vai fazendo o que pode*” e o entrevistado 7: “*A nossa própria realidade enquanto órgão público, porque a gente precisa, depende do governo, né? Pra questões orçamentárias, de legislação, a gente não tem autonomia*”. A partir do exposto, é possível inferir que o atributo incerteza também se mostrou relevante na gestão e fiscalização de contratos na UFRPE, tanto em relação à assimetria de informações, quanto à forte influência do ambiente externo na execução contratual.

#### 4.1.3 Especificidade de ativos

Na análise dos aspectos relacionados à especificidade de ativos, um dos pontos verificados foi o quantitativo de empresas participantes na licitação de cada contratação. Um número reduzido de participantes poderia demonstrar de forma geral uma maior especificidade em relação aos serviços prestados, já que poderia se pressupor que existem menos empresas no mercado que possam fornecer aquele tipo de serviço. Esse aspecto, no entanto, não foi verificado nas licitações dos contratos analisados. Foi possível perceber que na maioria das licitações houve um número alto de empresas participantes, conforme indica a tabela 11. Os menores quantitativos de participantes se deu nas licitações dos serviços de manutenção de aparelhos de ar condicionado e de tradutor e intérprete de Libras. Para os contratos de tradutor e intérprete de Libras (Sede e UAST) e de serviços de motorista e apoio às atividades de



transporte não houve indicação do quantitativo por terem sido formalizados por meio de Dispensa de Licitação.

Tabela 11 – Quantitativo de empresas participantes na licitação

<b>Objeto do contrato</b>	<b>Quantitativo de empresas participantes na licitação</b>
Recepção e portaria	27
Atividades agrárias	18
Apoio administrativo	20
Vigilância patrimonial (UFAPE)	10
Limpeza e conservação	30
Manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	11
Tradutor e intérprete de libras (Sede, UACSA E UFAPE)	8
Vigilância patrimonial (Sede e demais localidades)	9
Tradutor e intérprete de libras (Sede e UAST)	-
Manutenção de aparelhos de ar condicionado	6
Motorista e apoio às atividades de transporte	-

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Também foi levantada a localização da sede das empresas contratadas no intuito de verificar a influência que a distância física das empresas pode exercer sobre a execução contratual. Os municípios onde se localizam a sede das empresas contratadas estão descritas no quadro 7, sendo possível perceber que 5 entre as 7 empresas possuem sede na Região Metropolitana do Recife.

Quadro 7 – Localização da sede das empresas contratadas

<b>Empresa</b>	<b>Município onde se localiza a sede da empresa</b>
A	Fortaleza/CE
B	Olinda/PE
C	Olinda/PE
D	Recife/PE
E	Rio Grande/RS
F	Moreno/PE
G	Olinda/PE

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Por meio das respostas dos entrevistados foi possível aferir que a localização da sede da empresa não impacta necessariamente a fiscalização e a prestação dos serviços de terceirização. Alguns dos entrevistados alegaram que a figura do supervisor ou do preposto dentro das instalações da universidade acabam suprimindo essa necessidade de proximidade física das

instalações da empresa. Como afirmou o entrevistado 8: *“Não. Isso aí não tem impacto, não, porque os funcionários trabalham in loco dentro da universidade e nas unidades da universidade. Inclusive, o preposto da prestadora de serviço. Então isso facilita para a gente”*.

Por outro lado, segundo alguns gestores, o contato com representantes legais da empresa pode ser dificultado, como indicado pelo entrevistado 2: *“Se for questões que a gente tem que se dirigir ao preposto, representante da empresa, na minha opinião eu acho ruim a distância”*. O impacto na prestação dos serviços em si, não é identificado por ele: *“Na prestação do serviço não [...] porque temos o supervisor [...] se for em relação à execução do serviço, não influencia”*. Os entrevistados ressaltam ainda que a figura do supervisor facilita a comunicação com a empresa e o atendimento das demandas, o que diminui ainda mais a necessidade de contato direto com a sede das empresas.

O entrevistado 1 por outro lado, apresentou uma comparação entre uma empresa cuja sede fica localizada no Rio Grande/RS e outra com sede em Olinda/PE, e reforçou que a facilidade de interação depende muito das características individuais de cada uma. Nesse caso em específico, foi informado que a interação com a empresa que possui sede em localidade mais distante é muito mais fácil do que com a empresa localizada na Região Metropolitana do Recife. Este apontamento, no entanto, foi direcionado especificamente à empresa B, cuja dificuldade de interação já havia sido apontada pela gestão do contrato anteriormente. Sendo assim, de forma geral, é possível inferir que a localização da sede da empresa não apresenta influência direta na prestação dos serviços, mas que pode trazer dificuldades para a fiscalização, diante da possibilidade de dificultar a interação com representantes da empresa.

Quanto à especificidade de ativos dedicados, não foi identificada a necessidade de ajustes estruturais ou investimentos específicos por parte das empresas em relação a nenhum dos contratos. Apenas foi relatado pela gestão do contrato de serviços de manutenção predial, que a empresa montou por conta própria um espaço destinado à guarda dos materiais relacionados aos serviços sob demanda, bem como espaço para refeição dos terceirizados, mas que não se tratava de uma exigência contratual, como afirma o entrevistado: *“Isso aí não tava previsto no contrato, mas ela se propôs a executar isso em benefício próprio, sem nenhum ônus para a universidade, sem nenhum custo, na verdade”*.

Quanto à especificidade de ativos humanos, os entrevistados apontaram que as empresas encontram dificuldade em disponibilizar profissionais para alguns postos de serviços. Essa dificuldade não está necessariamente atrelada à dificuldade de encontrar profissionais disponíveis, mas na maioria dos casos pelo valor do salário oferecido pelas empresas que se encontra muito abaixo do valor oferecido no mercado, gerando falta de interesse pela mão de

obra qualificada, como afirmou o entrevistado 6: “*Não é que é difícil achar o profissional, é difícil achar o profissional que aceita aquele valor*”. O referido apontamento é reforçado pelo entrevistado 8: “*A faixa salarial que a universidade está oferecendo se engloba dentro da convenção coletiva, mas ela não se encaixa dentro do praticado do mercado*”. Entre os profissionais citados nesse contexto é possível destacar tradutores e intérpretes de Libras, Técnicos e Auxiliares Mecânicos em ar-condicionado, Mecânico e Auxiliar de Mecânico de autos.

Outro aspecto apontado pelos entrevistados é que a dificuldade na disponibilização de mão de obra especializada para alguns postos de serviço também está atrelada a requisitos previstos no TR juntamente com aspectos da localidade em que os serviços são prestados. Entre os exemplos citados estão os postos de copeiro e de auxiliar de biblioteca na unidade de Serra Talhada. O TR do contrato prevê formação em ensino fundamental completo para o posto de copeiro e experiência profissional de no mínimo 6 meses para o posto de auxiliar de Biblioteca. A gestão do contrato relatou que já identificou dificuldade por parte da empresa em localizar profissionais que atendam tais exigências na localidade. Essa dificuldade também foi apontada pela gestão do contrato de atividades agrárias, ao indicar a especificidade prevista no TR para o posto de Tratador de Animais, que exige experiência mínima de 6 meses comprovada por registro em carteira de trabalho, conforme relato:

*Muitas das pessoas que trabalham nas propriedades lá trabalham de maneira informal, não têm registro na carteira, e aí a gente chegou a ter dificuldades reais [...] porque os candidatos existiam com experiência, mas não têm experiência em carteira.*

Quanto à especificidade de ativos físicos, percebeu-se que a influência deste aspecto não se mostrou tão relevante na maioria dos contratos, tendo em vista que o foco da prestação dos serviços é voltado para as habilidades dos profissionais, sem a necessidade de utilização de materiais ou equipamentos especializados, como é o caso dos tradutores e intérpretes de Libras, recepcionistas, porteiros, motoristas e demais funções de apoio administrativo. A referida especificidade foi apontada apenas pelos gestores dos contratos de manutenção predial e de vigilância, ao citar os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) utilizados pelos profissionais que trabalham com eletricidade e altura, e outros equipamentos específicos do contrato, bem como EPIs, armamento e equipamento tático dos vigilantes.

Quanto à especificidade temporal, foi possível identificar que o tempo de atendimento da demanda é crucial na grande maioria dos serviços prestados. Entre os serviços citados é

possível destacar o de vigilância patrimonial, que não pode ser descontinuado e os postos de tradutor e intérprete de Libras, já que a ausência do profissional em sala de aula inviabilizaria a participação do aluno na disciplina e a compreensão dos temas abordados, como apontou a gestão dos contratos: *“Se o vigilante daquele posto faltar, aquela área ali vai estar descoberta, né, por exemplo, um intérprete faltar, um aluno vai estar sem o serviço, ou seja, ele vai estar sem assistir à aula”*. Essa especificidade também foi destacada para os serviços de limpeza, atividades agrárias, manutenção predial e de ar-condicionado e de motoristas, cujo tempo de atendimento das demandas é crucial para a boa execução dos contratos. Quanto aos serviços de recepção e de apoio administrativo, esse aspecto não se mostrou tão relevante na medida em que os gestores mencionaram uma maior facilidade em conseguir redistribuir os profissionais e cobrir possíveis ausências.

Não foi identificada interferência da especificidade de marca, sendo esclarecido pelos entrevistados que as devidas especificações dos materiais e equipamentos necessários à execução do contrato são discriminadas em anexos do contrato, mas que não é feito nenhum tipo de exigência quanto à marca dos itens.

A partir da análise realizada, pode-se assumir que a especificidade de ativos dos contratos de terceirização de serviços na UFRPE é considerada relevante, principalmente em relação à especificidade de ativos humanos, haja vista que os objetos dos contratos são voltados aos serviços de mão-de-obra, bem como à especificidade temporal, por abranger atividades consideradas essenciais ao funcionamento da universidade. A partir da indicação da TCT de que quanto maior a especificidade de ativos, maiores serão os custos envolvidos na transação, pode-se inferir que a especificidades dos ativos relacionados aos contratos de DEMO podem contribuir com o aumento dos custos de transação na UFRPE.

É possível apontar que, de forma geral, os atributos de frequência, incerteza e especificidades de ativos mostram um impacto relevante nos custos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas. O alto nível de frequência das transações tendem a contribuir para a diminuição dos custos de transação, e em contrapartida a forte influência dos atributos incerteza e especificidade de ativos tendem a aumentar esses custos. Os referidos apontamentos diferem das conclusões obtidas por Neves e Gasparetto (2019), que identificaram baixa especificidade de ativos e baixa incerteza ambiental no órgão público federal que analisaram, e por Kobayashi (2021), ao identificar maior influência da especificidade de ativos do que dos atributos de frequência e incerteza em uma universidade pública federal.

## 4.2 INFLUÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS NA GESTÃO DE CONTRATOS NA UFRPE

O segundo objetivo específico da pesquisa é identificar a influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE. Os pressupostos comportamentais abordados na TCT são o oportunismo e a racionalidade limitada, que foram analisados no contexto da gestão de contratos de DEMO na UFRPE, conforme os subtópicos seguintes.

### 4.2.1 Oportunismo

Para análise do pressuposto oportunismo foram verificados nos processos de contratação documentos que contenham solicitações indevidas, bem como as ocorrências de aplicação de multas e advertências, conforme indica a tabela 12.

Tabela 12 – Aspectos relacionados ao oportunismo

<b>Objeto do Contrato</b>	<b>Ocorrências de solicitações indevidas</b>	<b>Ocorrências de aplicações de multas e advertências</b>
Recepção e portaria	2	1
Atividades agrárias	2	2
Apoio administrativo	0	3
Vigilância patrimonial (UFAPE)	0	2
Limpeza e conservação	0	0
Manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	0	0
Tradutor e intérprete de libras (Sede, UACSA E UFAPE)	0	0
Vigilância patrimonial (Sede e demais localidades)	0	0
Tradutor e intérprete de libras (Sede e UAST)	0	0
Manutenção de aparelhos de ar condicionado	0	0
Motorista e apoio às atividades de transporte	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

As ocorrências de solicitações indevidas foram identificadas apenas em dois contratos. As duas solicitações identificadas no processo de contratação de recepção e portaria estavam relacionadas a pedido de majoração do percentual do Seguro Acidente de Trabalho (SAT) apresentado pela empresa. As mencionadas solicitações não foram atendidas pela universidade, com base na Orientação Normativa Interna CJU/SP nº 21, que traz o seguinte entendimento:

FAP. Depende do desempenho do empregador a majoração da alíquota de sua contribuição para o financiamento do seguro contra acidentes de trabalho, decorrente da aplicação do índice do fator acidentário de prevenção (FAP), razão pela qual não há que se cogitar da revisão do contrato administrativo sob o fundamento de reequilíbrio econômico financeiro ante a ausência de um de seus pressupostos: fato alheio à vontade das partes.

Dessa forma, entendeu-se como indevida a solicitação apresentada pela empresa, na medida em que o índice FAP depende exclusivamente do desempenho do empregador, não sendo cabível a transferência desse custo à universidade. Entre as duas solicitações indevidas identificadas no processo de contratação de atividades agrárias, uma delas também se tratava de pedido de majoração do percentual do SAT, enquanto a segunda se relaciona à informação de desligamento de terceirizados que integravam o grupo de risco durante o período da pandemia de Covid-19. A empresa alegou que o desligamento desses terceirizados se daria pelo fato de estarem impossibilitados de prestar os serviços e gerando custo para reposição de profissional ausente. A gestão do contrato questionou a motivação da empresa para a rescisão dos vínculos com os funcionários, já que a universidade estava mantendo os devidos pagamentos à contratada, inclusive dos postos cujas atividades estavam suspensas visando o menor impacto econômico junto à população mais vulnerável. Diante do exposto, a gestão do contrato reconheceu a liberdade que a contratada possui para gerenciar sua mão de obra, mas se manifestou contrária a esse tipo de comportamento, solicitando a manutenção dos referidos empregos.

Na consulta de ocorrências de multas e advertências realizadas por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), foi possível identificar um baixo quantitativo, destacando-se entre as causas das penalidades o atraso no fornecimento de uniformes e equipamentos, na realização de treinamento dos funcionários, no envio dos comprovantes de cumprimento das obrigações previdenciárias, do FGTS, do pagamento dos salários e demais benefícios trabalhistas dos empregados, bem como atraso no pagamento dos salários dos funcionários. O referido apontamento é reforçado pela gestão dos contratos ao indicar que a aplicação de multas, advertências e notificações de forma geral não são recorrentes. Os entrevistados indicaram que são mais frequentes as pré-notificações, pelas quais as empresas são informadas das inconsistências, e que estas em geral são suficientes para sanar os problemas identificados.

Nesse sentido, foi questionado aos entrevistados se eles já identificaram situações similares partindo das contratadas, ou se já agiram dessa forma no intuito de beneficiar a universidade. Por meio da declaração dos entrevistados não foi identificada a ocorrência de

oportunismo nas transações dos contratos de DEMO na UFRPE. Os entrevistados afirmaram que não perceberam ações ou omissões de informações por parte das empresas contratadas buscando benefícios em detrimento da universidade. Afirmaram que já presenciaram alguns erros na execução dos contratos por parte das contratadas, mas que estariam mais relacionados a questões de negligência ou problemas de comunicação, e não com a intenção de obter benesses. Da mesma forma, não foram declaradas ações ou omissões por parte dos gestores de contratos com o intuito de beneficiar a universidade.

Quando questionados sobre as condições do relacionamento com as empresas contratadas, os gestores relataram que de forma geral existe uma boa comunicação, uma relação profissional e cordial, em que as demandas e informações são atendidas de forma rápida. Foi apontada uma dificuldade de interação apenas com uma das empresas contratadas, responsável pela prestação de serviços de apoio administrativo e do contrato de tradutor e intérprete de Libras que atende a sede e a UAST (empresa B). A gestão do contrato relatou que tem sido difícil a comunicação e a obtenção de respostas e informações junto à contratada.

A partir da análise acima, é possível perceber que a ocorrência de oportunismo nas relações contratuais de DEMO na UFRPE pode ser considerada baixa, diante dos relatos dos gestores e fiscais administrativos, bem como dos baixos números de ocorrências verificadas nos documentos que compõem os processos de cada contratação. Diante dessa inferência e da alta influência do atributo frequência já identificado no cenário de terceirização na UFRPE, é possível reforçar o que é apontado na TCT, de que quanto maior a frequência das transações, maior a confiança entre os agentes e menores as chances de ocorrências de oportunismo. Faz-se necessário destacar, no entanto, que segundo a TCT as incertezas tornam o comportamento oportunista mais difícil de detectar, fator que também pode ser aplicado ao caso em tela, diante da forte influência do atributo da incerteza no monitoramento dos contratos de terceirização na UFRPE.

#### 4.2.2 Racionalidade Limitada

A partir da análise dos documentos que compõem os processos de contratação, foram verificadas as ocorrências de consulta à Procuradoria Jurídica (PJ) realizadas com o intuito de sanar dúvidas relativas ao entendimento da Legislação ou de cláusulas contratuais, conforme quantitativo apresentado na tabela 13.

Tabela 13 – Aspecto relacionado à categoria racionalidade limitada

<b>Objeto do Contrato</b>	<b>Ocorrências de consultas jurídicas sobre entendimento da Legislação ou de cláusulas contratuais</b>
Recepção e portaria	0
Atividades agrárias	0
Apoio administrativo	1
Vigilância patrimonial (UFAPE)	0
Limpeza e conservação	0
Manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados	1
Tradutor e intérprete de libras (Sede, UACSA E UFAPE)	0
Vigilância patrimonial (Sede e demais localidades)	0
Tradutor e intérprete de libras (Sede e UAST)	0
Manutenção de aparelhos de ar condicionado	0
Motorista e apoio às atividades de transporte	0

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Observou-se que foram realizadas apenas duas consultas à PJ, uma delas referia-se à possibilidade de exigir comprovação por parte da empresa de aquisição de produtos de cesta básica para os funcionários, realizada no processo do contrato de apoio administrativo e a outra referia-se a consulta sobre a possibilidade de reequilíbrio contratual devido ao aumento de preços do mercado no contexto da pandemia de Covid-19, realizada no processo do contrato de manutenção predial, elétrica e de telefonia e dados. O baixo número de ocorrências de consulta à PJ é reforçado pelas informações obtidas nas entrevistas, nas quais os entrevistados informaram que em caso de dúvidas relacionados à gestão e fiscalização de contratos costumam se reportar a outros gestores de contratos ou à figura do Pró-Reitor de Administração, não sendo frequente a consulta formal à PJ. Os dados obtidos pelo questionário também reforçam esse apontamento, na medida em que 14 dos respondentes afirmaram que costumam recorrer ao gestor do contrato para sanar suas dúvidas. Outros 9 respondentes costumam recorrer aos demais colegas fiscais, 4 informaram que fazem leituras técnicas sobre o assunto, enquanto apenas 1 servidor afirmou que busca sanar as dúvidas que surgem com a Procuradoria Jurídica. No campo de resposta aberta da opção “Outros”, um dos respondentes também apontou a figura do Pró-Reitor de Administração.

Em relação à ocorrência de erros na gestão e fiscalização de contratos em razão de desconhecimento sobre a legislação pertinente, os entrevistados apontaram que se sentem suscetíveis a erros na execução de suas atividades principalmente pelo fato de não existirem procedimentos padronizados na universidade. Conforme os relatos, por muitas vezes a legislação apresenta orientações genéricas e acaba ficando a cargo de cada gestor decidir como



proceder, o que pode inevitavelmente gerar erros. O referido aspecto foi relatado por vários gestores, entre eles, o entrevistado 7:

*Então, mesmo que a pessoa tenha um conhecimento da legislação, não existe, realmente, protocolos definidos que sejam de conhecimento de todos que trabalham com essa atividade. E isso acaba fazendo com que cada um, de certa forma, imprima sua personalidade, sua forma de enxergar a própria rotina no seu dia a dia.*

Além da falta de procedimentos, também foi apontada a questão da alta rotatividade de fiscais, principalmente entre os setoriais, o que pode representar um menor tempo de experiência por parte de alguns integrantes da equipe. Por meio dos dados obtidos na pesquisa, no entanto, não foi possível identificar os motivos dessa alta rotatividade. Também foi apontado que muitos erros acontecem em decorrência da falta de capacitação dos servidores que desempenham as atividades de gestão e fiscalização, como apontou o entrevistado 4:

*As capacitações, os treinamentos, o preparo dos fiscais, dos gestores de contrato aqui na universidade, eu acho que não são feitos da forma mais adequada, a gente recebe primeiro a portaria, recebe a incumbência, e o aprendizado ele vem com a prática, e infelizmente esse negócio do aprendizado vir com a prática, fatalmente, a gente só pode se ver na situação de só saber que determinada coisa estava errada depois que o erro aconteceu, porque a gente não sabia previamente como é que o negócio tem que ser feito, o que é que é certo, o que é que é errado.*

Esse aspecto é reforçado pela baixa frequência de participação em cursos de capacitação, que segundo os entrevistados, ocorre de forma esporádica, sem periodicidade definida, e em geral se dá por iniciativa individual, havendo poucos casos de capacitações promovidas pela própria universidade. Um dos gestores de contratos, atuante na função há menos de um ano, informou que nunca participou de capacitação específica da área de gestão e fiscalização de contratos. Para os fiscais setoriais e técnicos, a situação é semelhante, 19 respondentes informaram que não há periodicidade definida para realização de capacitação específica, 9 indicaram que nunca participam de capacitação na área, e apenas 1 respondente informou que a frequência de participação em capacitação é anual.

A partir dos pontos elucidados, é possível inferir que a influência da racionalidade limitada é forte na gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE. Nos termos da TCT, diante de um alto nível de racionalidade limitada, as lacunas contratuais acabam sendo inevitáveis, e isso que pode estimular os agentes a agir de forma potencialmente oportunista. O referido aspecto não foi confirmado no cenário da fiscalização de contratos da UFRPE, na medida em que, apesar da forte influência da racionalidade limitada, o pressuposto oportunismo apresentou um baixo impacto. A referida inferência vai de encontro aos resultados obtidos por

Kobayashi (2021), haja vista que o autor identificou uma maior relevância do oportunismo frente à racionalidade limitada.

A partir da análise dos atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas, bem como da influência dos pressupostos comportamentais na gestão de contratos na UFRPE, foi elaborado o quadro 8, trazendo de forma resumida os impactos e as características identificadas em cada categoria analítica.

Quadro 8 – Impacto e características das categorias analíticas

<b>CATEGORIAS ANALÍTICAS</b>	<b>IMPACTO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS</b>
Frequência	Alto	Transações recorrentes com as empresas contratadas. Contato diário ou semanal com preposto. Prorrogações de vigência contratual sucessivas. A maior parte das empresas já firmaram mais de um contrato com a UFRPE.
Incerteza	Alto	Forte influência de mudanças políticas e econômicas. Destaque aos cortes orçamentários e pandemia da Covid-19 no período analisado. Alto impacto da assimetria de informações, aumentando a incidência de erros na fiscalização.
Especificidade de ativos	Alto	Destaque para a especificidade de ativos humanos, por se tratarem de serviços de DEMO. Alta especificidade temporal por abranger serviços essenciais e que não podem ser descontinuados.
Oportunismo	Baixo	Não foi identificada influência significativa por nenhuma das partes envolvidas nas trocas contratuais.
Racionalidade Limitada	Alto	Limitação reforçada pela falta de capacitação/treinamento e ausência de padronização dos procedimentos na instituição.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

#### 4.3 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFRPE

Para compreender a estrutura de governança da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE, foram analisados os dados obtidos por meio das entrevistas junto aos gestores e fiscais administrativos e da aplicação de questionários aos fiscais setoriais e técnicos. Em relação à capacitação da equipe, foi possível aferir que a universidade não possui um plano de capacitação para os servidores que compõem as equipes de fiscalização de contratos. Entre os entrevistados foi apurado que a maioria não participou de treinamento ou capacitação antes de iniciar suas atividades na equipe de fiscalização. Alguns declararam ter participado de capacitação após o início das atividades, enquanto outros nunca participaram. O mesmo cenário foi identificado em relação aos fiscais setoriais e técnicos: 21 dos 29 respondentes informaram que não receberam nenhum tipo de capacitação ou orientação/material sobre a função de fiscalização, enquanto os 8 respondentes restantes informaram que receberam algum tipo de

treinamento ou orientação depois de assumir a fiscalização de contratos. Dessa forma, entende-se que nenhum dos fiscais setoriais e técnicos participantes da pesquisa recebeu treinamento ou orientação antes de iniciar suas atividades na função. Esse cenário pode demonstrar que a falta de ações para capacitação da equipe de fiscalização de contratos vem reforçar ainda mais a influência da racionalidade limitada nos custos de transação da universidade.

Quando questionados se consideravam estar preparados para exercer a função de fiscalização, os entrevistados responderam que não se sentiam preparados, e que ainda hoje não se sentem totalmente preparados em razão da falta de procedimentos padronizados e de capacitação da equipe. Entre os respondentes do questionário o cenário se repetiu, de forma que 20 dos respondentes informaram que não se sentiam preparados para exercer as atividades de fiscalização, enquanto 9 informaram que sim.

A forma de capacitação considerada mais relevante entre os gestores envolve as modalidades presenciais e online, mas com cursos voltados para a prática, com exercícios específicos e possibilidade de interação com especialistas para sanar dúvidas. Entre os fiscais setoriais e técnicos há preferência pelo formato de cursos presenciais (18 dos respondentes), enquanto o segundo formato considerado mais relevante é o de cursos online (4). No campo aberto de respostas foi indicada por 2 respondentes a modalidade híbrida, com cursos que mesclam o formato presencial e online. Outros 3 consideram mais relevante o formato de Congressos, e 2 indicaram preferência por Palestras.

A tabela 14 apresenta os níveis de interferência que alguns eventos exercem nas atividades de fiscalização segundo os fiscais setoriais e técnicos, numa escala em que 1 pouco dificulta e 5 muito dificulta. O evento apontado como de maior interferência foi a falta de padronização de procedimentos na universidade, seguido pela falta de capacitação e treinamento adequado para o exercício da função de fiscal.

Tabela 14 – Eventos que dificultam as atividades de fiscalização na percepção dos fiscais técnicos e setoriais

Eventos	Nível em que dificultam as atividades					
	1	2	3	4	5	4+5
Dificuldades para conciliar a função de fiscal de contratos com outras atribuições de seu cargo e/ou função	4	3	9	6	7	13
Falta de capacitação e treinamento adequado para o exercício da função de fiscal	3	4	5	5	12	17
Falta de padronização de procedimentos pela UFRPE	4	1	6	6	12	18
Baixo envolvimento da equipe de gestão/fiscalização	4	3	7	8	7	15

---

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Outra pergunta do questionário solicitava o apontamento dos 2 eventos que mais dificultam as atividades de fiscalização de contratos e a maioria dos votos foram direcionados à ausência de manual para gestão e fiscalização de contratos (24), e à ausência de padronização de instrumentos de controle (16). Em terceiro lugar foi apontado o desconhecimento acerca da legislação que trata do tema (10), seguido pela dificuldade de diálogo com o gestor do contrato correspondente (3). Além dos 4 eventos citados, foi disponibilizado um campo aberto para preenchimentos de “Outros” eventos que viessem a dificultar a fiscalização de contratos. Apenas um evento foi inserido por um dos respondentes, e tratava da sobrecarga de atividades.

Quanto ao nível de sobrecarga por realizar atividades de fiscalização de contratos juntamente com as demais atribuições que acumulam enquanto servidores, a maioria dos entrevistados afirmaram sentir-se sobrecarregados, não apenas pelo acúmulo com outras atribuições, mas principalmente por acumular as funções de outros integrantes da equipe de fiscalização, como relata o entrevistado 1: *“Você acumular às vezes a função de gestor e fiscal, é muita coisa pra você dar conta ao mesmo tempo”*. O referido apontamento é reforçado pelo entrevistado 2: *“A gente acaba absorvendo também a função de outras figuras que deveriam ser atuantes na gestão do contrato”*, e pelo entrevistado 7: *“A sobrecarga, ela vem da má distribuição de responsabilidades”*.

Entre os fiscais setoriais e técnicos, 13 afirmaram sentir-se moderadamente sobrecarregados com o acúmulo de atividades, enquanto 5 deles apontaram sentir-se muito sobrecarregados. Outros 4 afirmaram que o acúmulo de atividades é indiferente, o mesmo quantitativo de respondentes apontou sentirem-se pouco sobrecarregados, e os 3 restantes informaram sentir-se nada sobrecarregados. De forma geral, é possível inferir que a maioria dos integrantes das equipes de gestão e fiscalização sentem um nível de sobrecarga significativo por acumular atividades do cargo que ocupam e a função de fiscalização de contratos, sendo possível perceber um nível maior no grupo de gestores e fiscais administrativos.

Por meio do questionário ainda foi possível verificar o nível de concordância dos fiscais setoriais e técnicos com algumas afirmações apresentadas. Quanto à afirmação que há normatização interna de documentos e controles (documentos afins) que dão pleno suporte às atividades dos fiscais de contratos de terceirização na UFRPE, a maioria dos respondentes (12) demonstrou posicionamento neutro, enquanto 10 discordam da afirmação. Em relação à afirmação “Existe na UFRPE uma padronização nos instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos de terceirização”, mais uma vez os maiores percentuais se

manifestaram em posicionamento neutro (11) e de discordância (10). O destaque de posicionamentos neutros pode denotar certo desconhecimento por parte dos respondentes em relação à estrutura de governança a que pertencem, fator que pode estar relacionado aos apontamentos dos gestores de contratos de que muitas vezes os fiscais não têm conhecimento das funções que deveriam desempenhar dentro da equipe.

Junto aos gestores e fiscais administrativos, a discordância se deu de forma unânime, sendo reforçado por eles o impacto que a falta de normatização interna de documentos e de padronização de instrumentos de controle exerce sobre o desempenho das atividades de fiscalização. O entrevistado 1 aponta: *“Internamente a gente não tem, a gente não tem nenhum documento, nenhuma normativa, nenhum mapeamento de processos, de como deve ser”*. Os gestores e fiscais administrativos participantes da pesquisa afirmaram que para controlar a execução dos contratos costumam utilizar seus documentos anexos, como TR e planilhas de custos, bem como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) que é um dispositivo previsto na IN nº 05/2017, como indica o entrevistado 7: *“Na verdade, a gente se baseia muito mais por normativos que vêm do próprio governo federal”*. O referido entrevistado também aponta que existem alguns documentos específicos da Gerência de Contabilidade e Finanças (GCF), relacionados às rotinas de pagamento que servem de orientação para algumas etapas da fiscalização: *“Tem os próprios normativos da GCF, que também são desdobramentos de normativos do Governo Federal em relação à rotina de pagamento, de recebimento definitivo provisório dos objetos, de ateste das notas, da abertura de processos e tudo mais”*.

Para a afirmação “A quantidade de pessoas que compõem a equipe de fiscalização é suficiente para realização das atividades” verificou-se que 9 respondentes discordam, outros 9 concordam com a afirmação, e 8 se colocaram em posição neutra. Analisando o mesmo aspecto pelas respostas dos gestores e fiscais administrativos, percebe-se que todos eles consideram insuficiente o quantitativo de pessoas que compõem o grupo de fiscalização. Além disso, ressaltaram que essa insuficiência é reforçada pelo fato de que muitas vezes, as pessoas que são nomeadas para exercer as funções não a desempenham de fato. Assim, como já foi exposto, alguns gestores e fiscais acabam acumulando atividades que deveriam ser desempenhadas por outros integrantes do grupo de fiscalização, como indica o entrevistado 1:

*Se houvesse, né, talvez realmente as figuras exercendo suas funções como elas deveriam ser [...] separadamente, cada um com suas atribuições, talvez realmente a quantidade, talvez fosse suficiente.*

Quanto à afirmação “Existe bom envolvimento e boa comunicação entre a equipe de fiscalização na estrutura atual”, mais uma vez o número de respondentes que discordam e concordam com a afirmação foi igual, com 7 respondentes para cada uma das opções, enquanto a maioria se posicionou de forma neutra (14). Entre os entrevistados, o referido apontamento foi alvo de discordância em sua maioria, com indicações de dificuldades na comunicação principalmente entre os gestores de contratos, que estão localizados na sede da UFRPE (Campus Dois Irmãos), e os fiscais setoriais, que se encontram distribuídos pelas diversas unidades da universidade, como indica o entrevistado 7: *“A própria questão da distância física mesmo, que nós estamos um do outro, acaba dificultando muito”*. Além do fator da distância física, mais uma vez foi indicado que muitos problemas de comunicação ocorrem pelo fato de os fiscais não exercerem de fato suas atribuições. O entrevistado 1 aponta: *“Os fiscais estão ali no dia a dia, preenchem o boletim e mandam, mas muitas vezes não estão acompanhando efetivamente o serviço”*, e complementa: *“Como é que eu que estou aqui na sede, vou saber de uma coisa que está acontecendo na UABJ, na CBG ou na Fazenda?”*. Essa dificuldade também foi indicada pelo entrevistado 4:

*A gestão do contrato é centralizada na sede [...] se está ocorrendo algum descumprimento no contrato especificamente na unidade de Serra Talhada, se o fiscal setorial de lá não reportar à gestão do contrato esse fato, o gestor do contrato evidentemente não vai adivinhar.*

Para as afirmações “A padronização de normativos e instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos facilitariam a execução das atividades” e “Um manual de fiscalização de contratos contribuiria muito para melhorar a realização das atribuições e tarefas da equipe de fiscais de contrato”, a grande maioria dos respondentes demonstrou concordar ou concordar plenamente com o exposto. Para a primeira afirmação, 23 dos respondentes demonstraram concordância, com baixo nível de discordância (apenas 3 respondentes), e para a segunda afirmação 26 dos respondentes demonstraram concordância, não havendo discordância por parte de nenhum respondente, conforme detalha a tabela 15.

Tabela 15 – Nível de concordância com as afirmações apresentadas

Afirmações	Nível de concordância					
	Discordo plenamente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo plenamente	4+5
Na UFRPE há normatização interna de documentos e controles (documentos afins) que dão pleno suporte às atividades dos fiscais de contratos de terceirização.	3	10	12	3	1	4

Existe na UFRPE uma padronização nos instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos de terceirização.	3	10	11	4	1	<b>5</b>
A quantidade de pessoas que compõem a equipe de fiscalização é suficiente para realização das atividades.	2	9	8	9	1	<b>10</b>
Existe bom envolvimento e boa comunicação entre a equipe de fiscalização na estrutura atual.	0	7	14	7	1	<b>8</b>
A padronização de normativos e instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos facilitariam a execução das atividades.	1	2	3	11	12	<b>23</b>
Um manual de fiscalização de contratos contribuiria muito para melhorar a realização das atribuições e tarefas da equipe de fiscais de contrato.	0	0	3	10	16	<b>26</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Entre os gestores e fiscais administrativos foi unânime a concordância com a contribuição que um manual de gestão e fiscalização de contratos traria, e com a relevância da padronização de instrumentos de controle para a execução das atividades de fiscalização. Essa relevância foi destacada em relação à padronização das ações por parte da equipe, como aponta o entrevistado 5: “*Dentro da Universidade Federal Rural, não vai ter uma unidade fazendo de um jeito e outra fazendo de outro. De acordo com a compreensão do gestor ou do fiscal setorial*”. E também para facilitar a atuação dos servidores que já atuam com a fiscalização de contratos, como indica o entrevistado 3: “*Quando você tem padrões, a margem de erro diminui bastante. E eu acho que o servidor acaba tendo autonomia e segurança para realizar as atividades de gestão e fiscalização*”, bem como dos fiscais que ainda virão a integrar o grupo, como reforça o entrevistado 1:

*A gente precisa de uma gestão do conhecimento [...] que existam normativas, existam procedimentos ali, para que outras pessoas quando cheguem [...] possam saber o que é, como é, como se faz, como proceder.*

Ao fim do questionário, foram incluídas duas questões abertas no intuito de identificar as principais dificuldades enfrentadas, bem como a proposição de sugestões de melhoria para a execução das atividades de fiscalização de contratos de terceirização. Foi possível identificar 10 categorias relacionadas às dificuldades enfrentadas, com destaque maior para a falta de treinamento/capacitação que foi citada 10 vezes entre os respondentes. Diante desse dado, pode-se inferir que a necessidade de treinamento e capacitação dos fiscais de contratos é um dos

pontos mais relevantes a serem observados na estrutura atual da gestão de contratos de DEMO na UFRPE. O referido aspecto também foi apontado por Marinho *et al.* (2018), Rocha (2018) e Egashira e Caffé Filho (2019) como grande desafio da atividade de fiscalização.

A segunda categoria mais apontada foi a sobrecarga de trabalho, indicada 7 vezes, o que reforça o apontamento de que o quantitativo de pessoas que integram as equipes de fiscalização é insuficiente. Também foram apontadas dificuldades na comunicação e envolvimento da equipe de fiscalização, principalmente entre gestores de contratos, lotados na sede, e os fiscais distribuídos nas unidades acadêmicas. Também foram identificadas três ocorrências de dificuldades trazidas pela falta de manual de fiscalização, além de apontamentos sobre alto grau de especificidade das atividades de fiscalização e a falta de incentivo e reconhecimento que os servidores que desempenham tais atividades recebem da instituição.

Foram identificadas 9 categorias relacionadas às sugestões de melhoria para a gestão e fiscalização de contratos. Em consonância com as dificuldades já apresentadas, percebeu-se um destaque nas ocorrências que sugerem a realização periódica de treinamento e capacitação junto à equipe de fiscalização. Entre as sugestões de melhoria, a segunda maior ocorrência está relacionada à disponibilização de um manual para subsidiar e orientar a atuação da equipe de fiscalização de contratos. Também foram apontadas como sugestões ações para melhoria na comunicação entre a equipe de fiscalização e a normatização e padronização de procedimentos internos. Ainda foram identificadas três ocorrências relacionadas à sugestão de aumentar o número de integrantes das equipes de fiscalização e a busca por maior integração entre a sede e as unidades acadêmicas, o que se relaciona diretamente às dificuldades apontadas em relação à distribuição física das unidades acadêmicas, que dificulta a interação entre gestores e fiscais setoriais.

#### 4.4 PROPOSTA DE ARRANJOS ESTRUTURAIS

Diante da compreensão da estrutura de governança existente no contexto do monitoramento de contratos de terceirização da UFRPE, verificou-se a falta de providências e planejamento voltado à capacitação e treinamento dos servidores que atuam nas equipes de fiscalização. A esse aspecto ainda é somada a ausência de procedimentos padronizados que orientem a execução das atividades do referido grupo. O terceiro aspecto identificado relaciona-se à sobrecarga de atividades a que o grupo é submetido. Os aspectos elucidados convergem com as conclusões obtidas nos estudos de Búrigo e Gunther (2020) e Kinczeski (2020).



A partir dos aspectos identificados, foram definidos arranjos estruturais necessários para o melhor desempenho das atividades de gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE, descritos a seguir:

1- Incluir no planejamento de capacitações da universidade cursos voltados aos servidores que desempenham atividades de gestão e fiscalização de contratos, podendo ser criado um calendário com capacitações periódicas, diante da necessidade constante de atualização em decorrência das mudanças na Legislação, e de forma a atender inclusive exigência prevista na Nova Lei de Licitações, que indica entre as providências prévias à celebração do contrato, a capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. Entre as sugestões apresentadas pelos participantes da pesquisa também foi citada a promoção de encontros anuais entre gestores e fiscais de contratos para troca de experiências e conhecimento. Esse evento também contribuiria para dirimir as dificuldades de interação identificadas entre os gestores e fiscais decorrentes da distância física das unidades da UFRPE.

2- Estabelecer procedimentos padronizados por meio do mapeamento de processos, criação de manuais, *checklists*, instrumentos de controle, entre outros documentos que venham a subsidiar, orientar e padronizar a atuação da equipe de gestão e fiscalização de contratos de terceirização na UFRPE. Essa medida viria a contribuir com a gestão do conhecimento na universidade, servindo de consulta e orientação tanto para novos servidores que venham a assumir a função de gestor ou fiscal de contratos, quanto para os servidores que já atuam, além de permitir que conheçam as atribuições que lhe cabem e o papel que devem exercer no grupo de fiscalização.

3- Realinhar a distribuição das funções de gestores e fiscais de contratos de terceirização, verificando a possibilidade de aumentar a quantidade de servidores participantes das equipes de fiscalização, bem como orientando os integrantes da equipe sobre as suas respectivas atribuições no intuito de diminuir os níveis de sobrecarga apontados.

## 5 PRODUTO TÉCNICO

A partir da análise dos processos de monitoramento de contratos de DEMO na UFRPE à luz da TCT, a presente pesquisa traz como produto técnico a proposta de um manual para gestão e fiscalização de contratos de terceirização, apresentado no Apêndice C, com o objetivo de trazer orientações para gestores e fiscais de contratos de terceirização e estabelecer procedimentos básicos para a execução de suas atividades. O conteúdo do manual refere-se em maior parte a disposições da IN nº 5, de 2017, e da Lei nº 14.133, de 2021, relacionadas à gestão e fiscalização de contratos. Também foi utilizado como referência o manual de fiscalização de contratos da Advocacia Geral da União (AGU), em sua versão de abril de 2018. Para formatação do material foi utilizada a ferramenta *online* Canva.

O manual traz conceitos, disposições legais e procedimentos de caráter norteador, podendo servir como instrumento de consulta e orientação. É preciso ressaltar que o referido documento não tem a intenção de esgotar os aspectos técnicos e legais que circundam a gestão e fiscalização de contratos, sendo necessário a previsão de atualizações periódicas de acordo com as mudanças na legislação e nos procedimentos adotados, além da possibilidade de revisões propostas por gestores, fiscais e demais agentes envolvidos nos processos de contratações.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar os processos de monitoramento da gestão e fiscalização de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra na UFRPE. A referida análise se deu a partir da verificação dos processos de contratação no SIPAC dos 11 contratos de terceirização vigentes em junho de 2023, bem como de informações obtidas junto a gestores e fiscais administrativos, por meio de entrevista, e a fiscais setoriais e técnicos por meio de questionário. Os atributos das transações e pressupostos comportamentais que compõem a Teoria dos Custos de Transação serviram de base para a análise do contexto da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE.

Ao analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas, foi possível perceber uma alta frequência nas trocas contratuais, na medida em que o contato entre a gestão e representantes das empresas ocorre de forma diária, a prestação dos serviços é realizada dentro das instalações da Universidade, e a maioria das empresas possuem mais de um contrato firmado com a universidade. Em relação ao atributo incerteza, também foi verificado um forte impacto no monitoramento dos contratos de terceirização da UFRPE, ao identificar a influência de informações assimétricas decorrentes de falta de clareza na legislação e nas cláusulas contratuais, bem como um alto impacto de fatores ambientais, com destaque para questões políticas e econômicas e de forma mais específica, os cortes orçamentários às IFES, bem como os desafios enfrentados no contexto da pandemia de Covid-19. Em relação à especificidade de ativos, também foi possível aferir uma alta influência sobre os custos de transação na UFRPE, principalmente em relação aos ativos humanos e à especificidade de tempo, em decorrência das contratações serem voltadas à prestação de serviços de mão-de-obra, além de se tratarem de serviços considerados essenciais, cujo tempo de atendimento é crucial na prestação de serviços.

A influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE se mostrou mais representativa no aspecto da racionalidade limitada, ao serem aferidas deficiências na capacitação dos servidores que compõem as equipes de fiscalização, bem como a falta de procedimentos internos padronizados para orientar a atuação dos gestores e fiscais. O pressuposto do oportunismo não foi considerado influente na medida em que não foram detectados por parte da gestão dos contratos ações ou omissões por nenhuma das partes no intuito de obter benefícios próprios. A baixa ocorrência de aplicação de advertências e multas também vem reforçar esse apontamento, além da boa comunicação existente entre as partes envolvidas, gerando maior confiança, como pressupõe a TCT.

Ao verificar as características da estrutura de governança da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE, foi possível identificar que não existem procedimentos padronizados que subsidiem a atuação dos gestores e fiscais, além de não haver planejamento voltado à capacitação e treinamento desses servidores. Ainda foi aferida uma sobrecarga de trabalho por parte desse grupo, na medida em que acumulam as atividades de fiscalização de contratos e as demais atribuições que possuem enquanto servidores. O referido fator mostrou-se relacionado tanto ao quantitativo insuficiente de participantes da equipe, quanto ao fato de que alguns deles não desempenham suas devidas atribuições no grupo de fiscalização, sobrecarregando os demais. Também foram identificadas falhas na comunicação dentro das equipes, tendo como uma das causas a distância física existente entre os gestores dos contratos, concentrados no Campus Sede da universidade, e os fiscais setoriais e técnicos, distribuídos pelas diversas unidades acadêmicas da instituição.

Por fim, no intuito de melhorar o desempenho do monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE, foram propostos alguns arranjos estruturais. Entre eles estão o planejamento de capacitações voltadas ao grupo de fiscalização de contratos, o estabelecimento de procedimentos padronizados por meio do mapeamento de processos, criação de manuais, *checklists* e outros documentos, bem como o realinhamento da distribuição das funções de gestores e fiscais.

Entre as limitações do presente estudo é possível apontar o direcionamento da análise apenas aos contratos vigentes, impossibilitando a compreensão de outros contratos de terceirização firmados anteriormente pela universidade. Também cabe citar a restrição na consulta de alguns estudos relacionados à temática dos custos de transação voltados ao setor público, por não estarem disponíveis para consulta gratuita. Para pesquisas futuras sugere-se a ampliação da análise dos custos de transação em outras IFES e em outros órgãos públicos, no intuito de ampliar a discussão no contexto da Administração Pública, e identificar a influência dos atributos das transações e dos pressupostos comportamentais na estrutura de governança de outras instituições.

## REFERÊNCIAS

ABBADE, Eduardo Botti. Cooperação interorganizacional: fonte de aprendizagem e vantagem competitiva ou oportunismo? **Revista de Administração da Unimep**, v. 8, n. 2, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, Ademilson Ferreira de. **Terceirização de serviços continuados em uma instituição federal de ensino superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. Dissertação (Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP), 117 f., Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 150, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2022.

ANGUELOV, Lachezar G. **Transaction Costs Explanations for Proxy Monitoring in Municipal Services Contracting**. Dissertation submitted to the Askew School of Public Administration and Policy, (s.l.) Florida State University, 2016.

ANGUELOV, Lachezar G. Monitoring arrangements for outsourced public services: the importance of service characteristics for the distribution of oversight responsibilities. **International Public Management Journal**, v. 23, n. 2, p. 252–275, 2020.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, p. 43-62, 2012.

AUGUSTO, Cleicle Albuquerqu; SOUZA, José Paulo de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da Teoria dos Custos de Transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba**, v. 51, n. 4, p. 745-764, 2013.

AZEVEDO, Pedro Lins de. **Custos de transação e desempenho contratual: o caso da terceirização da atividade de manutenção em refinarias da Petróleo Brasileiro S.A.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato. **Redes de Cooperação empresarial: estratégias de gestão na nova economia**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Editora da UFSC, 5. ed. rev., Florianópolis, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOEHE, Dirk Michael; BALESTRO, Moisés Vilamil. A dimensão nacional dos custos de transação: oportunismo e confiança institucional. **Revista Eletrônica de Administração**. Ed. 49, v. 12, n. 1, jan-fev, 2006.

BRASIL. **Acórdão nº 2.917 de 03 de novembro de 2010**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666: de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.632: de 7 de maio de 1998**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.520: de 17 de julho de 2002**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462: de 4 de agosto de 2011**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133: de 1º de abril de 2021**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.167: de 31 de março de 2023**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL, **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

BROUSSEAU, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. **The Economics of Contracts: theories and application**. Cambridge University Press. 2002.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 4, p. 441–468, 2003.

CASARIN, Helen de Castro Silva; CASARIN, Samuel José. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba, InterSaberes, 2012.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, n.3, 1960.

CRISTOFOLI, Daniela; DITILLO, Angelo; LIGUORI, Mariannunziata; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**. v. 2, n. 3, p. 350-372, 2010.

DAVIS, Lance. E.; NORTH, Douglass C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEKKER, Henri C. Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. **Accounting, Organizations and Society**. v. 29, p. 27-49, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Forense, 33. ed., Rio de Janeiro, 2020.

DITILLO, Angelo; LIGUORI, Mariannunziata; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 212–229, 2015.

EGASHIRA, Fabiana de Possídio; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos. **Id on line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. Edição Eletrônica, p. 434-452, 2019.

ELLRAM, Lisa M.; TATE, Wendy L.; BILLINGTON, Corey. Offshore outsourcing of professional services: A transaction cost economics perspective. **Journal of Operations Management**, v. 26, n.2, p. 148-163, 2008.

ESPINO, José Ayala. **Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FAGUNDES, Jorge. Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, n. 2, p. 115-135, jul/dez. 1997.

FARIA, Ana Cristina de; ARRUDA, Alessandro Gustavo Souza; SERIO, Luiz Carlos Di; PEREIRA, Susana Carla Farias. Ensaio sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT): Foco na Mensuração. **Anais do XXI Congresso Brasileiro de Custos**. Natal, 2014.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FERRANDO, Magnus D' Olanda. **Restrições e dimensões dos custos de transação nos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico: um estudo de caso no Hospital Geral de Santa Maria**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020.

FERREIRA, Fabrício da Costa. **Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas**. Dissertação do Curso de Mestrado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 110, 2020.

FERRIS, James M.; GRADDY, Elizabeth A. A Contractual Framework for the New Public Management Theory. **International Public Management Journal**. v. 1, n. 2, p. 225–40, 1998.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, Ronaldo. Texto para discussão 1815: **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2013.

FIANI, Ronaldo. Texto para discussão 2261: **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2016.

FIM, Cristiano. **Proposta de método para mensuração e avaliação dos custos de transação sobre compras públicas**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

GASKELL, George. **Entrevistas individuais e grupais**. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Vozes. Petrópolis, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo. Atlas, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arlida Schmidt. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A gestão de contratos na Administração Pública. **Id On line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. Ano 10, n. 29, 2016.

HANDLEY, Sean M.; ANGST, Corey M. The impact of culture on the relationship between governance and opportunism in outsourcing relationships. **Strategic Management Journal**, v. 36, n. 9, 2015.

HEINEN, Juliano. Para uma contemporânea Teoria dos Contratos Administrativos no Brasil. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, v. 10, n. 20, 2018.

HEINZ, Michele Urrutia; CRUZ, Ana Paula Capuano da; BARBOSA, Marco Aurélio Gomes. Contratos de obra: uma análise a partir da perspectiva dos custos de transação. **Anais do XXIV Congresso Brasileiro de Custos**, Florianópolis, 2017.



HIGASHI, Susan Yuko; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz; SAUER, Leandro; SAES, Maria Sylvia. Plural Forms of Governance at Central Supply Markets. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 6, p. 743-763, 2017.

HOBBS, Jill E. A transaction cost approach to supply chain management. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 2, n. 1, 1996.

HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, 2016.

JAP, Sandy D.; ANDERSON, Erin. Safeguarding interorganizational performance and continuity under *ex post* opportunism. **Management Science**, v. 49, n. 12, p.1684-1701, 2003.

JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven; CÁMEN, Carolina. Managing cooperation, coordination, and legitimacy control of contracted public services. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 6, p. 1012–1037, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Revista dos Tribunais Ltda. 2. ed. São Paulo, 2006.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. 221 f. Dissertação (Mestrado Profissional – Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

KLEIN, Karla; PIZZIO, Alex; RODRIGUES, Waldecy. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia Legal brasileira. **Educação e Sociedade**, v. 39, v. 143, p.455-474, Campinas, 2018.

KOBAYASHI, Leandro Jin. **Contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra: uma análise à luz da economia dos custos de transação**. 185 f., Dissertação (Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LANGFIELD-SMITH, Kim; SMITH, David. Management control systems and trust in outsourcing relationships. **Management Accounting Research**, v. 14, n. 3, 2003.

LAURENCEAU, M.; DESTANDAU, F.; ROZAN, A. A transaction cost approach to assess the Water Framework Directive implementation. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, v. 125, p.567-578, 2009.

LIMA, André Vinícius Gregório. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. Dissertação

(Mestrado em Gestão Pública), 117 f., Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

LIMA, Leonardo Vasconcelos Assis de. **Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública), 188 f., Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

LIMA, Sabrina Christello de. **Obras públicas sob a ótica da Teoria Econômica de Contratos: análise a partir de uma instituição federal de ensino superior**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Instituto de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, p. 143, 2018.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de; MARINHO, Cassia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**. V. 25, n.3, p. 444-457, São Carlos, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. 42. atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. Law and economics of Public Organizations - A transaction costs approach. **II Research Workshop on “institutions and Organizations”**. São Paulo, 2007.

MÉNARD, Claude. The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 160, n. 3, p. 345-376, 2004.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena. **Gestão de riscos de contratos da terceirização: uma análise na Universidade Federal de Viçosa**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional), 76 f., Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018.

MOE, Terry. **The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy**. In: Oliver Williamson, ed., *Organization Theory*. New York: Oxford, p. 116-153, 1990.

MOTA, Samuel Real. **Terceirização no serviço público sob a ótica da teoria dos custos de transação no IFNMG**. Dissertação (Mestrado da Escola de Administração), 140 f., Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

NEUENFELD, Débora Raquel; STADNICK, Kamile Theis; CÁRIO, Silvio Antônio Ferraz; AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque. Custos De Transação Nas Compras Públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, n. 2, 2018.

NORTH, Douglass C. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**. v. 2, p. 355-367, 1990.

PACHECO, Ezequiel Nunes, KRONBAUER, Clóvis Antônio; LEITE, Edileia Gonçalves; DANTAS, Vilmar Secundina. Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a

ótica da Teoria dos Custos de Transação. **Anais do XXV Congresso Brasileiro de Custos**, Vitória, 2018.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**. v. 9, n. 24, p. 15-30, maio-agosto, 2007.

PETERSEN, Ole Helby; POTOSKI, Matthew; BROWN, Trevor L. Businesses' transaction costs when contracting with governments: the impact of product complexity and public contract management experience. **International Public Management Journal**, v. 25, n. 5, p. 741–766, 2022.

SCHEPKER, Donald J; OH, Won-Yong; MARTYNOV, Aleksey; POPPO, Laura. The many futures of contracts: Moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. **Journal of Management**. v. 40, n. 1, p. 193-225, 2014.

SHAHAB, Sina. Transaction costs in planning literature: a systematic review. **Journal of Planning Literature**. Vol. 37(3), pp. 403-414, 2022.

SHELANSKI, Howard A.; KLEIN, Peter. G. Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment. **Journal of Law, Economics, & Organization**. v. 11, n. 2, p.335-361, 1995.

SHERVANI, Tasadduq A.; FRAZIER, Gary; CHALLAGALLA, Goutam. The moderating influence of firm market power on the transaction cost economics model: an empirical test in a forward channel integration context. **Strategic Management Journal**, v. 28, p. 635-52, 2007.

SILVA, Marcos José da. **Economia das licitações, a contratação de obras e reformas em prédios públicos: o caso da UFRGS**. 127 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SIMON, Herbert A. Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**. v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl., Brasília, 2010.

VENTURA, Alessandra de Oliveira; ANDRADE, Djanira Helena Ferreira de; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos. Fatores preponderantes para a existência de custos de transação: uma análise no âmbito de uma unidade militar. **Revista de Administração Unimep**, v. 18, n. 2, 2020.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975, 1991.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective**. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 15, n. 1, 1999.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach**. American Journal of Sociology. v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations**. Journal of Law and Economics. v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**. New York: Basic Books, 1989.

WHITTINGTON, Jan; DOWALL, David E. **Transaction-cost economic analysis of institutional change toward design-build contracts for public transportation**. Working Paper, n. 2006, 09, University of California, Institute of Urban and Regional Development (IURD), Berkeley, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Bookman. Porto Alegre, 2001.

ZANELLA, Cleunice; LOPES, Daniel Gonçalves; LEITE, André Luis da Silva; NUNES, Nei Antonio. Conhecendo o campo da economia dos custos de transação: uma análise epistemológica a partir dos trabalhos de Oliver Williamson. **Revista de Ciências da Administração**. Santa Catarina, p. 64-77, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições**. Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia: Análise econômica do Direito e das Organizações**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2005.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Perfil sociocultural e profissional		
1. Qual sua idade? 2. Qual seu grau máximo de escolaridade? 3. Você pertence ao quadro de Técnicos ou Docentes? 4. Há quanto tempo você atua na UFRPE? 5. Em que unidade da UFRPE você atua? 6. Qual(is) função(ões) você exerce no grupo de fiscalização? 7. Há quanto tempo exerce essa função? 8. De quantos contratos você é gestor ou fiscal?		
Objetivo Específico 1: Analisar os atributos das transações realizadas entre a UFRPE e as empresas contratadas		
CATEGORIAS ANALÍTICAS		ROTEIRO DE ENTREVISTA
Frequência		1. Como você descreveria as diferenças na interação com empresas que já firmaram contratos com a UFRPE e novas contratadas?
		2. Com que frequência você costuma se reportar ao representante da empresa/preposto?
		3. Você percebe uma maior facilidade de interação com a empresa ao longo do tempo de execução contratual? Comente.
Incerteza		4. Já ocorreu algum tipo de impasse na execução do contrato relacionado à falta de clareza nas cláusulas contratuais ou na legislação? Comente.
		5. Que tipo de influências do ambiente externo você percebe na gestão e fiscalização de contratos na UFRPE?
Especificidade de Ativos	Ativos dedicados	6. A empresa teve que realizar algum ajuste em sua estrutura ou investimento em recursos específicos exclusivamente para atender às exigências do contrato? Qual(is)?
	Ativos humanos	7. Você já verificou dificuldade por parte da empresa contratada em disponibilizar profissional especializado para execução de serviços de algum posto de trabalho? Qual(is) posto(s)?
	Locacional	8. Você considera que a localização da sede da empresa contratada impacta de alguma forma a fiscalização e prestação de serviços? Comente.
	Ativos físicos	9. A execução dos serviços que você fiscaliza envolve algum tipo de equipamento ou material especializado? Qual(is)?
	Temporal	10. Existe algum tipo de serviço em que o tempo de atendimento da demanda é crucial para a realização da transação? Qual(is)?
	Marca	11. Existe a exigência de algum tipo de marca para equipamentos ou materiais utilizados na prestação dos serviços? Qual(is)?
Objetivo específico 2: Identificar a influência dos pressupostos comportamentais nos processos de monitoramento da gestão de contratos na UFRPE		

Oportunismo	12. Você já identificou alguma ação ou omissão de informação por parte da empresa com intuito de obter benefício próprio durante a execução do contrato? Exemplifique.
	13. Durante a gestão/fiscalização de contratos, você já deixou de compartilhar alguma informação com a contratada no intuito de beneficiar a universidade? Comente.
	14. Como você descreveria o seu relacionamento com as empresas prestadoras dos serviços que você fiscaliza?
	15. É frequente a aplicação de multas, advertências ou notificações contra a empresa durante a execução do contrato? Comente.
Racionalidade Limitada	16. Você já identificou algum erro na gestão/fiscalização de contratos em razão de desconhecimento sobre a legislação pertinente?
	17. Em geral, a quem você recorre quando possui dúvidas relacionadas à gestão/fiscalização de contratos?
	18. Com que frequência você participa de capacitação específica da área de gestão/fiscalização de contratos (cursos, palestras, congressos, etc.)?
Objetivo específico 3: Compreender a estrutura de governança da gestão e fiscalização de contratos de DEMO na UFRPE	
Estrutura de governança	19. Existe a normatização interna de documentos e instrumentos de controle que dão suporte às atividades dos gestores e fiscais? Quais instrumentos você utiliza?
	20. Você considera suficiente a quantidade de pessoas que compõem as equipes de fiscalização de contratos? Comente.
	21. Como você avaliaria o envolvimento e a comunicação entre a equipe de fiscalização na estrutura atual?
	22. Você participou de algum tipo de treinamento/capacitação antes de iniciar suas atividades como gestor/fiscal? Comente.
	23. Você considera que estava preparado para exercer essa função? Comente.
	24. Você se sente sobrecarregado(a) por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor? Comente.
Objetivo específico 4: Propor arranjos estruturais capazes de melhorar o desempenho no monitoramento dos contratos geridos pela UFRPE	
Arranjos estruturais	25. Você acha que a disponibilização de um manual de fiscalização de contratos contribuiria para facilitar a realização das atividades da equipe de fiscais de contrato? Comente.
	26. Você considera relevante a padronização dos instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos? Comente.
	27. Quais formas de capacitação você considera mais relevantes para a execução das atividades de gestão/fiscalização? (cursos presenciais, cursos online, congressos, palestras, etc.)

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

<b>Dimensão Sociocultural e profissional:</b>
1. Qual sua idade? <input type="checkbox"/> Até 25 anos <input type="checkbox"/> Entre 25,1 e 35 anos <input type="checkbox"/> Entre 35,1 e 45 anos <input type="checkbox"/> Entre 45,1 e 55 anos <input type="checkbox"/> Acima de 55 anos
2. Qual seu grau máximo de escolaridade? <input type="checkbox"/> Ensino fundamental <input type="checkbox"/> Ensino médio <input type="checkbox"/> Ensino superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação Lato Sensu (Especialização) <input type="checkbox"/> Pós-graduação Stricto Sensu (Mestrado ou Doutorado)
3. De que segmento você faz parte? <input type="checkbox"/> Docente <input type="checkbox"/> Técnico Administrativo
4. Há quanto tempo você atua na UFRPE? <input type="checkbox"/> Menos de 1 ano <input type="checkbox"/> Entre 1 e 3 anos <input type="checkbox"/> Entre 4 e 6 anos <input type="checkbox"/> Entre 7 e 9 anos <input type="checkbox"/> 10 anos ou mais
5. Em que unidade da UFRPE você atua? <input type="checkbox"/> Sede (Campus Dois Irmãos) <input type="checkbox"/> CBG/Fazenda Experimental <input type="checkbox"/> CODAI <input type="checkbox"/> Estação Avançada <input type="checkbox"/> UABJ <input type="checkbox"/> UACSA <input type="checkbox"/> UAST <input type="checkbox"/> UFAPE
6. Qual função você exerce no grupo de fiscalização? <input type="checkbox"/> Fiscal Setorial <input type="checkbox"/> Fiscal Técnico
7. Há quanto tempo exerce essa função? <input type="checkbox"/> Menos de 1 ano <input type="checkbox"/> Entre 1 e 2 anos <input type="checkbox"/> Entre 2,1 e 4 anos <input type="checkbox"/> Entre 4,1 e 6 anos <input type="checkbox"/> Mais de 6 anos
8. De quantos contratos você é fiscal? <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> Acima de 4
<b>Dimensão: Estrutura de Governança</b>
9. Quando foi designado a atuar como fiscal de contratos, você recebeu algum tipo de treinamento, orientação e/ou material para esclarecimento sobre a função e suas obrigações? [Escolha 1 ou 2 alternativas] <input type="checkbox"/> SIM, antes de assumir a fiscalização do contrato

<input type="checkbox"/> SIM, depois de assumir a fiscalização do contrato <input type="checkbox"/> NÃO participou de capacitação
10. Você considera que estava preparado para exercer essa função? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
11. Com que frequência você participa de capacitação específica na área de fiscalização de contratos (cursos, palestras, congressos etc.)? <input type="checkbox"/> Mensalmente <input type="checkbox"/> Semestralmente <input type="checkbox"/> Anualmente <input type="checkbox"/> Sem periodicidade definida <input type="checkbox"/> Nunca
12. Considerando os eventos descritos a seguir, classifique aqueles que mais dificultam a fiscalização contratual, onde 1 pouco dificulta e 5 muito dificulta as atividades de fiscalização. Dificuldades para conciliar a função de fiscal de contratos com outras atribuições de seu cargo e/ou função <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 Falta de capacitação e treinamento adequado para o exercício da função de fiscal <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 Falta de padronização de procedimentos pela UFRPE <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 Baixo envolvimento da equipe de gestão/fiscalização <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
13. Considerando os eventos descritos a seguir, escolha os 02 que mais dificultam a fiscalização contratual. <input type="checkbox"/> Desconhecimento acerca da legislação que trata do tema <input type="checkbox"/> Dificuldade de diálogo com o gestor de contrato correspondente <input type="checkbox"/> Ausência de manual para gestão e fiscalização de contratos <input type="checkbox"/> Ausência de padronização de instrumentos de controle <input type="checkbox"/> Outros: _____
14. Você se sente sobrecarregado(a) por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor? <input type="checkbox"/> Muito sobrecarregado(a) <input type="checkbox"/> Moderadamente sobrecarregado(a) <input type="checkbox"/> Indiferente <input type="checkbox"/> Pouco sobrecarregado(a) <input type="checkbox"/> Nada sobrecarregado(a)
15. Quando apresenta dúvidas durante a tarefa de fiscalização, busca saná-las com: <input type="checkbox"/> Procuradoria Jurídica <input type="checkbox"/> Pró-Reitoria de Administração <input type="checkbox"/> Gestor do Contrato <input type="checkbox"/> Demais colegas fiscais <input type="checkbox"/> Leituras técnicas sobre o assunto <input type="checkbox"/> Outros: _____
16. Na UFRPE há normatização interna de documentos e controles (documentos afins) que dão pleno suporte às atividades dos fiscais de contratos de terceirização. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente
17. Existe na UFRPE uma padronização nos instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos de terceirização. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente
18. A quantidade de pessoas que compõem a equipe de fiscalização é suficiente para realização das atividades. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente
19. Existe bom envolvimento e boa comunicação entre a equipe de fiscalização na estrutura atual. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente
<b>Dimensão: Propostas de arranjos institucionais</b>
20. Quais formas de capacitação você considera mais relevantes para a execução das atividades de fiscalização? <input type="checkbox"/> cursos presenciais <input type="checkbox"/> cursos online <input type="checkbox"/> congressos <input type="checkbox"/> palestras



<input type="checkbox"/> Outros:
21. A padronização de normativos e instrumentos de controle utilizados na fiscalização dos contratos facilitariam a execução das atividades. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente
22. Um manual de fiscalização de contratos contribuiria muito para melhorar a realização das atribuições e tarefas da equipe de fiscais de contrato. <input type="checkbox"/> Concordo plenamente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo plenamente

## APÊNDICE C – PRODUTO TÉCNICO



UNIVERSIDADE  
FEDERAL RURAL  
DE PERNAMBUCO

# **PROPOSTA DE MANUAL PARA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA UFRPE**





## PROPOSTA DE PRODUTO TÉCNICO

---

Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP  
Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

Discente: Kathiane Galdino Maia Gomes  
Orientador: Prof. Dr. Romilson Marques Cabral  
Coorientador: Prof. Dr. Felipe Luiz Lima De Paulo

Recife  
2023

## ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União  
CATF - Coordenadoria de Acompanhamento Técnico-Financeiro  
CCT - Convenção Coletiva de Trabalho  
CPF - Cadastro de Pessoas Físicas  
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social  
CND - Certidão Negativa de Débitos  
CNDT - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas  
CRF - Certidão de Regularidade do FGTS  
DELOGS - Departamento de Logística e Serviços  
DEMO - Dedicção Exclusiva de Mão de Obra  
EPI - Equipamentos de Proteção Individual  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
GCF - Gerência de Contabilidade e Finanças  
IMR - Instrumento de Medição de Resultado  
IN - Instrução Normativa  
PROAD - Pró-Reitoria de Administração  
RFB - Receita Federal do Brasil  
SICAF - Sistema de Cadastro de Fornecedores  
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>01</b>	APRESENTAÇÃO
<b>02</b>	DEFINIÇÕES
<b>04</b>	ATRIBUIÇÕES DA EQUIPE
<b>05</b>	DESIGNAÇÃO DA EQUIPE
<b>06</b>	INÍCIO DA EXECUÇÃO
<b>09</b>	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
<b>13</b>	RECEBIMENTO DO OBJETO
<b>14</b>	PROCESSO DE PAGAMENTO
<b>15</b>	PROCESSO DE PRORROGAÇÃO
<b>16</b>	PROCESSO DE REPACTUAÇÃO
<b>18</b>	PROCESSO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL
<b>19</b>	PROCESSO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES
<b>21</b>	ENCERRAMENTO DO CONTRATO
<b>24</b>	PARA CONSULTA
<b>25</b>	REFERÊNCIAS

## APRESENTAÇÃO

O presente manual tem o objetivo de trazer orientações para gestores e fiscais de contratos de Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e de estabelecer procedimentos básicos para a execução de suas atividades. A atuação dos gestores e fiscais de contratos é de extrema importância para o alcance da eficácia e eficiência na prestação dos serviços e do controle dos gastos públicos. Nesse sentido, o presente manual busca contribuir para a execução mais efetiva dos processos de monitoramento dos contratos de terceirização da UFRPE. O conteúdo deste manual baseia-se em maior parte nas disposições da Instrução Normativa (IN) SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, além de utilizar como referência o manual de fiscalização de contratos da Advocacia Geral da União (AGU), em sua versão de abril de 2018.

O Manual para gestão e fiscalização de contratos de terceirização na UFRPE se mostra relevante ao buscar a uniformização dos procedimentos bem como o aperfeiçoamento das atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais. O manual traz conceitos, disposições legais e procedimentos de caráter norteador, servindo como instrumento de consulta e orientação. O presente documento não tem a intenção de esgotar os aspectos técnicos e legais que circundam a gestão e fiscalização de contratos, sendo necessário a previsão de atualizações periódicas de acordo com as mudanças na legislação e nos procedimentos adotados, além da possibilidade de revisões propostas por gestores, fiscais e demais agentes envolvidos nos processos de contratação.

---



## GLOSSÁRIO

---

**CONTA-DEPÓSITO VINCULADA - BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO:** conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada, não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

**CONTRATANTE:** pessoa jurídica integrante da Administração Pública responsável pela contratação.

**CONTRATADA:** pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração.

**ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS:** custos de mão de obra decorrentes da legislação trabalhista e previdenciária, estimados em função das ocorrências verificadas na empresa e das peculiaridades da contratação, calculados mediante incidência percentual sobre a remuneração.

**INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR):** mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

**INSUMOS:** uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos serviços.

**ORDEM DE SERVIÇO:** documento utilizado pela Administração para solicitação, acompanhamento e controle de tarefas relativas à execução dos contratos de prestação de serviços, especialmente os de tecnologia de informação, que deverá estabelecer quantidades, estimativas, prazos e custos da atividade a ser executada, e possibilitar a verificação da conformidade do serviço executado com o solicitado.

**PAGAMENTO PELO FATO GERADOR:** situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente a sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada.

**PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS:** documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

**REPACTUAÇÃO:** forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no ato convocatório com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

## GLOSSÁRIO

---

**SERVIÇOS CONTÍNUOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA:** aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

**TERMO DE REFERÊNCIA:** documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária.

**REAJUSTE:** forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

**REPACTUAÇÃO:** forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.



## ATRIBUIÇÕES DA EQUIPE

Nos termos da IN nº 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização de contratos estão relacionadas a um conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

As atividades de gestão e fiscalização devem ser realizadas de forma **preventiva, rotineira e sistemática**, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

### GESTOR DO CONTRATO

Coordena as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

### FISCAL TÉCNICO

Avalia a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, afere se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário.

### FISCAL ADMINISTRATIVO

Acompanha os aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

### FISCAL SETORIAL

Acompanha a execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.

### FISCALIZAÇÃO PELO PÚBLICO USUÁRIO

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

## DESIGNAÇÃO DA EQUIPE

A indicação da equipe de fiscalização dos contratos com regime de DEMO na UFRPE caberá ao Departamento de Logística e Serviços (DELOGS), conforme art. 30, inciso XI, do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Caberá ao DELOGS emitir as portarias com indicação dos servidores que atuarão como gestor e fiscal, e seus respectivos suplentes, que atuarão nas ausências e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular.

O encargo de gestor ou fiscal **não pode ser recusado** pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Nesse cenário, a Administração deverá providenciar a **qualificação do servidor** para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Ainda será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar as atividades de fiscalização do representante da Administração, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser **cientificados, expressamente**, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

(art. 41, § 1º, IN nº 05/17)

**Na indicação de servidor para atuar como fiscal devem ser considerados:**

- Formação acadêmica ou técnica
- Compatibilidade com as atribuições do cargo
- Complexidade da fiscalização
- Quantitativo de contratos por servidor;
- Capacidade para o desempenho das atividades



O gestor ou fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo.



Em observância ao **princípio da segregação de funções**, as atividades de gestor e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa e deve ser evitada a nomeação de pessoas que compuseram a comissão de licitação.

## INÍCIO DA EXECUÇÃO

No início da execução contratual, gestor e fiscais do contrato deverão tomar as seguintes providências:

- **Realizar a leitura do contrato e seus anexos** com atenção à especificação do objeto, modelo de execução contratual, vigência, valores contratuais, quantitativo e qualificação dos postos de serviço, obrigações da contratada e da contratante, condições de habilitação a serem verificadas, condições e prazos de pagamento, e sanções aplicáveis.
- **Manter cópia dos documentos essenciais** à gestão e fiscalização dos contratos como:
  - Publicação da portaria de designação da equipe de fiscalização
  - Edital
  - Termo de Referência ou Projeto Básico
  - Contratos e seus aditivos/apostilamentos
  - Publicação do contrato e de seus aditivos/apostilamentos
  - Proposta da contratada
  - Memória de Cálculo e Planilhas de custos e formação de preços
  - Documento com indicação do preposto
  - Registro de ocorrências e notificações
  - Relação dos funcionários que prestam serviços
  - Comprovação de regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias

O gestor do contrato deverá **promover uma reunião inicial** com o representante da empresa contratada e a equipe de fiscalização, no prazo de até 10 (dez) dias após a assinatura do contrato, podendo convidar outros envolvidos no processo de contratação.



Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata.

Nesta reunião serão apresentados o plano de fiscalização, com informações sobre obrigações contratuais, mecanismos de fiscalização, estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, método de aferição dos resultados e de aplicação de sanções, dentre outros. Na reunião, a contratada deverá indicar formalmente o preposto que irá atuar durante a execução do contrato, informando seus dados pessoais e funcionais.





Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente, o prazo inicial da prestação de serviços ou das suas etapas poderão sofrer alterações, desde que requerido pela contratada antes da data prevista para o início dos serviços ou das respectivas etapas, cumpridas as formalidades exigidas pela legislação (Art. 45, § 3º, IN nº 05/2017).

**O PREPOSTO** deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, sendo detalhado em documento seus poderes e deveres em relação à execução do objeto. A indicação ou a manutenção do preposto da empresa poderá ser recusada pela UFRPE, desde que devidamente justificada, devendo a empresa designar outro para o exercício da atividade. A UFRPE poderá convocar o preposto para adoção de providências que devam ser cumpridas de imediato. A depender da natureza dos serviços, poderá ser exigida a manutenção do preposto da empresa no local da execução do objeto, bem como pode ser estabelecido sistema de escala semanal ou mensal (Art. 44, IN nº 05/2017).

As comunicações entre a UFRPE e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se, excepcionalmente, o uso de mensagem eletrônica para esse fim.

No primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação, devidamente autenticada:

- Relação dos empregados, com nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;
- Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada
- Exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços
- Declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.



Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados acima deverão ser apresentados.

Os documentos poderão ser apresentados em versão original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.

No momento em que a prestação de serviços é iniciada, o **fiscal administrativo** deve elaborar planilha-resumo de todo o contrato administrativo, contendo informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços na UFRPE, divididos por contrato, com os seguintes dados: **nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos com especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.**



O salário do terceirizado não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da Categoria.

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

Também deverá ser realizada a **fiscalização das CTPS**, que pode ser feita por amostragem. Todas as anotações contidas na CTPS dos empregados devem ser conferidas, a fim de que se possa verificar se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado, com atenção especial à: **data de início do contrato de trabalho; função exercida; remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações); e demais eventuais alterações dos contratos de trabalho.**

Devem ser consultadas eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito), além de ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.



## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

Nos termos do art. 47 da IN nº 05/2017, o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos deverá compreender a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- Resultados alcançados em relação à contratada, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada
- Recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas
- Qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados\*
- Adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida
- Cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato
- Satisfação do público usuário.

A conformidade do material utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada conforme relação detalhada informada pela contratada, com as respectivas quantidades e especificações técnicas.

O gestor do contrato deverá realizar **reuniões periódicas** com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços.

O fiscal do contrato **anotará em registro próprio todas as ocorrências** relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

Em caso de situação que demande decisão ou providência que ultrapasse sua competência, o fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

(Lei nº 14.133, art. 117, §§ 1º e 2º)

O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.





## FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

Nos termos do Anexo VIII-A da IN nº 05/2017, a fiscalização técnica dos contratos deve **avaliar constantemente a execução do objeto** e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B da referida IN, ou outro instrumento substituto para **aferição da qualidade da prestação dos serviços**, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

- Não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;
- Deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

O fiscal técnico do contrato deverá apresentar a avaliação da execução do objeto, ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços ao preposto da contratada, que deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

Em caso de prestação do serviço com menor nível de conformidade, a contratada poderá apresentar justificativa, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.



Na hipótese de **comportamento contínuo de desconformidade** da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as **sanções** à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

## FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Nos termos do Anexo VIII-B da IN nº 05/2017, a fiscalização administrativa poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. Na **fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais**, a empresa deverá apresentar ao setor responsável pela fiscalização do contrato as seguintes comprovações:

- Até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços, quando não for possível a verificação da regularidade destes no Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF):
  - Certidão Negativa de Débitos (CND) relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União;
  - Certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede da contratada;
  - Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e
  - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).
- Quando solicitado pela Administração\*:
  - Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;
  - Cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;
  - Cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;
  - Comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado; e
  - Comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

Em caso de irregularidade no pagamento das verbas trabalhistas, previdenciárias ou referentes ao FGTS, a contratante poderá reter parte do pagamento devido à contratada, limitada a retenção ao valor inadimplido.  
(IN nº 02/2016, art. 3º, § 2º)

A fiscalização poderá solicitar tais documentos por amostragem, devendo a contratada atender no prazo de 15 (quinze) dias.





O gestor ou fiscal de contratos de serviços com regime de DEMO deverão oficialiar:

- à Receita Federal do Brasil (RFB), em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias;
- ao Ministério do Trabalho, em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS.

Na **fiscalização diária** devem ser conferidos por amostragem, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e suas funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho, além de solicitar que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes, bem como solicitar os extratos da conta do FGTS. O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle.



Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços, bem como eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.

De forma procedimental, deve-se observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos. O fiscal deve verificar a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada. Além disso, é necessário certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças e respeita a estabilidade provisória de seus empregados.

Nos termos do art. 50 da Lei nº 14.133/2021, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa:

- Registro de ponto;
- Recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;
- Comprovante de depósito do FGTS;
- Recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;
- Recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;
- Recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.

## RECEBIMENTO DO OBJETO

Os recebimentos provisório e definitivo dos serviços nos contratos de DEMO deverão ser realizados conforme as disposições do artigo 140 da Lei nº 14.133/2021, além de observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas diretrizes indicadas no art. 50 da IN nº 05/2017:

### • RECEBIMENTO PROVISÓRIO

Quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá abranger aspectos da fiscalização técnica e administrativa.

O recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, que deverá elaborar **relatório circunstanciado**, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo.

Ao final de cada período mensal, o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros, e o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada.

### • RECEBIMENTO DEFINITIVO

Caso sejam identificadas irregularidades, o gestor deverá notificar a contratada por escrito, com indicação das cláusulas contratuais pertinentes, e solicitar as respectivas correções.



O recebimento definitivo será realizado pelo **gestor do contrato**, que deverá realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa. Com base nos relatórios e documentação apresentados pela equipe de fiscalização, o gestor deverá emitir Termo de Recebimento Definitivo dos serviços prestados. Ao verificar o valor para pagamento conforme boletins de medição indicados pelos fiscais, sendo identificada a necessidade de aplicar glosa, o gestor do contrato deverá comunicar a empresa contratada para que emita a Nota Fiscal com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no IMR, ou instrumento substituto, se for o caso. Ao receber a Nota Fiscal com valor correto, o gestor atesta a NF e segue para o processo de pagamento.

Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato. (art. 140, § 3º, Lei nº 14.133/2021)

## PROCESSO DE PAGAMENTO

Nos termos do art. 116 da Lei nº 14.133/2021, antes do pagamento da fatura o fiscal administrativo deverá:

- Realizar a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço;
- Consultar a situação da empresa junto ao SICAF (caso não estejam regularizados no SICAF, exigir: a CND relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o CRF e a CNDT);
- Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social.

Após o recebimento definitivo dos serviços e ateste da Nota Fiscal emitida pela contratada, o gestor do contrato deverá instruir o processo de pagamento, fazendo menção ao processo da contratação, para que a Gerência de Contabilidade e Finanças (GCF) realize a liquidação e pagamento da despesa. Conforme a Nota Técnica Conjunta nº 01/2023- GCF-PROAD, ao processo de pagamento devem ser anexados os seguintes documentos:

- Ofício do Gestor do Contrato à GCF solicitando o pagamento das notas fiscais incluídas no processo. Neste Ofício, devem ser relacionados (numa tabela, por exemplo):
  - Ordens de Serviço do mês para aquele contrato;
  - Fiscais do Contrato de cada ordem;
  - Notas fiscais correspondentes;
  - Valor total de cada nota fiscal e;
  - Número do empenho a ser usado para pagamento de cada nota fiscal.
- Documento único contendo as Ordens de Serviço a serem pagas no processo (com todas as datas e assinaturas corretamente identificadas);
- Documento único contendo os orçamentos da contratada para as Ordens de Serviço listadas no Ofício que abre o processo;
- Documento único contendo as respostas dos Gestores de Recursos sobre cada ordem incluída no processo e que tenha feito uso de recurso descentralizado ou de gestão específica;
- Documento único contendo todos os Termos de Recebimento Provisório, devidamente datados e assinados;
- Documento único contendo todos os Termos de Recebimento Definitivo, devidamente datados e assinados;
- Documento único contendo as notas fiscais a serem pagas devidamente atestadas pelo Gestor do Contrato.

Na inexistência de outra regra contratual, quando da ocorrência de eventuais atrasos de pagamento provocados exclusivamente pela Administração, o valor devido deverá ser acrescido de atualização financeira nos termos do item 5 do Anexo XI da IN nº 05/2017.





## PROCESSO DE PRORROGAÇÃO

Nas contratações de serviços contínuos, a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, que poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Para instrução do processo de prorrogação dos contratos de DEMO na UFRPE, o gestor do contrato deverá providenciar as seguintes documentações:

- Relatório que discorra sobre a execução contratual, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;
- Justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- Documento com manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação;
- Comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;
- Comprovação de que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação.

Após providenciar a documentação descrita acima, o gestor do contrato deverá incluir tais documentos no processo de contratação no SIPAC e enviar à Coordenadoria de Acompanhamento Técnico-Financeiro (CATF) que realizará providências para formalização de Termo Aditivo de prorrogação da vigência contratual.



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

A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo **dispensada a realização de pesquisa de mercado**, nas seguintes hipóteses:

- a) quando houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;
- b) quando houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato.



A Administração não poderá prorrogar o contrato quando: a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

## PROCESSO DE REPACTUAÇÃO

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a repactuação de preços do contrato será precedida de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação. Os documentos relacionados ao pedido de repactuação apresentados pela contratada deverão ser anexados ao processo da contratação no SIPAC por fiscal ou gestor do Contrato, e encaminhado à CATF/PROAD para análise da documentação e adoção das providências pertinentes.

Na repactuação será utilizada como referência o acordo, a convenção coletiva ou o dissídio coletivo ao qual a proposta da contratada esteja vinculada. O ato convocatório e o contrato de serviço continuado deverão indicar o índice específico para realização do reajuste dos preços dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço.

Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados. (Art. 134, Lei nº 14.133/2021)

Os preços dos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

- à data da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;
- ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei.



É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços. Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.



É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, observado o disposto no art. 6º desta Instrução Normativa. (IN nº 05/17, art. 57, § 1º)

Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será **preferencialmente** de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista (Art. 92, § 6º, Lei nº 14.133/2021).

Conforme o art. 57 da IN nº 05/2017, a decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos, ficando tal prazo suspenso enquanto a contratada não cumprir os atos ou apresentar a documentação solicitada pela contratante para a comprovação da variação dos custos.

As repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato.

Conforme o art. 58 da IN nº 05/2017, os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas da seguinte forma:

- a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação, como regra geral;
- em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade e para concessão das próximas repactuações futuras; ou
- em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra em que o próprio fato gerador, na forma de Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras.

Os efeitos financeiros da repactuação deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram e apenas em relação à diferença porventura existente.





## PROCESSO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, nas formas previstas no art. 124 da Lei nº 14.133/2021:

- Unilateralmente pela Administração:
  - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
  - quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.
- Por acordo entre as partes:
  - quando conveniente a substituição de garantia de execução;
  - quando necessária a modificação do regime de execução do serviço;
  - quando necessária a modificação da forma de pagamento;
  - para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

as alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação

Nas contratações de serviços, a contratada será obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (Art. 125 da Lei nº 14.133/2021).

Na instrução do processo de alteração contratual, deverão constar, no mínimo:

- a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;
- a descrição detalhada da proposta de alteração;
- a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
- o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato; e
- a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

Diante da necessidade de alteração contratual, o gestor ou fiscal deverá instruir o processo da contratação no SIPAC com a documentação acima detalhada e enviar para análise da PROAD. Caso a alteração implique atualização de algum dos anexos do contrato (TR/Projeto Básico, Planilha de custos e formação de preços, Memória de cálculo), também deverá ser inserida a versão ajustada do documento no processo. Após análise do pedido de alteração, a PROAD encaminhará o processo à CATF para elaboração de Termo Aditivo.

Nos casos de supressão de serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados (Art. 129 da Lei nº 14.133/2021).



É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

## PROCESSO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES

Nos termos do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, o licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

- I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- III - dar causa à inexecução total do contrato;
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Serão aplicadas as seguintes sanções ao responsável pelas infrações administrativas:

- **Advertência** (aplicável exclusivamente ao item I, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave)
- **Multa** (representando entre 0,5% e 30% do valor do contrato, podendo ser aplicada em qualquer das infrações)
- **Impedimento de licitar e contratar** (aplicável aos itens II, III, IV, V, VI e VII, por até 3 anos)
- **Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar** (aplicável aos itens II a XII, no prazo mínimo de 3 anos e máximo de 6 anos, sendo de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade)

As sanções de advertência, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar podem ser aplicadas de forma cumulativa com a multa (art. 156, § 7º, Lei nº 14.133/2021)



No caso de aplicação de multa, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.



Na aplicação das sanções serão considerados:

- a natureza e a gravidade da infração cometida;
- as peculiaridades do caso concreto;
- as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- os danos que dela provierem para a Administração Pública;
- a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

A aplicação das sanções **impedimento de licitar e contratar** e **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar** requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir (Art. 158, Lei nº 14.133/2021).

No prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção, a UFRPE deverá informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por ela aplicada, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei (Art. 162, Lei nº 14.133/2021).

Cabe aos fiscais acompanhar a correção e readequação das faltas cometidas pela contratada. Identificada infração ao contrato, o gestor do contrato deverá providenciar a autuação de procedimento administrativo específico para aplicação de sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório e em legislação correlata, podendo utilizar como referência os Cadernos de Logística disponibilizados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>).

O gestor deverá abrir um processo administrativo no SIPAC, fazendo menção ao processo da contratação, com indicação da infração cometida pela contratada e a respectiva penalidade a ser aplicada. Compete à PROAD dar seguimento ao processo e finalizar a aplicação da sanção proposta, depois de assegurados à contratada a ampla defesa e o contraditório nos termos constitucionalmente previstos.

## ENCERRAMENTO DO CONTRATO

O art. 137 da Lei nº 14.133/2021 apresenta as situações que constituirão motivos para extinção do contrato, que deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa:

- I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;
- II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;
- III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;
- IV - decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;
- V - caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;
- VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;
- VII - atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas;
- VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;
- IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

---

A extinção do contrato poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração; de forma consensual, por acordo entre as partes; ou por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

Em contrapartida, o contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:

- I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no art. 125 da Lei nº 14.133/2021;
- II - suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses;
- III - repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, independentemente do pagamento obrigatório de indenização pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas;
- IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;
- V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.



Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido.

Diante de situação que constitua motivo para rescisão contratual, o gestor do contrato deverá instruir processo no SIPAC com a respectiva motivação formal e enviar à PROAD para análise, devendo ser assegurados à contratada o contraditório e a ampla defesa.

Quando da rescisão dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o fiscal administrativo deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho. Após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato, deverá ser solicitada a entrega de cópia da documentação abaixo relacionada:

- Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
- Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
- Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;
- Exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

A Administração deverá analisar a documentação acima no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente.

Nos termos do art. 65 da IN nº 05/2017, até que a contratada comprove tais informações, o órgão ou entidade contratante deverá reter:

- a garantia contratual, prestada com cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária pela contratada, que será executada para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração; e
- os valores das Notas fiscais ou Faturas correspondentes em valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada.

Não havendo quitação das obrigações por parte da contratada no prazo de **quinze dias**, a contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato.



#### A UFRPE poderá ainda:

- nos casos de obrigação de pagamento de multa pela contratada, reter a garantia prestada a ser executada conforme legislação que rege a matéria; e
- nos casos em que houver necessidade de ressarcimento de prejuízos causados à Administração, reter os eventuais créditos existentes em favor da contratada decorrentes do contrato.

Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a contratada pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Os fiscais do contrato deverão promover as **atividades de transição** entre o contrato encerrado e o que vier a substituí-lo, observando, no que couber:

- a adequação dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do serviço por parte da Administração;
- a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;
- a devolução ao órgão ou entidade dos equipamentos, espaço físico, crachás, dentre outros; e
- outras providências que se apliquem.

Os fiscais deverão elaborar relatório final acerca das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, para ser utilizado como fonte de informações para as futuras contratações (Art. 70, IN nº 05/2017).

## PARA CONSULTA

- Caderno de Logística - Conta vinculada com orientações básicas sobre a operacionalização da Conta Vinculada nos termos da IN nº 05/2017: [www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2021/amazonas/cotacoes-eletronicas/dispensa-de-licitacao-no-19-2021-sr-pf-am-uasg-200382/caderno\\_logistica\\_conta\\_vinculada.pdf/view](http://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2021/amazonas/cotacoes-eletronicas/dispensa-de-licitacao-no-19-2021-sr-pf-am-uasg-200382/caderno_logistica_conta_vinculada.pdf/view)
- Cadernos de Sanções Administrativas em Licitações e Contratos divulgados pela SEGES/MPDG: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>
- Normativos e Orientações referentes à gestão de contratos continuados, disponíveis na página da GCF: <http://www.gcf.ufrpe.br/node/138>
- Orientações básicas para operacionalização do Pagamento pelo Fato Gerador nos termos da IN nº 05/2017: [https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/fatoa\\_gerador.pdf](https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/fatoa_gerador.pdf)
- Orientações gerais sobre as planilhas de custos e formação de preços: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/11-orientacoes-gerais-para-planilha-de-custos-e-formacao-de-precos>
- Orientações sobre o pagamento direto de Contribuições Previdenciárias e de FGTS, quando do inadimplemento por parte das empresas contratadas para a prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/33-orientacoes-sobre-o-pagamento-direto-de-contribuicoes-previdenciarias-e-de-fgts-quando-do-inadimplemento-por-parte-das-empresas-contratadas-para-a-prestacao-de-servicos-continuados-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra>

## REFERÊNCIAS

**Fluxo de Planejamento e Fiscalização de contratos - Apoio INEP.** Disponível em:  
[https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos\\_inep/#list](https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#list)

**Instrução Normativa nº 02, de 06 de dezembro de 2016.** Disponível em:  
<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-2-de-6-de-dezembro-de-2016>

**Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017.** Disponível em:  
<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>

**Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#art75xvi](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#art75xvi)

**Manual de fiscalização de contratos da AGU.** Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/arquivos/manual-de-fiscalizacao-de-contratos-2013-agu.pdf/view>

**Nota Técnica Conjunta nº 01/2023- GCF-PROAD.** Disponível em:  
[http://www.gcf.ufrpe.br/sites/gcf.ufrpe.br/files/Nota\\_Tecnica\\_Conjunta\\_n\\_C2\\_BA\\_01\\_2023\\_-\\_GCF-PROAD\\_-\\_Processos\\_de\\_Servico\\_sob\\_Demanda-1\\_assinado\\_0.pdf](http://www.gcf.ufrpe.br/sites/gcf.ufrpe.br/files/Nota_Tecnica_Conjunta_n_C2_BA_01_2023_-_GCF-PROAD_-_Processos_de_Servico_sob_Demanda-1_assinado_0.pdf)