



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA – CEAD
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE - PROFIAP

ALEX DOS SANTOS ALVES

**TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA
RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA
DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.**

Teresina

2023

ALEX DOS SANTOS ALVES

**TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA
RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA
DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Teresina

2023

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

C824d Alves, Alex dos Santos.
Terceirizações de serviços no setor público : um estudo da relação entre a UFPI e as empresas terceirizadas sob a ótica dos agentes de fiscalização contratual / Alex dos Santos Alves. -- 2023.
158 f. il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Pós-Graduação em Administração Pública, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento”.

1. Administração Pública. 2. Terceirização. 3. Teoria da Agência. 4. Fiscalização de contratos. I. Alves, Alex dos Santos. II. Título.

CDD 350

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353

ALEX DOS SANTOS ALVES

**TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA
RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA
DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador: Prof. Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Aprovado em 26 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **JOAO CARLOS HIPOLITO BERNARDES REIS**
Data: 01/11/2023 15:02:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento (UFPI)
Orientador

Documento assinado digitalmente
 **FRANCISCO RICARDO DUARTE**
Data: 03/11/2023 18:40:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)
Examinador Interno ao Programa e Externo à UFPI

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO PICANCO DIAS**
Data: 03/11/2023 11:44:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Gustavo Picanco Dias (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

Dedico esta conquista aos meus pais, Antônia e Gilberto, à minha esposa, Layane Osórios Reis Santana, e aos meus filhos, Pedro Osório e Ana Catarina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus, por ter me concedido a graça da vida e com isso poder disfrutar dessa experiência.

Aos professores, colaboradores e colegas do PROFIAP, pela generosidade ao transferir e compartilhar conhecimento durante todo o curso, em especial ao meu orientador, pela disponibilidade e toda contribuição que foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

Aos amigos e colegas de trabalho que me incentivaram e compreenderam minha ausência durante esse período.

A minha família que nos momentos mais difíceis continuaram a me apoiar, o que contribuiu para que me mantesse firme e chegar até o fim dessa jornada.

Não seria possível sem todos vocês, muito obrigado!

RESUMO

As terceirizações no setor público têm gerado mudanças significativas na maneira como o Estado desempenha suas funções. Entre essas transformações, destaca-se a capacidade de direcionar recursos e esforços para suas atividades principais, enquanto promove parcerias com entidades privadas para realizar funções acessórias. Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar como a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, à luz da Teoria da Agência. Para atingir esse objetivo, adotou-se uma abordagem mista, qualitativa e quantitativa, sendo a natureza da pesquisa descritiva e exploratória, baseando-se em documentos institucionais obtidos em sítios eletrônicos e em dados primários gerados a partir de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos fiscais de contratos, agentes que assumem a responsabilidade de mediar os interesses das partes envolvidas na relação. A fundamentação teórica estabelece a ocorrência de pelo menos quatro possíveis conflitos de agência com o potencial de interferir no equilíbrio na relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços, tais como a distinção de motivações e objetivos, preferências diante do risco e horizonte temporal, assim como a assimetria de informação que pode se manifestar como seleção adversa e/ou risco moral. Os resultados apontam que, embora haja a manifestação dos conflitos de agência nos contratos homologados entre a UFPI e os entes particulares, em virtude da presença de mecanismos internos necessários ao acompanhamento dos contratos terceirizados no âmbito da instituição (normativos, manuais, fluxos de processos ou documentos congêneres), os agentes de fiscalização têm a capacidade de adotar medidas com o intuito de mitigá-los. No entanto, demonstrou-se também que, devido a questões como a falta de uma política de capacitação contínua e a ausência de um plano de acompanhamento da execução contratual, abrangendo um planejamento detalhado das atividades a serem desempenhadas com diretrizes claras e baseado em riscos, têm dificultado a promoção de ações mais assertivas.

Palavras-chave: Terceirização. Administração Pública. Teoria da Agência. Fiscalização de contratos.

ABSTRACT

Outsourcing in the public sector has generated significant changes in the way the State performs its functions. Among these transformations, the ability to direct resources and efforts to its main activities stands out, while promoting partnerships with private entities to carry out accessory functions. In this context, the present research aimed to analyze how the Federal University of Piauí – Campus Floriano and contracted companies interact with regard to the delegation and execution of outsourced services, in light of the Agency Theory. To achieve this objective, a mixed, qualitative and quantitative approach was adopted, with the nature of the research being descriptive and exploratory, based on institutional documents obtained from websites and primary data generated from semi-structured interviews applied to contract inspectors. , agents who assume the responsibility of mediating the interests of the parties involved in the relationship. The theoretical foundation establishes the occurrence of at least four possible agency conflicts with the potential to interfere with the balance in the relationship established between UFPI and service providing companies, such as the distinction of motivations and objectives, preferences regarding risk and time horizon , as well as information asymmetry that can manifest itself as adverse selection and/or moral hazard. The results indicate that, although there is a manifestation of agency conflicts in the contracts approved between UFPI and private entities, due to the presence of internal mechanisms necessary to monitor outsourced contracts within the institution (norms, manuals, process flows or similar documents), inspection agents have the ability to adopt measures with the aim of mitigating them. However, it was also demonstrated that, due to issues such as the lack of a continuous training policy and the absence of a plan for monitoring contractual execution, covering a detailed planning of the activities to be performed with clear guidelines and based on risks, have made it difficult to promote more assertive actions.

Keywords: Outsourcing. Public administration. Agency Theory. Contract supervision.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delimitação da área de atuação do Estado	25
Figura 2 - Espécies de fiscais de contratos	50
Figura 3 - Ilustração da relação de agência	56
Figura 4 - Estrutura organizacional da UFPI.....	80
Figura 5 - Organograma da Pró-reitoria de Administração.....	81
Figura 6 - Gestão e fiscalização de contratos: conhecer para executar	82
Figura 7 - iGestContrat2021 X Índice de Gestão de Contratações UFPI (2021).....	89
Figura 8 - Síntese Percentual das respostas.....	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de terceirização	21
Quadro 2 - Linha do tempo do processo de aquisições públicas	36
Quadro 3 - Contratos administrativo (sentido amplo).....	38
Quadro 4 - Espécies de contrato.....	40
Quadro 5 - Pré-requisitos técnicos necessários para atuação eficiente na fiscalização dos contratos de terceirização na Administração Pública.....	48
Quadro 6 - Seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos.....	51
Quadro 7 - Exemplo de ferramentas de controle e monitoramento	66
Quadro 8 - Problemas de agência ao principal, decorrentes do comportamento dos agentes.	68
Quadro 9 - Normativos internos relacionados a atividade de gestão e fiscalização de contratos na UFPI.....	73
Quadro 10 - Caracterização da formação e experiência dos entrevistados	74
Quadro 11 - Síntese das categorias analíticas	77
Quadro 12 - Nível de escolaridade	85
Quadro 13 - Áreas de graduação e pós-graduação dos fiscais	86
Quadro 14 - Tempo de atuação como fiscal de contrato.....	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAFS	Campus Amílcar Ferreira Sobral
CF/88	Constituição Federal de 1988
CTF	Colégio Técnico de Floriano
IN	Instrução Normativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NLLC	Nova Lei De Licitações E Contratos
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PI	Piauí
PPA	Plano Plurianual
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
PROPLAN	Pró-Reitora de Planejamento
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização e caracterização do problema	13
1.2	Objetivos.....	15
1.2.1	Objetivo Geral	15
1.2.2	Objetivos específicos.....	16
1.3	Justificativa	16
1.4	Estrutura da Dissertação	17
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
2.1	O Processo de Terceirização das Atividades Organizacionais.....	19
2.2	A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de descentralização de atividades governamentais.....	22
2.2.1	Algumas particularidades relacionadas à terceirização de atividades públicas	26
2.3	O processo de compras governamentais: a base das terceirizações públicas	32
2.4	O contrato administrativo e a terceirização.....	37
2.4.1	Contratos administrativos.....	38
2.4.2	Contratos de prestação de serviços.....	41
2.5	A importância da fiscalização de contratos de terceirização no setor público ...	43
2.5.1	A prática da atividade de fiscalização e seus atores.....	46
2.5.1.1	Fiscal de contratos: o protagonista na supervisão dos contratos administrativos	48
2.5.2	Principais procedimentos a serem observados na fiscalização de contratos de terceirização.....	51
2.5.2.1	O registro das ocorrências relacionadas com a execução do contrato	52
2.5.3	Determinação para a adoção de providências para a correção de falhas ou defeitos da execução contratual	53
2.5.4	A atuação em sintonia, cooperação e integração com os demais responsáveis pelo gerenciamento e acompanhamento das relações contratuais da Administração (aspecto amplo).....	54
2.5.5	As atividades de gestão e fiscalização devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática.....	54
2.6	A Teoria da Agência.....	56

2.6.1	A origem e evolução da teoria da agência.....	57
2.6.2	Conflitos e custos associação a relação de agência.....	59
2.6.3	A teoria da agência e a Administração Pública.....	67
3	METODOLOGIA	70
3.1	Tipo de pesquisa	70
3.2	Caracterização do <i>Locus</i> da pesquisa.....	71
3.3	Participantes	71
3.4	Instrumento de coleta de dados.....	72
3.5	Procedimentos.....	75
3.6	Análise de dados	76
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	79
4.1	Análise do cenário do sistema de gestão e fiscalização de contratos da UFPI....	79
4.2	Percepção dos fiscais quanto a relação de agência estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados	85
4.2.1	Perfil dos fiscais de contratos da UFPI-Campus Floriano	85
4.2.2	Diferenças de motivações e objetivos	91
4.2.3	Assimetria de informações	94
4.2.4	Diferentes atitudes em relação ao riscos	97
4.2.5	Diferentes horizontes de planejamento	100
4.2.6	Medidas adotados pela fiscalização contratual para lidar com os problemas de agência presentes na relação UFPI-empresas terceirizadas.....	101
4.2.7	Sugestões para melhoria da atividade de fiscalização contratual.....	109
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS	116
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIMENTO	135
	APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA POSSE E UTILIZAÇÃO DE IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS EDUCACIONAIS.....	138
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADO	139
	APÊNDICE D - RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO VINCULADO À DISSERTAÇÃO	143
	ANEXO - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	156

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e caracterização do problema

A terceirização de serviços no setor público brasileiro tem origem na transformação de ideias e valores sobre o tamanho e o papel do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Ancorada nos princípios estabelecidos pela Nova Gestão Pública, que buscava elevar a eficiência administrativa e a redução de custos relacionados a prestação de serviços, ampliou a dimensão da estrutura operacional do governo ao fomentar o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada (MATIAS-PEREIRA, 2018; SANTOS; CHIOATO, 2022).

Desde então, apoiando-se no instituto da terceirização, foram celebrados inúmeros contratos para a gestão de atividades secundárias relacionadas à esfera de competência dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015). No entanto, o desenvolvimento das relações entre instâncias tão distintas trouxe consigo inúmeros desafios e questionamentos, proferidos tanto pelos entes responsáveis por assegurar a legalidade dos atos na condução das políticas públicas governamentais quanto por parte dos estudiosos da praxe administrativa (MELLO, 2015; DELGADO, 2019; CARVALHO FILHO, 2022).

Diante disso, enquanto seus apoiadores destacam que a implementação da terceirização se justifica por trazer benefícios notáveis à gestão pública, tais como a redução de custos e aumento da eficiência alocativa de recursos (JACOBY FERNANDES, 2018), críticos argumentam que a prática representa uma estratégia organizada para instrumentalizar a máquina estatal na defesa de interesses privados, conferindo à relação promovida entre o governo e o mercado um viés patrimonialista (AMORIM, 2009).

Consequentemente, esses debates desencadearam uma ampla mobilização tanto no âmbito legislativo-jurisprudencial quanto na seara administrativa, resultando na criação de um conjunto de normas, precedentes jurídicos e práticas gerenciais a serem observadas quando o Poder Público busca adquirir bens, contratar serviços ou delegar à iniciativa privada atividades com relevante interesse público (SILVA, 2016).

Todavia, levando em conta a complexidade atribuída ao tema, que se encontra em um ponto de interseção de pelo menos três ciências sociais aplicadas (o direito, a economia e a administração), o assunto ainda continua suscitando discussões acalourados, evidenciando a falta de um consenso unânime (TEIXEIRA *et al.*, 2016; FORNARI; MARTINS; REIS, 2018). Dessa forma, torna-se relevante aprofundar a investigação sobre o instituto da terceirização a

partir de diferentes perspectivas, com o objetivo não apenas de compreender suas dinâmicas em constante evolução, mas também a complexidade dos desafios que ela apresenta (CARVALHO FILHO, 2022).

Nesse sentido, o presente estudo se propõe a produzir insights interessantes ao analisar as terceirizações públicas a partir dos conceitos e princípios estabelecidos pela teoria da agência, que busca compreender como os acordos de cooperação entre agentes organizacionais são estruturados e de que forma essas parcerias são gerenciadas, evidenciando as dificuldades sentidas durante o processo (ROCHA *et al.*, 2019).

Nessa perspectiva, quando um indivíduo, denominado principal, contrata e delega autoridade para, um outro, designado simplesmente como agente, para executar uma tarefa específica, estabelece-se uma relação de agência (JENSEN; MECKLING, 1976). Ocorre que, tais atores são motivados pelo auto-interesse e, devido a uma racionalidade limitada, buscam maximizar a utilidade própria, ou seja, pressupõe que a sua participação na esfera pública é basicamente motivada por interesses individuais (CORREIA; AMARAL, 2008; MARTINS *et al.*, 2016; SANTOS, 2017).

Conseqüentemente, devido a essa superestima de interesses, aliada a natureza oportunista do agente, que pode agir em desacordo com as preferências do principal manipulando os meios de modo a produzir os resultados de sua preferência, podem ocorrer uma série de problemas com o potencial de comprometer a consecução dos objetivos pretendidos com o acordo (MATIAS-PEREIRA, 2018; MARTINS, JEREMIAS JÚNIOR; ENCISO, 2018).

Diante desse cenário, a terceirização se configura como uma relação contratual em que a Administração Pública delega a uma entidade privada a responsabilidade pela realização de uma atividade específica em troca de uma contrapartida financeira. No entanto, de acordo com as premissas delineadas pelo modelo de agência, devido a uma série de fatores presentes na relação, referenciados na teoria como problemas de agência (JENSEN; MECKLING, 1976), a entidade delegada, neste caso as empresas terceirizadas, não necessariamente atuarão no melhor interesse do principal, ou seja, da entidade que contratou os serviços.

Por sua vez, cabe observar que, no contexto de uma relação contratual na qual uma das partes se encontra a sociedade concentrada na figura do governo, a manifestação desses conflitos tem o potencial de resultar em prejuízos significativos ao interesse coletivo, podendo até levar à frustração dos objetivos propostos pela Administração, como, por exemplo, com a rescisão do contrato antes da conclusão e entrega do objeto, devido à falta de entendimento e alinhamento quanto às expectativas entre as partes envolvida no acordo (JUSTEN FILHO, 2014; MEIRELLES, 2015).

Desse modo, cabe ao Estado resguardar o interesse público, garantindo a eficiência das atividades gerenciadas pela iniciativa privada em seu benefício, atribuição que, na seara pública, representa uma prerrogativa conferida em lei (SANTANA; CAMARÃO, 2015). Assim, de forma compulsória e no pleno exercício da sua atividade administrativa, o Poder Público deve controlar e supervisionar seus acordos firmados, avaliando de forma eficaz a qualidade dos serviços executados por ente particular (SANTOS, 2015). Em outras palavras, cabe à Administração Pública verificar se de fato o que foi ou está sendo realizado condiz com o acordo firmado entre as partes com o objetivo de atender às necessidades públicas.

Neste contexto, empregando os princípios apresentados pela Teoria da Agência como uma estrutura teórica para aprofundar a discussão sobre as terceirizações promovidas na Administração Pública e os desafios existentes na complexa parceria estabelecida com as empresas do setor privado, propõe-se responder o seguinte problema de pesquisa: como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas prestadoras de serviços terceirizados?

Por sua vez, com o intuito de responder ao questionamento proposto, de modo que os pressupostos estabelecidos pela teoria da agência possam contribuir de forma significativa para uma compreensão clara das interações e condutas promovidas pelas partes em busca da satisfação de seus interesses, buscou-se reconhecer fatores contingenciais que têm o poder de afetar o equilíbrio da relação principal-agente, bem como detalhar as ações empreendidas pela instituição e seus agentes com o objetivo de mitigá-los.

Desta forma, considerando a estreita relação dos fiscais de contratos com o objeto em análise, aliado ao fato de que as medidas adotadas ou não por esses agentes têm o potencial de afetar o *payoff* da relação, detalhar as medidas empreendidas e possíveis falhas ou omissões praticadas durante a mediação de interesses entre as partes, não apenas possibilita esclarecer a dinâmica da relação, como também pode evidenciar os desafios enfrentados pelos agentes envolvidos no processo de fiscalização contratual.

Isso, por sua vez, abre espaço para a proposição de ações visando aprimorar a condução das atividades relacionadas à função fiscalizatória dos acordos supervisionados sob a responsabilidade do Campus Floriano da UFPI.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Descrever como a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, à luz da Teoria da Agência.

1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar o processo de terceirização adotado no setor público, evidenciando as particularidades envolvidas na atribuição de responsabilidades.
- Identificar os possíveis fatores contingenciais com o potencial de afetar o equilíbrio da relação estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e empresas prestadoras de serviços terceirizados.
- Descrever a percepção dos fiscais de contratos quanto a ocorrência dos conflitos de agência nos acordos estabelecidos entre a UFP e as empresas terceirizadas, bem como as medidas por eles empreendidas com o objetivo de mitigar esses conflitos.
- Propor possíveis melhorias para o desenvolvimento da atividade de fiscalização dos contratos executados na UFPI - Campus Floriano.

1.3 Justificativa

O estudo proposto tem como objetivo descrever a dinâmica da relação estabelecida entre o setor público e as empresas de terceirização de serviços, com enfoque na Universidade Federal do Piauí - Campus Floriano. A utilização dos conceitos da Teoria da Agência contribuirá para uma compreensão mais ampla das terceirizações públicas e dos possíveis problemas inerentes à relação estabelecida com a iniciativa privada.

A relevância do tema para a literatura reside no fato de que a adoção de boas práticas nas áreas afetas às contratações orientou a realização de vários estudos empíricos, como Neves (2018) ao abordar os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra; Mendes e Ferreira (2020) que analisam a dinâmica de utilização da conta vinculada como ferramenta de gestão para minimizar a ocorrência de inadimplência das empresas contratadas; Brito (2017) que propõe soluções para a redução do tempo de tramitação dos processos de compras realizados sob a modalidade do pregão eletrônico; Mantovani (2019) que traz à baila como evitar que a Administração seja responsabilizada de forma solidária pela inadimplência das empresas terceirizadas.

Entretanto, apesar do crescente interesse acadêmico em utilizar as terceirizações, considerando suas áreas temáticas concernentes a seara pública, e as organizações que fazem parte do contexto como nível de análise, a maioria dos estudos não focam na lacuna presente na literatura, deixando de considerar elementos essenciais, tais como os conflitos de interesses e os custos de transação associados a delegação de atribuições entre atores econômicos, abordados na teoria de agência. Esses fatores desempenham um papel crucial para a compreensão da complexa relação estabelecida entre o setor público e a iniciativa privada (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

Nesse sentido, considerando que as relações de agência estão presentes em todas as instituições sociais que estabelecem acordos de esforços colaborativos (JENSEN; MECKLING, 1976), e levando em conta que a busca por melhores resultados na gestão pública tem levado à adoção de práticas como a terceirização, promovendo parcerias com entes da iniciativa privada, para redução de custos e melhorar a eficiência administrativa do Estado (JACOBY FERNANDES, 2018), isto é, são instituídos acordos de cooperação entre atores com perspectivas e natureza tão distintas, cabe examinar com profundidade a relação estabelecida entre o Poder Público e a iniciativa privada com o objetivo de compreender os desafios e problemas associados a essa interação.

Nesse contexto, ao contribuir com uma análise interorganizacional da Teoria da Agência, levando em consideração as variáveis inerentes ao setor público, o estudo se propõe a aprofundar o entendimento da UFPI-Florianópolis em relação à gestão de contratos de terceirização e à função de fiscalização desses acordos. Isso oferece à instituição a oportunidade de uma compreensão mais aprofundada dos desafios vivenciados pelos agentes de fiscalização e das dinâmicas subjacentes à administração desses contratos.

Ademais, os resultados do estudo têm o potencial de identificar áreas específicas passíveis de melhorias nas práticas de fiscalização dos contratos sob supervisão da UFPI-Florianópolis. Essas descobertas podem servir como base para o aprimoramento das políticas e procedimentos já existentes, resultando em uma fiscalização mais eficiente e eficaz. Como consequência, isso pode promover uma colaboração mais eficiente e harmoniosa entre a UFPI-Florianópolis e as partes envolvidas nos contratos de terceirização, gerando benefícios tanto para a instituição quanto para os prestadores de serviços terceirizados.

1.4 Estrutura da Dissertação

Para tanto, a pesquisa foi estruturada em cinco capítulos: o primeiro apresenta a introdução da pesquisa, com o intuito de destacar sua importância e estabelecer conexões com a unidade de estudo. Além disso, o texto descreve o problema, os objetivos, a justificativa, assim como esboça a estrutura da dissertação.

O segundo capítulo, aborda a terceirização, fazendo uma análise sobre as motivações, objetivos e impactos de sua aplicação no âmbito da Administração Pública. Além disso, compreende aspectos relacionados à gestão e fiscalização de contratos, contemplando os atores envolvidos, suas atribuições e medidas que podem ser empreendidas com o objetivo de promover a eficiência na supervisão dos contratos administrativos. Aborda ainda conceitos sobre a teoria da agência, suas dimensões, e aplicações na terceirização de serviços na administração pública.

O terceiro se refere à metodologia utilizada, considerando a classificação, procedimentos metodológicos, universo da pesquisa e tipos de dados analisados.

O quarto capítulo, além de tratar do contexto da fiscalização de contratos na UFPI Campus de Floriano, discutindo os seus normativos e procedimentos, também apresenta a análise dos resultados obtidos por meio das entrevistas ao discutir a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. São feitas considerações quanto aos conflitos presentes nessa dinâmica, as ações adotadas pelos agentes de fiscalização com o objetivo de solucionar ou atenuar tais problemas, bem como sugestões de melhoria.

O quinto e último trata das considerações finais, abordando uma síntese dos principais resultados, limitações do estudo e sugestões para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O Processo de Terceirização das Atividades Organizacionais

A ideia da terceirização surge, enquanto processo de gestão das atividades empresariais, a partir de mudanças implementadas nas organizações em meados do século XX (ARABI; ARAÚJO, 2018). Até então, as empresas eram relativamente pequenas se comparadas aos moldes atuais e, geralmente, tinham uma estrutura extremamente centralizada, onde tanto as operações quanto as decisões mais importantes eram praticadas por um pequeno grupo de indivíduos, cuja operações limitava-se à atuação em suas nações soberanas (FORNARI; MARTINS; REIS, 2018).

No entanto, a globalização da economia revelou um novo cenário, no qual as empresas passaram a ter a oportunidade de ampliar sua influência para além do mercado doméstico, expandindo a arena de negócios para outros países, continentes e, em alguns casos, para todo o mundo - as montadoras Ford e General Motors são exemplos desse fenômeno (FORNARI; MARTINS; REIS; 2018).

Para tanto, era necessário estabelecer um novo padrão gerencial que possibilitasse alcançar um equilíbrio entre alocação de recursos e produtividade, a fim de atender às necessidades específicas dos consumidores em um novo mercado altamente competitivo (QUEIROZ, 2004). Assim, nas palavras do autor, a nova proposta encontrada era diminuir o setor secundário na empresa (em que as organizações se encarregam de todas as etapas do processo produtivo até que fosse alcançado o produto final) e passar a contar com parceiros especializados, capazes e competentes, para execução de tarefas acessórias à atividade-fim da organização, a terceirização (ARABI; ARAÚJO, 2018).

Os estudos de Ford e Taylor, empregam bem o conceito de organização centralizada, onde a própria empresa era responsável por todos os aspectos da produção, desde o início até a conclusão do produto final, feita em cadeia, cujos funcionários eram dispostos como uma linha de montagem. Paradigma a ser quebrado nas organizações a partir do instituto da terceirização, ou *outsourcing*, palavra síntese da frase inglesa “*outside resource using*” (uso de recursos externos), cuja expressão é utilizada para caracterizar a transferência de atividades organizacionais secundárias a um terceiro (BARAÚNA, 1997)

Em sua concepção histórica, as primeiras manifestações do modelo de terceirização ocorreram durante a segunda grande guerra, empregada pelas indústrias norte-americanas como forma de aumentar a produção de artefatos bélicos (QUEIROZ, 2004; FORNARI; MARTINS,

REIS; 2018). Mas, apenas se consolida como técnica administrativa capaz de promover eficiência e eficácia às atividades organizacionais quando o novo padrão de produção japonês, o Toyotismo, irrompe a prática taylorista-fordista predominante, substituindo o conceito de uma empresa verticalizada por um sistema mais flexível, marcado pelo estabelecimento de redes de subcontratação (ANDRADE, 2011).

Desde então, como fenômeno mundial que é, a prática da terceirização, e seus efeitos, têm se espalhado sobre os mais diversos setores da sociedade (Arabi; Araújo, 2018). Contudo, cabe ressaltar que embora a concepção da terceirização não possa ser atribuída a um autor específico, sua estrutura conceitual tem sido delineada por diversos estudos que vêm debatendo o tema ao longo dos anos, que a depender do ponto de vista, favorável ou contrário, de certa forma, pode tanto contribuir quanto acentuar as reservas e dúvidas associadas à terceirização (CARVALHO FILHO, 2015).

Em síntese, a terceirização pode ser entendida como uma técnica de gestão que permite delegar a um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou serviços até então realizados na empresa, ou seja, em toda terceirização o que se estabelece é uma relação contratual entre um principal (contratante) e um agente (contratado) que age em seu nome (THOLL, 2004).

Portanto, muito além de proporcionar uma maior disponibilidade de recursos para atividade do principal, oportunizando a redução da estrutura operacional e dos custos dela decorrente, economizando recursos e desburocratizando a Administração (FRANCESCHINI *et al.*, 2004), a prática estabelece um elo entre a empresa e um terceiro, mediante um contrato, com a finalidade de realizar tarefas em benefício da tomadora, seja para a aquisição de produtos acabados ou a intermediação de mão de obra necessária a manutenção de suas atribuições finalísticas (THOLL, 2004; ARABI; ARAÚJO, 2018).

Desta forma, mediante a oportunidade da subcontratação, que permite o fracionamento do processo produtivo visando aumentar a eficiência, dependendo da atividade em questão, a terceirização pode assumir diferentes formas, isso inclui a terceirização de mão de obra, terceirização de serviços, assim como a terceirização de componentes (LIMA; LIMA, 2019), caracterizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Tipos de terceirização

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Terceirização de mão de obra	Dá-se quando a empresa contrata outra empresa, fornecedora de mão de obra especializada para qualquer de suas atividades, para suprir necessidade transitória (trabalho temporário), caso em que se estabelece uma tríplice relação jurídica: uma civil entre a empresa tomadora e a prestadora de serviço; uma relação de emprego entre esta e o trabalhador; e uma relação de trabalho entre esta e a tomadora do serviço.
Terceirização de serviços	Ocorre quando a empresa contrata outras empresas para prestarem serviços especializados de caráter permanente ou não, os quais podem ser prestados nos estabelecimentos da contratante ou em outro local. Essa é a modalidade mais praticada, especialmente nos serviços de segurança, vigilância, limpeza e conservação, transporte, oficina mecânica etc. prestados por grandes empresas.
Terceirização de componentes	Quando, p. ex., a empresa transfere a outras a fabricação de componentes dos seus produtos, como a indústria de autopeças em relação à fábrica, ou montadora, de automóveis.

Fonte: Lima; Lima (2019, p. 24).

Segundo o autor, as duas primeiras formas, também denominadas de terceirização interna, possibilitam a vinculação do trabalhador com a tomadora ou contratante, podendo esta ser responsabilizada de forma direta pelas implicações dela decorrente. Dessa forma, considerando que a terceirização representa um fenômeno capaz de produzir amplos efeitos, esta não deve ser entendida como um conceito de validade universal, devendo a empresa tomadora observar o setor e técnica a serem aplicadas de forma a não produzir resultado diverso ao ideal proposto (QUEIROZ, 1998).

Assim, às organizações cabem analisar o “por quê”, “quando” e “onde” terceirizar, visto que a opção pela descentralização de atividades precisa responder a questões cruciais ao desenvolvimento da organização, que juntamente a gestão eficaz da atividade-fim conduzirão a melhoria da qualidade, produtividade e competitividade dos produtos ou serviços ofertados ao mercado consumidor (OLIVEIRA, 2009).

No contexto brasileiro, a terceirização foi implementada de forma gradativa a partir de meados dos anos de 1960, com a vinda das empresas multinacionais, especialmente as oriundas do setor automobilístico (QUEIROZ, 1998). Mas, só ganhou evidência em meados da década de 1990, a partir da adoção das políticas estabilizadoras promovidas na economia nacional, como remédio para mitigar os efeitos oriundos da crise econômica que assolava o mercado mundial no início dos anos 80 (OLIVEIRA, 2009).

Não obstante, ingressar sobre os aspectos da terceirização na ótica própria do setor privado não é o foco precípua do trabalho. O interesse ora recai sobre a prática aplicada à atuação das atividades administrativas no âmbito público, especialmente, as características que revestem os processos de terceirização de serviços.

Em sentido lato, a terceirização se apresenta como instrumento capaz de proporcionar ganhos de eficiência na gestão operacional das organizações, sobretudo, nos entes públicos, que considerando a escassez dos recursos disponíveis para concretização das políticas deve otimizar a ação estatal, no sentido de “fazer mais com menos”, em outras palavras, de conferir excelência aos seus resultados a fim de atender aos anseios da sociedade (AMORIM, 2017, p. 34).

2.2 A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de descentralização de atividades governamentais

A Administração Pública abrange o conjunto de órgãos e agentes que, durante o exercício da função política e administrativa, buscam garantir à sociedade o acesso digno a serviços de saúde, educação, dentre outras políticas de Estado (MORAES, 2003; PAULO; ALEXANDRINO, 2012). Por sua vez, assim como ocorreu nas organizações privadas, as profundas transformações ocorridas no mundo – de ordem econômica, social, cultural e política – também resultaram em alterações na forma de gerenciar recursos no âmbito governamental (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Nessa conjuntura, diante do novo papel assumido pelo Estado, que ao longo das reformas expandiu o leque de atividades sob sua responsabilidade, com o objetivo de garantir a estabilidade e um desenvolvimento social sustentável, alinhado às crescentes exigências da sociedade, levou o setor público a incorporar conceitos advindos de diversas áreas científicas, assim como empregar técnicas de gestão originárias do setor privado (COSTIN, 2010).

Para Matias-Pereira (2018), esses mecanismos não apenas aprimoram a eficiência da administração dos recursos públicos, mas também promovem uma maior prestação de contas em todo o sistema, tanto no âmbito político quanto no administrativo. A partir dessa perspectiva, o autor explora as contribuições de estudos que desempenharam um papel substancial na configuração de certos aspectos fundamentais da Administração Pública, como a conhecemos. Um caso exemplar é o de Wilson (1887), que introduziu vários aspectos da accountability democrática ao defender a divulgação das agendas governamentais para o público, eliminando o anonimato burocrático presente nas instituições públicas.

Além disso, Wilson sustenta que a separação entre política e administração seria essencial para assegurar a imparcialidade dos funcionários, ou seja, que ao compreenderem objetivamente a divisão entre o interesse público e o privado, haveria um aumento tanto na eficiência quanto na responsabilidade dos agentes públicos perante os administrados (RAMOS, 2006).

Outro autor de grande relevância é o sociólogo alemão Max Weber, cujas investigações sobre a ação humana no contexto organizacional estabeleceram os fundamentos da Administração Burocrática, incluindo conceitos como hierarquia e formalismo nas atividades organizacionais (MACHADO, 2016). De acordo com essa autora, esses princípios, apesar de terem sido concebidos no século XIX, ainda demonstram sua utilidade e relevância nos dias atuais, especialmente no âmbito das organizações públicas.

Posicionamento que é nitidamente visível em contextos como a adoção do concurso público e nas práticas de aquisições governamentais em vigor no cenário público brasileiro, visto que ambos os processos se fundamentam em normas de natureza racional-legal para assegurar a eficiência e a imparcialidade dos atos administrativos, conforme postulado por Max Weber (COSTIN, 2010).

Diante do exposto, observa-se que a prática administrativa é adaptada com base no contexto histórico, absorvendo as dinâmicas sociais para criar novos mecanismos com o objetivo de melhor se adequar à realidade vigente (CARVALHO FILHO, 2015). E no caso do instituto da terceirização, não foi diferente. Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), a adoção da prática no âmbito público só adquire relevância à medida que se tornou evidente que o Estado não possuía a estrutura adequada para cumprir integralmente o conjunto de responsabilidades que havia assumido ao longo das reformas.

Com base nessa perspectiva, emerge a necessidade de explorar novos paradigmas na gestão dos serviços públicos, como, por exemplo, delegar a execução de certas atividades públicas a particulares (SILVA, 2011; DI PIETRO, 2023). No entanto, ao contrário do setor privado, onde essa prática foi implementada sem uma estrutura normativa específica, a sua adoção no setor público exige uma base legal que defina parâmetros a serem observados (MIGUEL, 2015).

Isso decorre do fato de que qualquer ato ou decisão tomada por órgãos, autoridades ou agente do governo deve estar fundamentado em uma base normativa, seja uma lei, um decreto, uma regulamentação ou qualquer outro tipo de regra jurídica (MELLO, 2016; ALEXANDRINO; PAULO, 2021; DI PIETRO, 2018).

Diante disso, o conceito de terceirização no setor público foi implementado no ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 200/67 (FURTADO *et al.*, 2019). E conforme os estudos de Miguel (2015) e Leite (2022) essa legislação não se destaca apenas por isentar a Administração Pública da realização de certas atividades, abrindo espaço para a contratação de empresas especializadas para executá-las, mas também representa o marco inicial da primeira tentativa de reforma administrativa com uma abordagem gerencial no Brasil.

Além disso, segundo Alves (2021), essa foi a primeira vez que princípios foram incorporados à perspectiva da Administração Pública federal. A intenção era que, por meio da descentralização e da delegação de competências, conforme destacado no art. 10 do Decreto-Lei, a clara distinção entre o nível de direção e o nível de execução possibilitando ao Estado transferir responsabilidade estritamente administrativas, focando suas energias nas atividades de planejamento, supervisão e controle (atividade que são consideradas atividades-fim do Estado) (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Desta forma, a iniciativa reformista de 1967, além de promover à modernização da Administração Pública para superar a rigidez burocrática e conferir maior agilidade e flexibilidade à máquina pública, também resulta na ampliação do escopo de atuação do Estado para além dos órgãos representativos, possibilitando o estabelecimento de parcerias com organizações não-estatais, o que mais tarde veio a se tornar uma realidade praticada pela maioria, senão pela totalidade, das organizações públicas (LEITE, 2022; STROPPIA; PÉRCIO, 2022)

Todavia, embora a terceirização representasse uma prática facultada ao setor público desde o fim da década de 1960, seu desenvolvimento só ganhou contornos mais expressivos após a reestruturação promovida na Administração Pública, que em meados dos anos 90 substituiu o modelo burocrático, em parte ainda vigente, por um padrão gerencial, mais voltado para o controle de resultados operacionais (BRESSER-PEREIRA, 1997). O autor esclarece que a reforma surge devido a uma crise de governança sistêmica, fruto da captura do Estado por interesses privados, onde o modelo burocrático, que antes se apresentava suficiente para combater a corrupção e o nepotismo, demonstrava claros sinais de esgotamento e ineficiência frente ao atendimento das demandas da sociedade no final do século XX.

Assim, diante da instabilidade do Estado Social-Burocrático, que, aliada a política nacional-desenvolvimentista adotados por governos entre os anos 70 e 80, além de desviar o Estado brasileiro de suas funções básicas, por se fazer presente em setores produtivos que ensejaram na deterioração da contas públicas e o agravamento da crise fiscal (BRASIL, 1997).

No contexto em questão, tornou-se imperativo para o Governo brasileiro reconstruir a administração pública em bases modernas e racionais (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Para tanto, foi elaborado de uma plano estratégico, denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que definiu os objetivos e estabeleceu as diretrizes necessárias para a reforma da administração pública brasileira, distinguindo de maneira objetiva as atividades estatais em dois segmentos: 1) as atividades exclusivas do Estado; e 2) atividades não exclusivas do Estado, compostas pelos serviços sociais e científicos do Estado, e a produção de bens e serviços para o mercado (PAES DE PAULA, 2005), apresentadas a seguir:

Figura 1 - Delimitação da área de atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→	↓ tercerização	→

Fonte: Bresser-Pereira (1997, p. 22).

Segundo Bresser-Pereira (1997), a Figura 1 resume bem essas distinções e, aponta que dentre as atividades exclusivas de Estado residem aquelas em que a sua organização burocrática detém o “poder extroverso”, ou seja, o poder instituir obrigações para terceiros, independentemente de sua concordância, com o objetivo de garantir a ordem interna; que, a priori, são desempenhadas pelo núcleo estratégico da Administração Pública (os políticos e a alta administração) ao executar funções como legislar, julgar, policiar, arrecadar impostos, definir políticas, entre outras (MELLO, 2015).

Para mais, expõe, ainda, que as atividades não exclusivas do Estado (como serviços sociais e científicos do Estado, e a produção de bens e serviços para o mercado), seriam objeto de publicização (processo que consiste na transformação de uma instituição estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal), privatização e terceirização, visto que poderiam ser melhor desempenhadas e de modo mais eficiente pelo mercado ou entidades públicas não-estatais, sob essa última estão inclusas as organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1997). Cabe destacar que para cumprir o propósito do trabalho tratamos apenas o

instituto da terceirização, que na visão do autor, refere-se ao processo de transferência para o setor privado serviços auxiliares e de apoio.

Diante disso, uma série de atividades de apoio ou serviços auxiliares, como limpeza, vigilância, transporte, entre outros, passaram a ser executados por organizações privadas contratadas, através de concorrência pública (BRESSER-PEREIRA, 1997). Neste ponto, Santos (2015) esclarece que a restrição à liberdade de escolha, ou seja, a necessidade de obter propostas por meio de uma concorrência pública, decorre do fato de que a contratação envolve o uso de recursos provenientes da atividade financeira do Estado, resultando em uma despesa pública. Portanto, é compreensível que, se os recursos financiando o contrato são públicos, os critérios de seleção do contratado, isto é, com quem contratar, devem ser baseados em princípios republicanos, garantindo a igualdade de oportunidades para todos os possíveis interessados em realizar negócios com o governo (MELLO, 2015).

Por sua vez, no plano das reformas, além de fortalecer sua posição de Estado regulador sólido no cenário econômico, sem negligenciar sua função precípua de oferecer serviços básicos e implementar políticas de cunho social, que são especialmente importantes para a parcela menos privilegiada da população, possibilitou transferir a particulares o exercício de certas atribuições antes cativas ao aparato estatal, ocasionando o surgimento de um novo conceito à realidade administrativa, a “terceirização” (MELLO, 2015).

Segundo o autor, atualmente, a prática representa o padrão adotado pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, quando pretendem adquirir bens, contratar serviços, seja de natureza comum ou especiais, necessários ao funcionamento e melhoria da infraestrutura física dos entes durante a manutenção de suas atividades finalísticas. Porém, como toda regra existem algumas especificidades e limitações quanto a adoção da prática, especialmente na seara pública, que serão brevemente abordados no tópico a seguir.

2.2.1 Algumas particularidades relacionadas à terceirização de atividades públicas

A partir da análise feita até o presente momento, depreende-se que a prática da terceirização no âmbito das entidades do setor público carrega o mesmo significado conferido às organizações privadas, ou seja, representa a delegação de certas atribuições que lhe são próprias à terceiros (MELLO, 2015; DI PIETRO, 2023). Conseqüentemente, seria correto considerar que os objetivos são os mesmos, que, a princípio, busca proporcionar ganhos de

eficiência na gestão operacional da atividade administrativa do Estado (FORTINI; VIEIRA, 2015).

Além disso, em relação a outros possíveis fatores que impulsionaram a adoção da prática da terceirização pela Administração Pública, conforme apontado pelas autoras, estão tanto a escassez dos recursos públicos destinados ao financiamento de todas as ações promovidas pelo Estado quanto os elevados custos associados à manutenção do funcionalismo público, em alguns casos superiores aos gastos com as contratações terceirizadas, conforme mencionado pelo professor Bresser-Pereira (1998) no artigo “uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil”.

Por sua vez, como também já ressaltado, a terceirização governamental difere da prática adotada na iniciativa privada em termos de sua implementação. No contexto de órgãos e entidades públicas, essa prática é condicionada à promulgação de legislação que a autorize, estabelecendo de forma expressa ou implícita a atuação administrativa do Estado para tanto (MEIRELLES, 2015).

Diante disso, Furtado *et al.* (2019) destacam que o primeiro normativo a tratar do assunto de maneira específica no Brasil foi o Decreto-Lei nº 200/1967. Entretanto, ainda havia incertezas quanto à extensão da terceirização na Administração pública, isto é, qual seria “o grupo de tarefas, atividades e funções que poderiam ser objeto de procedimento terceirizante” (DELGADO, 2015, p. 477).

Portanto, para dirimir a questão, houve a promulgação da Lei nº 5.645/1970, que além de estabelecer diretrizes sobre a classificação de cargos no serviço público federal, em seu art. 3º, parágrafo único, descreve o que seriam algumas das “tarefas executivas” mencionadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967, incluindo como objeto de preferência para de execução indireta, ou seja, mediante terceirização, as atividades de transporte, conservação, limpeza e outras assemelhadas (Arabi; Araújo, 2018).

Embora o artigo tenha sido revogado pela Lei nº 9.527/1997, conforme mencionado por Silva (2011), em essência, fica clara que a concepção da terceirização na Administração pública, assim como na iniciativa privada, estava direcionada às atividades de cunho acessório, frequentemente referidas pela literatura como atividades-meio. Essa perspectiva se desenvolve a partir da evolução normativa e jurisdicional do tema, e é refletida em diversos regulamentos editados com o propósito de orientar a prática na Administração Pública (FORTINI; VIEIRA, 2015).

Segundo as autoras, um exemplo notável inclui o Decreto nº 2.271/1997, que em seu art. 1º apresenta como “objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias,

instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade” (revogado pelo Decreto nº 9.507/18). Já §1º do mencionado artigo 1º exemplifica determinadas atividades que podem ser sujeitas à execução indireta, enquanto o §2º veda a terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos planos de cargos do órgão ou entidade.

Mais adiante, outros regulamentos não apenas consolidaram os princípios previamente expressos, mas também preencheram as lacunas que até então esquecidos haviam sido deixados de lado (ZYMLER, 2018). De acordo com o jurista, isso inclui áreas como o planejamento e o acompanhamento das contratações de terceiros pela Administração, evidenciado pela publicação da Instrução Normativa (SLTI) nº 2/2008 que, na prática, consolidou parte das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, e subsequentemente resultaram na promulgação de outros importantes normativos, como a Instrução Normativa nº 6/2013 e a Instrução Normativa nº 5/2017.

Conforme apontado por Baeta (2018), esses regulamentos, de certa maneira, condensam as práticas a ser observadas com o intuito de aperfeiçoar a governança e a gestão das aquisições. Além disso, possibilitam a criação de mecanismos concretos, que possibilitam aos órgãos responsáveis pelas contratações observar, avaliar e comprovar de forma objetiva o nível de qualidade dos serviços prestados.

Por outro lado, mesmo que atualmente haja critérios suficientes para discernir quais atividades estão sujeitas ou não à terceirização na Administração Pública, o problema que até hoje envolve a prática diz respeito à natureza das funções terceirizadas (CARVALHO FILHO, 2022). Para o autor, subjetivismos parecem restringir a recomendação para adoção da prática apenas a determinadas atividades, mesmo que o contexto normativo indique sua viabilidade, independentemente da distinção entre atividades-fim e atividades-meio dos órgãos estatais.

Tais discordâncias também foram abordadas por Arabi e Araújo (2018), os quais não apenas confirmam a sua veracidade, ressaltando que o tema é um dos mais polêmicos da atualidade, suscitando debates intensos no âmbito doutrinário-jurisdicional sobre os limites constitucionais da terceirização, mas também apontam que o desacordo, por vezes, se justifica devido à convergência de dois princípios constitucionais, por vezes percebidos como antagônicos, que devem ser garantidos em um Estado Democrático de Direito: o “valor social do trabalho” e a “livre iniciativa”.

Sob esse enfoque, cabe esclarecer especificamente dois pontos. O primeiro refere-se ao fato de que desde o advento da terceirização, a prática se generalizou por todas as atividades e tipos de trabalhos, conferindo à terceirização diversas modalidades, formas de regulação e

legislação (DRUCK *et al.*, 2018). Ocorre que, nesse processo, com a possibilidade de terceirização da força de trabalho, uma das formas amplamente adotadas para gestão de recursos humanos nas organizações, os autores afirmam que houve uma perda tanto da independência quanto do direito dos trabalhadores sobre o fruto do próprio trabalho.

Para Alves (2007), esses trabalhadores passaram a ser tratados como simples prestadores de serviços, tornando-se meros instrumentos para a realização de diversos interesses, ao invés de serem reconhecidos e valorizados por suas próprias contribuições.

Diante de tal premissa, críticos afirmam que a prática da terceirização quebra a lógica democrática do trabalho (SEVERO, 2019), precarizando as suas relações ao colocar “o poder do capital sobre o trabalho em parâmetros próximos aos livre mercado de mão de obra” (AMORIM, 2017, p. 156). Isso resulta na diminuição, se não na completa supressão, de importantes conquistas sociais alcançadas nos últimos setenta anos (ARABI; ARAÚJO; 2018).

Para mais, argumentam que ao promover a intersecção entre público e privado cria-se uma espécie de privatização indireta, que não apenas fragiliza os serviços, tendo em vista que a burocracia entre os atores envolvidos interfere em aspectos como continuidade e qualidade dos serviços prestados, mas também minimiza a percepção de compromisso do Estado em garanti-lo (PEREIRA, 2017).

Todavia, também existem aqueles que associam o conceito de terceirização a uma lógica patrimonialista, afirmando que a execução desses serviços por agentes particulares os tornam ainda mais suscetíveis à adoção de práticas clientelistas e nepotistas (GUSMÃO, 2008). Argumentos que, até certo ponto, podem ser justificados, dada a série de irregularidades e ilegalidades envolvendo o desvio de verbas públicas, retratadas em episódios como “Sanguessugas”, “Mensalão”, “Lava-Jato” e, mais recentemente, o “Covidão”, assim como vários outros eventos similares ocorridos na Administração Pública, que foram amplamente noticiadas e divulgadas na mídia nacional (SANTOS, 2016).

Além das observações já abordadas, há diversas outras críticas à terceirização na Administração Pública, como, a baixa eficiência dos métodos de contratação dos empregados (SILVA *et al.*, 2012), a instauração de uma relação desigual entre os próprios trabalhadores (THÉBAUD-MONY; DRUCK, 2007), entre outras.

No último exemplo, o autor relata que o servidor efetivo assume uma posição de liderança sobre o subcontratado, isto é, passa a exercer o poder de mando sobre o empregado da contratada, obrigando-o a executar tarefas que podem até exceder as atribuições que caberiam aos terceirizados. Essa conduta, inclusive, é proibida de acordo com a Instrução Normativa nº 5/2017, 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, que podendo ser adotada pelas demais esferas de governo como uma boa prática de governança pública (FRANCA, 2018).

Por sua vez, quanto ao segundo ponto a ser abordado sobre o assunto, este retoma o debate proferido por Carvalho Filho (2018) sobre os limites da prática da terceirização sobre as atividades organizacionais. Na visão de Arabi e Araújo (2018), a licitude da terceirização e a responsabilidade da tomadora de serviços estão intimamente ligadas a distinção entre as atividades “fim” e “meio” e, que, devido a barreiras constitucionais determinadas funções públicas não podem ser objeto de intermediação junto à iniciativa privada.

Dentre estas, não se pode cogitar descentralizar atividades que sejam estruturantes de Estado, ou seja, funções que representem atribuições exclusivas do governo, como aquelas desempenhadas por delegados, juízes, auditores, diplomatas, oficiais do exército, entre outras, que em regra devem ser preenchidas pelo instituto do concurso público (ARABI; ARAÚJO, 2018), também mencionadas pelo professor Bresser-Pereira (1998), por ele classificado como o núcleo estratégico do Estado.

Quanto a isso, Carvalho Filho (2018) afirma que cogitar terceirizar tais atividades configura uma distorção do modelo. Isso ocorreria porque ao se transferir as atividades principais (*core business*) de uma organização, que representam o motivo pelo qual um certo indivíduo ou grupo a constituiu, a organização perderia a sua própria razão de existir. Posicionamento que vai ao encontro do entendimento mais tradicional que afirma a impossibilidade da terceirização de atividades-fim, devendo limitar-se às atividades-meio dos órgãos estatais (ARABI; ARAÚJO, 2018).

Para Fortini e Vieira (2015), tal regra decorre da necessidade de se acautelar o interesse público que, inclusive, por força da jurisprudência consolidada pelo Tribunal Superior do Trabalho-TST (Súmula 331), ficou acordado que “a intermediação de mão de obra, como regra, é prática ilícita, excetuando-se as terceirizações relativas a trabalhos temporários, serviços de vigilância, de conservação e limpeza, bem como aquelas ligadas à atividade-meio do tomador” (PEREIRA; SOUZA, 2014, p. 176).

Para os autores, nesses casos, qualquer tipo de terceirização, mesmo que temporária, é inadmissível tendo em vista o caráter imparcial da atuação administrativa, que representa o elemento central de algumas autoridades estatais e impede que suas funções sejam exercidas por quem não faz parte da Administração Pública.

Por fim, cabe salientar que, assim como o desenvolvimento do processo de terceirização no setor privado revelou que a prática poderia produzir benefícios, também é capaz de trazer

consigo efeitos negativos à praxe administrativa (CARVALHO FILHO, 2018). Dentre estes, o autor destaca a dificuldade de gerenciamento de atividades a cargo de terceiros, bem como a descoordenação que geralmente ocorre quando o contratado simplesmente desaparece ou quando se reduz o canal de comunicação entre principal e agente.

Neste ponto, ao analisarmos ambos os desfechos apresentados pelo autor, sob a perspectiva das normas que regem a função administrativa do Estado, mais especificamente no contexto das terceirizações, aquelas que estabelecem disposições gerais para licitação e contratos para a Administração Pública, tais como as Leis Lei 8.666/93 e 14.133/21, assim como a jurisprudência decorrentes delas, observa-se que tanto a “dificuldade de gerenciamento de atividades terceirizadas” quando a “redução do canal de comunicação” podem gerar obstáculos com o potencial de prejudicar a obtenção dos objetivos propostos pelas terceirizações (BARRAL, 2018).

De acordo com os ensinamentos de Niebuh (2011), isso ocorre porque, a partir do momento em que o Poder Público não pode acompanhar de forma contínua e proativa a execução dos serviços de modo a garantir a efetiva concretização da proposta mais vantajosa contratada pela Administração (SANATANA; CAMARÃO, 2015), um dos deveres inescusáveis do Estado é relegado. Dever que na visão do jurista, não representa uma mera prerrogativa da Administração, como se fosse uma espécie de faculdade, mas sim um poder-dever, ou melhor, um dever-poder de fiscalizar a execução de contratos que mirem interesses da coletividade.

Portanto, existe a possibilidade de ocorrerem prejuízos - tais como o mau uso dos recursos públicos, a inobservância de irregularidade pela Administração, assim como vícios na execução ou má interpretação do objeto pelo contratado - quando este não tem como fiscalizar a execução de atividades delegadas a terceiros de modo a conferir sua materialidade, impedindo, inclusive, a possibilidade de orientar a execução do contratado, no sentido de munilo com dados claros e objetivos de seus interesses para que possa colaborar de forma mais eficientes com o Poder Público (MEIRELLES, 2016; GONÇALVES; BARAN, 2020). Assunto a ser tratado com maiores detalhes ao longo dos tópicos a seguir.

Fixado um breve histórico acerca da terceirização, assinalando alguns de seus encontros e desencontros, ao transferir à iniciativa privada a execução de atividades acessórias de Estado, cumpre agora discorrer, de forma breve, sobre o procedimento (licitação) e o instrumento (contrato), incumbidos de atribuir o objeto da terceirização ao ente privado, que representam a base de sustentação para todos direitos e obrigações recíprocas necessárias à materialização de uma política pública (BITTENCOURT, 2014; BARRAL, 2018).

2.3 O processo de compras governamentais: a base das terceirizações públicas

Considerando os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro desempenha uma função árdua e complexa como provedor de uma lista extensa de bens e serviços públicos destinados a atender às necessidades da sociedade (MATO GROSSO, 2015). Porém, nem em todos os casos a Administração disporá de meios próprios para executá-los, e em tais circunstâncias, geralmente busca a colaboração de terceiros, estabelecendo parcerias com o propósito de assegurar a execução de certas atividades (FORTINI; PAIM, 2022).

Para tanto, quando o Poder Público pretende adquirir bens ou contratar a execução de obras e serviços junto ao mercado privado, “não se aplica, aqui, a máxima atribuída ao particular de que tudo que não está juridicamente proibido está juridicamente permitido” (OLIVEIRA, 2013, p. 666), visto que cabe a Administração e seus agentes a preservação do interesse da coletividade (MELLO, 2015).

Desta forma, por força de norma constitucional, seguindo os preceitos estabelecidos no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Constata-se que o dispositivo prescreve, como regra geral, que o todos os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, aplicável igualmente no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obrigatoriedade devem instaurar procedimento administrativo prévio à celebração de contratos firmados pelo setor público, denominado como licitação (MELLO, 2015).

Ademais, sagra ideia central disseminada pela doutrina, de que a Administração, para contratar, não gozaria, em princípio, de liberdade na escolha de seu contratado, uma vez que “não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo” (CARVALHO, 2017, p. 441).

No entanto, a fim de abranger todos os procedimentos e situações inerentes à Licitação, houve a necessidade de regulamentação específica (MEIRELLES, 2016). Nesse contexto, no âmbito infraconstitucional, o autor afirma que emerge a Lei 8.666, promulgada em 1993, que não apenas regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, como também instituiu normas gerais para licitações e contratos. Conforme já destacado, tais diretrizes são mandatórias para os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública brasileira, particularmente conhecida como Lei Geral de Licitações (MELLO, 2015; MEIRELLES, 2016; DI PIETRO, 2023).

Neste ponto, é crucial mencionar que, durante as reformas implementadas na Administração Pública, que caracterizaram a transição do padrão patrimonialista para um modelo gerencial, também houve uma intensa mobilização em modernizar e otimizar o setor de compras públicas no país (ALVES, 2020). Esses avanços levaram à regulamentação de uma multiplicidade de normas abrangentes, englobando leis, medidas provisórias, decretos, instruções normativas, regulamentos, acórdãos, entre outros (MEIRELLES, 2016).

Dentre elas, o autor destaca-se a já mencionada Lei nº 8.666/93, bem como outras legislações relevantes: a Lei nº 10.520/02, que instituiu uma nova modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e a Lei nº 12.462/11, que fixou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Outro normativo que merece destaque é o Decreto nº 10.024, de 2019, que otimiza a adoção do pregão no formato eletrônica, em âmbito federal, revogando a norma anterior Decreto nº 5.450/2005, que segundo o Secretário-Adjunto de Gestão do Ministério da Economia, Renato Fenili “servirá como benchmark das compras públicas do País via a citada modalidade de licitação, seja suscitando sua recepção integral por outros entes federativos, seja influenciando a conformação de diplomas de estados e municípios” (FENILI, 2020).

Por fim, cabe mencionar a Lei 14.133, promulgada em 1º de abril de 2021, que na visão de Fortini e Paim (2022) representa um marco importante dessa evolução, pois além de revogar a Lei 8.666/93, vigente por mais de 30 anos, e os demais normativos citados anteriormente, a partir de 30 de dezembro de 2023 estabelecerá as novas bases para Licitações e Contratos Administrativos no país. Segundo as autoras, para além da manutenção de certas particularidades presentes em normativos anteriores, o normativo nacionaliza novos procedimentos que antes eram exigidos apenas para órgãos pertencentes à União. Um exemplo notável é a maior ênfase concedida às etapas de planejamento e execução contratual (delineados na IN nº 5/2017), que, recomendadas por parte do TCU e reiterados por outros Tribunais de Contas, há algum tempo têm sido debatidas em eventos e treinamentos na área de licitação e

gradualmente incorporadas por gestores públicos atentos às melhores práticas em aquisições, têm.

Por sua vez, em relação aos conceitos, objetivos e finalidade da licitação, vários autores abordam o tema, alguns limitam o conteúdo ao âmbito meramente conceitual, já outros, ao âmbito da generalidade, tanto em termos de aplicação prática quando no que diz respeito a seu próprio conceito, como pode ser observar adiante.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, licitação representa:

[...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2010, p.526).

Para o autor, o procedimento visa alcançar dois objetivos, a realização do negócio mais vantajoso para Administração, assim como assegurar a isonomia na disputa entre os interessados. Nesse sentido, Marinela (2016, p. 473) destaca que “a licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público,

Pensamento confirmado por Justen Filho (2014, p.495) ao depreender licitação como:

Procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Por fim, vejamos o entendimento de Meirelles (2016, p. 307) quanto ao conceito e a finalidade licitação:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a: Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição.

Diante disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro declara que, quanto ao procedimento administrativo, “é procedimento integrado de atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual” (DI PIETRO, 2023, p. 755). Inclusive, exemplifica que como parte dos atos da Administração estão o recebimento das

propostas, a habilitação, a classificação e adjudicação; e, ao licitante, a apresentação da proposta, a prestação de garantia, recursos e impugnações.

Portanto, em síntese, depreende-se a licitação é restringida por lei, e impõe certos limites para a celebração de contratos na Administração Pública, uma vez que por se tratar de “procedimento administrativo plasmado no cerne da Administração, é regrada, ou seja, é uma seriação de atos administrativos vinculados, excluindo, portanto, quase que totalmente a discricionariedade” (MUKAI, 2008, p.2).

Por sua vez, cabe destacar que o processo de contratação pública, tradicionalmente, é considerado à luz da licitação, ou seja, a fase de oferta e disputa entre licitantes (MENDES, 2012). Entretanto, segundo aponta o autor, isso é um erro, visto que a palavra licitação constitui apenas uma maneira de conduzir a etapa externa do procedimento de contratação no setor, não ultrapassando essa função. Além disso, esclarece que o “processo de contratação pública” representa uma realidade jurídica bem mais ampla, que se inicia com a identificação da necessidade, passa pelas etapas de planejamento e seleção da melhor proposta e, por fim, a contratação e execução do objeto, ao conceituar o termo como:

[...] o conjunto de fases, etapas e atos estruturados de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, possa definir com precisão o encargo desejado, minimizar seus riscos e selecionar, isonomicamente, se possível, a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo (Mendes, 2012, p. 25).

De acordo com Di Pietro (2023), a contratação é uma realidade jurídica inserida na ideia de processo administrativo, visto que é por meio deste que ele é estruturado, desenvolvido, aperfeiçoado e, por fim, atinge o seu objetivo. Portanto, cada ato desempenha uma função própria, ou seja, existe para atender a um propósito específico, e, que todos os atos integrantes do processo visam a um único fim: a plena satisfação da necessidade da Administração.

Isto posto, depreende-se que o processo de contratação pública é delineado em fases e etapas distintas. Neste íterim, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), afirma que o processo é dividido em duas etapas: uma interna e uma externa. Por outro lado, anteriormente, Mendes (2012) já assinalava que dada a amplitude do processo de contratação, este deveria ser estruturado em três fases: a interna, a externa e a contratual.

Neste ponto, cabe destacar que, atualmente, a visão posta por Mendes (2012) representa uma nomenclatura aceita e hoje é facilmente percebida na legislação, doutrina e jurisprudência, que dividem o tema contratações públicas em três grandes eixos temáticos, que correspondem

às três fases do processo de contratações públicas: 1) planejamento; 2) Seleção; e, 3) a Gestão do Contrato (LIMA, 2018; FURTADO *et al.*, 2019; ENAP, 2022).

Diante disso, a fim de que o interlocutor obtenha uma visão sistêmica do processo de aquisição, basicamente, trabalha-se com as seguintes divisões: a **fase interna**, que é a responsável pelo planejamento do que se quer contratar, bem como a definição das regras que comporão o edital; a **fase externa**, que representa a disputa entre os interessados e análise das suas condições, e, por fim, a última e grande fase, a **contratual**, que representa o início da execução contratual, assim como os procedimentos necessários à fiscalização e acompanhamento da entrega do objeto pleiteado (MENDES, 2012; MELO, 2015; LIMA, 2018; FURTADO *et al.*, 2019), demonstradas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 2 - Linha do tempo do processo de aquisições públicas

T1-FASE INTERNA	2-FASE EXTERNA	T3-ASS. DO CONTRATO
PLANEJAMENTO (-----)	SELEÇÃO (-----)	GESTÃO DO CONTRATO (-----)
T1: requisição e definição do objeto	T2: publicação do edital	T3: início da vigência contratual
Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3
Elaboração dos documentos Informação orçamentária Requisitos Atos de aprovação e autorização Análise Jurídica Gerenciamento de riscos no planejamento	Operacionalização da licitação Impugnação e esclarecimentos Recursos Atos de adjudicação e homologação Gerenciamento de riscos pós-seleção	Execução do contrato Gestão e fiscalização Alterações contratuais Penalidades e rescisão Término do contrato Gerenciamento de riscos contratuais

Fonte: Furtado *et al.* (2019, p. 104).

Como delineado no Quadro 1, desde a formalização da demanda até a conclusão do contrato, existe um longo caminho a ser percorrido, cujas etapas requerem total concentração e compartilhamento de informações entre todos os participantes e, especialmente, uma integração mais estreita entre as áreas que fazem as demandas/especificações e o departamento de compras (FURTADO *et al.*, 2019). Segundo os autores, isso visa a traduzir o escopo do Projeto Básico ou Termo de Referência em cláusulas do edital e termos pré-contratuais, agora com um nível de detalhamento ainda maior, graças à inclusão do documento que identifica os riscos, presente em todas as etapas do processo de contratação, introduzidos pela instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017, ratificada com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21 (FURTADO *et al.*, 2019; NIEBUH, 2021).

2.4 O contrato administrativo e a terceirização

As regras contratuais referente aos acordos firmados entre a Administração Pública e a iniciativa privada foram estabelecidas no art. 55 da Lei nº 8.666/93, e mantidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) publicada em 1º de abril de 2021, a partir de 30 de dezembro de 2023, passará a ditar as diretrizes para licitações e contratos administrativos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e seus respectivos poderes.

Embora existam críticas a norma, por haver pontos nos quais especialistas entendem que ocorreram retrocessos em relação à legislação anterior, não se pode deixar de reconhecer que a lei incorpora inovações procedimentais interessantes que, se contemplados, contribuirão para uma melhor gestão das terceirizações (CALASANS, 2021).

Nos termos do art. 191, II, da Lei 14.133/21, até 30 de dezembro de 2023 haverá um convívio simultâneo entre o novo e o antigo regime de contratação, podendo a administração pública aplicá-los de acordo com a sua preferência. No entanto, após decurso desse prazo as Leis nºs 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11 serão revogadas, tornando a adoção da nova lei obrigatória (NIEBUHR, 2020).

Sobre o regime dos contratos públicos, de acordo com o art 190 da Lei 14.133/21, aqueles homologados antes da vigência da nova lei ou fruto da opção da Administração ao adotar o antigo regime, dentro do período de transição, continuarão a ser regidos pela regras nele previsto, mesmo após a revogação da lei, até exaurido seus efeitos.

Segundo Niebuhr (2020), essa interpretação visa promover à segurança jurídica, conferindo à administração e seus agentes prazo razoável para compreender e incorporar as diretrizes estabelecidas pela norma à rotina administrativa. Ademais, assevera, que também se justifica pelo fato do contrato representar um ato jurídico perfeito, que nos termos art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), mesmo com a vigência de nova lei produzindo efeitos de imediato, os atos consumados segundo norma ainda vigente representam atos com validade jurídica, ou seja, por representarem a manifestação de um acordo entre as partes tutelados por uma norma com efeitos ainda vigentes não podem ser simplesmente alterados por lei ulterior.

Por sua vez, Calasans (2021) destaca alguns pontos, especificamente relacionados aos contratos administrativos, nos quais a NLLC apresenta avanços significativos, como os novos regimes de execução, dado pelas contratações integrada e semi integrada, adequada a execução de serviços que denotam uma certa complexidade, conforme exposto no art. 46, incisos VI e

VII; a possibilidade da Administração celebrar contratos com limite de prorrogação de até 10 (dez) anos, arts. 106, 107 e 108; a definição de uma matriz de risco facultada a todos os contratos, art. 92, IX; a fixação obrigatório do prazo de resposta para análise de repactuações, art. 92, dentre outras premissas.

Não obstante, independente dos postulados apresentados pela nova lei, e considerando a importância relativa do contrato para a eficácia dos objetivos organizacionais, por princípio deve-se entendê-lo em sentido amplo, para posteriormente adentrar nas características dos arranjos que orientam a prestação de serviços terceirizados.

2.4.1 Contratos administrativos

Nas palavras de Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013), o contrato é o consequente lógico da licitação, que confere direitos e deveres ao proponente que apresentou a melhor proposta para fazer frente aos interesses da Administração. Em uma definição legal contida no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, este é conceituado como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

Por sua vez, considerando o sentido amplo empregado na Lei nº 8.666/1993, Justen Filho (2014, p. 468), define contrato administrativo como “o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa”. Em outras palavras, representa aquele acordo em que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração (MEIRELLES, 2015).

Para tanto, considerando as características dos acordos celebrados pela Administração, sob a expressão contrato administrativo, que indica um gênero, abrange uma diversidade de espécies contratuais distintas entre si (JUSTEN FILHO, 2014), conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3 - Contratos administrativo (sentido amplo)

Acordos de vontade da Administração	Convênios públicos, Contratos de consórcios públicos, Contratos de programa, Contratos de rateio, Contratos de gestão, Termos de parceria, Contratos de fomento, TAC,
Contratos administrativos (sentido restrito)	Contratos de delegação, Contratos de colaboração

Contratos de direito privado

Fonte: Justen Filho (2014).

Conforme observado no Quadro 3, o conceito amplo de contrato administrativo compreende diversas figuras, divididos entre aqueles acordos de vontade da Administração, os contratos administrativos em sentido restrito e os contratos de direito privado praticados pela Administração, onde cada qual subordina-se a um regime jurídico diferenciado (JUSTEN FILHO, 2014). Para Di Pietro (2019), a depender dos interesses, quanto aos fins e objetivos inerentes ao interesse público, os contratos em que a Administração Pública figura num dos polos da relação, podem estar subordinados tanto a normas de direito público como de direito privado.

Dessa forma, segundo a autora, o regime jurídico dos contratos administrativos admite duas modalidades distintas: os contratos privados da Administração ou contratos semipúblicos, em que a Administração e o particular estão em situação de relativa igualdade; e, os contratos administrativos típicos, onde a Administração goza de certas prerrogativas que a coloca em uma posição de destaque em relação ao particular (FURTADO *et al.* 2020), condição que caracteriza a distinção entre os contratos administrativos daqueles comuns ao setor privado (CALASANS JUNIOR, 2021)

Para mais, feitas tais considerações iniciais, quanto ao conceito, espécie e regime jurídico adotado aos contratos administrativos, cabe ressaltar que tendo em vista o propósito do trabalho em discutir como se estabelece a relação de agência entre a Administração e as empresas terceirizadas, assim como a fiscalização afeta os contratos destinados a satisfazer de modo direto suas necessidades, para uma finalidade essencialmente prática dispensamos as considerações alongadas a respeito da natureza dos acordos de vontade da Administração e contratos de direito privado praticados pela Administração, apresentados no quadro 1, e nos limitaremos a discorrer unicamente sobre os contratos administrativos em sentido restrito, especialmente, os contratos de colaboração.

Segundo Justen Filho (2014), essa categoria representa a grande maioria dos contratos de que participa a Administração Pública, e compreende, basicamente, os contratos de compra, alienação, serviços e obras promovidas entre um ente público e um particular, cujo os efeitos jurídicos estão limitados ao âmbito das partes contratantes.

Nos termos do art. 6º da Lei 14.133/21, as principais espécies de contratos de colaboração dividem-se em no mínimo três tipos distintos: os contratos de compras, contratos de serviços e os contratos de obras, cujas características são retratadas no quadro 3.

Quadro 4 - Espécies de contrato

ESPÉCIE	DEFINIÇÃO
Contratos de compra	Destinados à aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento. (Art. 6, X)
Contratos de prestação de serviços	Representa atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração. (Art. 6, XI)
Contratos de obras e serviços de engenharia	Representa toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel. (Art. 6, XII)

Fonte: Brasil (2021).

Por sua vez, as espécies de contratos de colaboração apresentados no Quadro 4, ainda podem receber adjetivos qualificadores, classificando-os entre aqueles que possuem aspectos de natureza comum ou especial, assim como aqueles cujo o fornecimento ou contraprestação podem ocorrer de forma contínua ou não contínua, este último também denominado de contrato de escopo (JUSTEN FILHO, 2019).

Cabe destacar, ainda, que apesar da diversidade de categorias atribuídas aos acordos firmados pela Administração Pública, sob a espécie dos contratos administrativos, dentre aqueles cuja essência reside os acordos de vontade da Administração, sobretudo, os que em sentido estrito compreendem os contratos de colaboração ou delegação de competência, possuem características estritamente procedimentalizada, nos termos art. 89 da Lei nº 14.133/21 (CALASANS JUNIOR, 2021).

Embora as bases normativas da NLLC terem incorporado boa parte do postulados em norma anterior (Lei nº 8.666/1993), Binenbolm e Toledo (2021) afirmam que houve uma evolução positiva no que diz respeito a exorbitância das cláusulas contratuais de modo a estimular ainda mais a colaboração entre a Administração Pública e a iniciativa privada, já apontadas de forma prévia no item 2.4, relativas aos novos prazos específicos para que a Administração responda a pleitos formulados pela contratada, entre outras.

No entanto, mais uma vez, restringindo-se ao escopo do trabalho, nos deteremos a analisar apenas as características típicas dos contratos administrativos que vislumbra a

manutenção de alguma atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração (BIENENBOJM; TOLEDO, 2021), ou seja, os contratos de prestação de serviços, dispostos no tópico a seguir.

2.4.2 Contratos de prestação de serviços

Os contratos de prestação de serviços são essenciais para a manutenção dos chamados serviços públicos acessórios, instrumentais ou complementares, listados no rol de atividades admitidas a execução indireta, ou seja, a terceirização (BITTENCOURT, 2014).

Nos termos dos arts. 15 e 16 da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre os procedimentos necessários à contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública federal, ao se considerar as características do objeto pleiteado, os contratos de prestação de serviços podem ser classificados entre aqueles cujo o prazo de validade possuem ou não natureza continuada.

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

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

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

Ao dispor sobre as características da forma de prestação dos serviços, a IN 5/2017 detalha de forma nítida a distinção entre as duas espécies de contratos referenciadas acima, que, por sua vez, são determinadas pelos reflexos produzidos relativamente ao prazo de vigência e adstrita a natureza específica do objeto da contratação.

Para Justen Filho (2020), existem aqueles cuja execução limita-se à conclusão do objeto e o seu recebimento definitivo pela Administração, extinguindo-se de forma imediata, denominados de contratos não continuados, mais também conhecidos como contratos de escopo ou como o próprio nome diz, de execução imediata.

Por outro lado, também existem aqueles em que a contratada obriga-se a executar determinado serviço em um prazo determinado e, geralmente, caracterizados por atividades

essenciais e de manutenção permanente para consecução dos fins organizações, que devido a sua condição, podem ser prorrogados por ciclos sucessivos, mantendo-se todas as características inicialmente pactuadas (JUSTEN FILHO, 2020).

Dessa forma, extraindo os pressupostos expressos no normativo, e em consonância a interpretação dada pelo autor, observa-se, pois, se tratar de ajuste que compreende atividades cujo objeto visa atender necessidades que não esgotam prestação futura idêntica.

A esse respeito, Zymler (2018) destaca que os contratos de prestação de serviços continuados, caracterizam-se pela constante necessidade a ser atendida, tornando problemática interromper a prestação dos serviços a cada exercício orçamentário para promover uma nova contratação. Portanto, conclui, que em decorrência desse aspecto particular, a contratação desses serviços entende-se ininterruptamente, mas devendo observar os limites legais estabelecidos.

Outro importante ponto a ser discutido, reside no fato dos contratos de terceirização de serviços, a depender da atividade, para a plena satisfação do objeto contratado exija a cessão de mão de obra, empregados pela contratada e postos à disposição nas dependências da contratante, que nos termos do art. 17, recebem a denominação de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (ZYMLER, 2018).

Neste ponto, cumpre registrar, que a prestação de tais serviços tem como foco essencial a atividade a ser realizada pelo contratado, cabendo a ele tanto a cessão dos profissionais como o seu gerenciamento (ZYMLER, 2018). Logo, segundo o art. 5º da IN, é vedado à Administração e seus servidores a prática de atos de ingerência na gestão operacional da contratada, que inclui, entre outras condições, o poder de mando sobre os colaboradores terceirizados, a fim de barrar uma relação que caracterize personalidade e subordinação direta.

Entre outras premissas vedadas, abordadas no texto do normativo, observa-se também a indicação de pessoas para compor o quadro das empresas terceirizadas, definir a remuneração, conceder direitos ou benefício típicos de servidores público, como o pagamento de diárias e passagens, folgas, dentre outros (BRASIL, 2017).

Além disso, no tocante à execução dos contratos de terceirização dos serviços com uso de mão de obra, destaca-se a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública quanto a encargos previdenciários e trabalhistas inadimplidos pela contratada perante a terceiros ou o Estado (TOURINHO, 2015).

Embora a IN nº 5/2017, indique que a execução dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração (art. 4º), assim como é conferido à contratada a obrigatoriedade de responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas,

previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, positivada nos termos do art. 71 da Lei nº 8.666/93, a Administração pode ser imputada responsabilidade caso constatada omissão no que diz respeito a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais por parte da empresa interposta (JUSTEN FILHO, 2020).

Sua acepção, fundamenta-se no que dispõe a Constituição Federal, que em seu art. 37, § 6º, determina que “pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Por sua vez, a Súmula nº 331, em seu inciso IV, foi além reportando o dano a terceiro por dolo ou culpa, denominada como cumpla *in eligendo* e *in vigilando*, caracterizando a má escolha da proposta, assim como a falta de atenção ou cuidado em procedimento a ele confiado, respectivamente. Podendo, inclusive, a depender dos danos causados ao erário, o agente imputado, responder administrativa, civil e penalmente, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) (FURTADO *et al.*, 2014).

Portanto, frente a esse cenário, observa-se que apesar da terceirização de serviços ocasionarem ganhos significativos à gestão das atividades públicas, representados pela redução dos custos e aumento da eficiência operacional dos entes na oferta de serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2020), as vantagens auferidas podem facilmente ser reduzidas em razão dos problemas referentes a falha no cumprimento dos contratos, agravada frente a um comportamento omissivo ou negligente dado pela fiscalização de sua execução.

2.5 A importância da fiscalização de contratos de terceirização no setor público

O cenário de mudanças promovida pela “reforma administrativa” exigiu o estudo de como as novas formas de atuação podem significar melhora na atuação administrativa, visto que a substituição da concepção pura do Estado, como único agente responsável pela promoção de serviços públicos, por um modelo que valorize a satisfação dos cidadãos, foi incrementada com a crescente entrega de atividades até recentemente indelegáveis através de parcerias com a iniciativa privada (FORTINI; VIEIRA, 2015).

Logo, na visão das autoras, mesmo a terceirização surgindo como instrumento em que o Estado pode se valer para melhoria da gestão do interesse público, devido a capacidade de reduzir custos em maior ou menor medida, bem como de enfrentar e gerenciar situações com maior liberdade e menores efeitos colaterais, algumas premissas devem ser observadas, como

por exemplo, a entrega de atividades intimamente ligada ao Estado a pessoas com as quais este não mantém vínculo jurídico.

Diante disso, a dificuldade reside no fato de que a terceirização, por maior racionalidade econômica que possa implementar, não se traduz como alternativa a todas situações e sua adoção depende da profunda análise dos riscos e identificar fatores, que poderão inviabilizar a continuidade do processo de terceirização (QUEIROZ, 1998). E, considerando que nos contratos de prestação de serviços, o prestador assume o simples papel de executor e a remuneração da contratada se faz pelo Poder Público, o inadimplemento recai sobre ele próprio, devendo este se valer de mecanismos que visam garantir o interesse público.

Todavia, com vista a garantir que o bem, serviço ou obra contrata seja entregue de acordo com as especificações constantes do processo de contratação e do ajuste dele decorrente, o legislador, por meio do art. 58, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, assim como no art. 104, inciso III, da Nova Lei de Licitações e Contratos, exigiu, que a execução do contrato deveria ser fiscalizada pela Administração (SANTANA; CAMARÃO, 2015; ALMEIDA, 2023).

Neste sentido, Meirelles (2016, p.258) aduz que “o acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração e nele se compreendem a *fiscalização*, a *orientação*, a *interdição*, a *intervenção* e a *aplicação de penalidades contratual*”. Para mais, esclarece que a *fiscalização da execução contratual* “abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento” (MEIRELLES, 2016, p. 258-259).

Afirmção que vai ao encontro do entendimento de Bandeira *et al.* (2015, p. 10):

essa obrigação de exercer o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público, além de ser uma imposição legal, reveste-se em um verdadeiro poder-dever inerente a Administração Pública, tendo como objetivo principal garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições preestabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, de forma que a Administração não venha a pagar por um bem, serviço ou obra que não esteja em conformidade com essas condições previamente pactuadas, evitando possíveis danos ao erário e a sociedade, em estrito respeito ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

Posicionamento, anteriormente, absorvido do Tribunal de Contas da União – que dentre as competências estabelecidas no art. 71 da CF/88, cabe a fiscalização da aplicação de recursos da União – ao estabelecer no Acórdão TCU nº 1.632/2009-Plenário, conforme abaixo reproduzido em trecho pertinente:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos (BRASIL, 2009).

Como visto, esse é o fundamento pelo qual a fiscalização da execução do contrato foi inscrita no rol de prerrogativas conferidas à Administração no bojo do regime jurídico dos contratos administrativos. Dessa forma, infere-se que a atividade de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos administrativos, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário, cabe ao gestor exercer sobre o contrato o controle fundamental que a legislação determina (JUSTEN FILHO, 2014).

À vista disso, Bandeira *et al.* (2015) atestam que administrador deve preocupar-se em atender a dois objetivos capitais: o de resguardar o interesse público, e também o seu, como gestor, uma vez que é passível de sanções, no caso de irregularidades na execução dos contratos; e, implementar mecanismos para o acompanhamento e a fiscalização dos contratos, desde o início de sua execução até a entrega final do objeto contratado.

Por sua vez, vale registrar que com os fins de garantir o correto cumprimento do interesse público subjacente a cada contrato administrativo, cabe ao gestor público designar um representante, que em nome do Estado, atestará a sua fiel execução ou apontará desvios que o comprometam, preceito plasmado especificamente no art. 67 da Lei nº. 8.666/1993:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. (BRASIL, 1993).

Nessa perspectiva, Pereira Junior e Dotti (2011) asseveram que a atividade de fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, com os fins de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas avençadas, e de prestar ao gestor do contrato as informações que sejam relevantes àquele acompanhamento.

Por fim, cabe salientar que o ato de fiscalizar a execução dos contratos tem objetivo preventivo, ou seja, evitar a ocorrência de fraudes ou erros, consistentes, que geram consequências negativas para a própria Administração, aos gestores e servidores envolvidos, assim como para a sociedade (BARRAL, 2018).

Portanto, observa-se que a atividade de fiscalização e acompanhamento tem por objetivo mitigar riscos de não execução dos contratos administrativos, ou de execução em desconformidade com as especificações e condições do contrato, de modo a reconduzir a direção que produza os resultados esperados e que a aplicação dos recursos seja realizada de maneira a trazer maior vantagem a Administração.

No entanto, geralmente, existe a cultura na Administração Pública de se preocupar mais com a fase de seleção de fornecedores, do que com sua fase preambular, concernente ao planejamento, e fase destinada à solução do problema e a materialização da vontade pública, a gestão contratual (FURTADO *et al.*, 2019). Na visão das autoras, as atividades de gestão e fiscalização, limitam-se a ratificar nota fiscal apresentada pela empresa, observando-se apenas critérios mínimos, muitas vezes insuficientes, para ratificar a contraprestação dos serviços.

Para mais, apesar da Lei nº 8.666/1993 estabelecer a necessidade de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos em que a Administração figura como parte, o texto normativo não apresentava uma estruturação lógica para guiar a execução dos trabalhos pelo agente designado (FRANCA, 2018).

Diante disso, temos inúmeros manuais de fiscalização e gestão de contratos, assim como normativos, que objetivam propor um norte sobre como a Administração deve atuar quanto a fiscalização administrativa desses contratos, como a Instrução Normativa, nº 5, de 26 de maio de 2017, que de forma assertiva orienta a gestão de fiscalização de contratos nos entes da Administração Pública Federal (PAIM, 2022).

2.5.1 A prática da atividade de fiscalização e seus atores

A Lei nº 8.666, de 1993, não estabelece expressamente às atribuições impostas ao agente responsável pela fiscalização dos contratos administrativos, contudo, em caráter preambular designa que “o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados”, conforme observado no parágrafo primeiro do artigo 67 da Lei de Licitações (BARRAL, 2018).

Diante disso, o autor conclui que, devido a falta de detalhamento específico quanto ao tema fica a cargo da Administração determinar as atribuições daqueles responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos, uma vez que, a totalidade do art. 67 da Lei nº 8.666/93, somente exige a necessidade de indicação de um representante para acompanhar a execução do contrato, que, abstratamente, sinaliza a necessidade registro das ocorrências.

No entanto, a lei é nítida, quando trata da atuação do fiscal, que deve pautar-se pelo formalismo, onde todos os eventos pertinentes à execução do contrato têm que ser convenientemente anotados, registrados, e formalmente encaminhados à regularização, caso necessário (SANTOS, 2018). Portanto, cabe aos órgãos e entidades públicas, apenas, editarem normativos próprios, formalizando todas as atividades e atribuições necessárias a balizar a atuação dos agentes responsáveis pelo encargo.

Diante disso, levando em conta a jurisprudência, doutrina e experiências absorvidas em procedimento realizados na Administração Pública, com o objetivo de padronizar os procedimentos internos e capacitar os fiscais de contratos administrativos, vários entes têm elaborado manuais de fiscalização de contratos, como a TCU, AGU, CGU, e demais entes de controle na Administração Pública federal (SANTOS, 2018).

Por sua vez, quanto a seus atores, Barral (2018) destaca que, doutrinariamente, a atividade de acompanhamento e fiscalização da execução contratual sustenta-se em dois núcleos de atuação distintos: a gestão e a fiscalização propriamente dita. Entretanto, o autor esclarece que a cisão, em agentes distintos das atividades de fiscalização e de supervisão do contrato, não decorre de obrigação legal, uma vez que, não é contemplada na forma do já aludido art. 67 da Lei nº 8.666/93, ora posto, literalmente, pelo art. 117 da Lei nº 14.133/21, porém é vista pelo Tribunal de Contas da União como uma boa prática administrativa, que favorece um maior controle e amplia a segurança do procedimento de liquidação de despesa.

De acordo com o modelo padronizado pela IN nº 5/2017, que dispõe sobre regras e diretrizes na terceirização de serviços na Administração Pública federal, a segregação das duas funções está claramente definida, conforme definido em seu art. 40, transcrito abaixo:

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das 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;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir 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 de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da 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; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o 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. (BRASIL, 2017)

Diante do exposto, constata-se que o instrumento padroniza um modelo a ser adotado estabelecendo a competência da figura do gestor e dos fiscal responsável pela execução contratual, podendo este último ter atribuições e responsabilidades distintas atreladas à sua área de atuação. Inclusive, sob a figura do fiscal de contratos, traduzido na figura do agente responsável por acompanhar a execução contratual de perto, pode ser atribuída a designação de atividades distintas, porém complementares.

Todavia, cabe ressaltar que assim como a Lei nº 8.666/93, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21) não apresenta de forma detalhada os procedimentos necessários à fiscalização contratual (RIBAS JUNIOR, 2021). Conforme apontado pelos autores, a implementação de práticas da gestão de riscos e o controle preventivo das contratações permanecem sob a responsabilidade da alta administração dos órgãos e entidades.

2.5.1.1 Fiscal de contratos: o protagonista na supervisão dos contratos administrativos

Pelas definições mencionadas em tópico anterior, encontra-se na Administração Pública federal o entendimento diferenciado sobre as responsabilidades e atribuições concernentes à gestão e a fiscalização dos contratos, cuja funções devem ser realizadas por servidores distintos (FURTADO *et al.*, 2019). Quanto às competências técnicas, segundo os autores, os agentes de fiscalização devem ter um conhecimento sistêmico sobre todo o processo de contratação na Administração Pública, sintetizados no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Pré-requisitos técnicos necessários para atuação eficiente na fiscalização dos contratos de terceirização na Administração Pública

A legislação correlata, como: legislação orçamentária: PPA, LDO, LOA, decretos de programação orçamentária e financeira;

O processo licitatório: formalização e procedimentos;

A fiscalização e o gerenciamento do contrato, observando as fases da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), e a correlação com o resultado positivo para a instituição que terá suas contas analisadas pelos órgãos de controle interno e julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e ainda: como se desenvolve o processo licitatório;

A elaboração dos documentos do processo, como Estudo Preliminar, Projeto Básico/Termo de Referência ou Projeto Executivo/instrumentos convocatórios; Mapa de Riscos; Instrumento de Medição de Resultados; planilhas etc.;
O que é a terceirização e a prestação de serviços, diferenciar terceirização lícita a terceirização ilícita;
A legislação básica e complementar que regula o tema; como se sucedem as diferentes etapas da contratação; como se elabora o contrato;
Quais são as cláusulas básicas de um contrato;
Quais são as cláusulas essenciais para o bom gerenciamento do contrato;
Como organizar e manter organizado o processo referente àquele contrato;
Acompanhar a vigência do contrato, saldo de empenho e como processar o pagamento;

Fonte: Furtado *et al.* (2019, p. 361)

Conforme exposto no Quadro 5, mesmo não sendo de responsabilidade dos agentes de fiscalização, devem ser conhecidas por eles, rotinas e normas concernentes tanto a parte inicial do processo de contratação, como também aspectos específicos a legislação que dispõe sobre regras de direito financeiro e finanças públicas, necessários à perfeita liquidação da despesa.

Para Santos (2018), tais conhecimentos são necessários para o desenvolvimento de ações voltadas para os resultados, nos moldes de uma administração gerencial, que exige dos servidores públicos uma maior proatividade, participação, capacitação, capaz de assumir atribuições de uma forma responsável, relegando a adoção de condutas condizentes com aqueles amparadas nos tempos da administração burocrática, quebrando paradigmas de “que sempre foi feito assim”, “mandaram fazer assim”, ou ainda “isso é feito há vinte anos”, “os órgãos de controle nunca questionaram”, entre outros (FURTADO *et al.*, 2019).

Para tanto, considerando as atribuições e níveis de responsabilidades, o gestor de contratos, nos termos da IN nº 5, art 40, I, é aquele servidor responsável por coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. Incluindo também o controle e gerenciamento dos atos preparatórios à instrução processual da fase interna de contratação que envolvam desde a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, até uma eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros (BRASIL, 2017).

Ademais, segundo Franca (2018) para execução dos controles relacionados às vertentes da fiscalização, a Administração avaliará a possibilidade e a pertinência de serem designados outros agentes, nomeados fiscais; que em razão do volume do trabalho, cada um desses terá atribuições específicas (vide art. 40, incisos II a IV da IN 5/2017), segmentadas em administrativa, técnica, setorial e público usuários, cujas atividades variam entre aquelas

concernentes aos aspectos administrativos da execução dos serviços, a sua avaliação técnica e objetiva do objeto nos moldes contratados, assim como dentre aquelas auxiliares, que objetivam auxiliar a demanda por fiscalização em setor distintos ou em unidades desconcentradas de um órgãos ou entidade, descritas de forma resumida na Figura 2.



Para mais, cabe esclarecer que além dos indivíduos apresentados na Figura 1, quando o objeto da contratação representar a execução de uma obra ou serviços, o contratado, obrigatoriamente, manter preposto aceito pela Administração, para representá-lo durante a vigência contratual, conforme disposto no art. 118 da NLLC, também prevista em lei anterior.

Segundo Jacoby Fernandes (2007), tal representante se estabelece uma figura de incontestável importância, especialmente, nos contratos que fazem uso de mão de obra, visando não apenas facilitar a condução dos serviços contratados e a atividade posta a equipe de fiscalização, como também permite à Administração e seus agentes a não exercerem poder de mando sobre os empregados da contratada; ato que representa uma das condutas vedadas durante o curso das contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, conforme destacado no I, art. 5º da IN nº 5, de 2017.

Diante do exposto, é possível perceber que a gestão e fiscalização de um contratos envolvem várias instâncias administrativas distintas, imbuídos de aferir a concretude da satisfação do interesse público afeto aos contratos, porém, ainda, cabe destacar quais seriam as principais condutas, as regras de ouro, a serem observadas pelos agentes públicos no curso da atividade de fiscalização de contratos públicos.

2.5.2 Principais procedimentos a serem observados na fiscalização de contratos de terceirização

Inicialmente, é importante observar que cabe à equipe de fiscalização cumprir todas as atribuições a ela impostas, seja via letra de lei, normativos próprios dos órgãos ou dada pela jurisprudência. No âmbito da Administração Pública federal, tais deveres encontram-se positivados na Lei nº 8.112/91, que em seu art. 116 determina que o servidor tem o dever de exercer com zelo e dedicação as suas atribuições, em total vigilância as normas legais e regulamentares, caso não o faça, poderá ser chamado a responder suas suas ações nas esferas civil, penal e administrativa (MELLO, 2014).

Dessa forma, levando em consideração os possíveis desdobramentos em que condutas eivadas simplesmente de imprudência, imperícia ou negligência podem acarretar, sob o aspecto da responsabilização das partes, seja à Administração ou o agente que lhe deu causalidade material, algumas merecem uma atenção especial (NIEBUH, 2020).

Em face do exposto, considerando a visão de Paim (2022), existem seis regras de ouro que, se adotadas, têm o potencial de mitigar os efeitos dos problemas mais comuns ligados à gestão contratual, fruto de 15 anos de estudos e observações práticas quanto à fiscalização de contratos junto a inúmeras instituições e empresas públicas no país, destacadas no Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos

Regra nº 1	As atividades de gestão e fiscalização devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática.
Regra nº 2	Ter um plano de acompanhamento baseado em riscos que permita saber o que deve ser solicitado em cada caso
Regra nº 3	Valer-se de checklists completos e bem elaborados
Regra nº 4	Não basta solicitar documentos. É preciso verificá-los
Regra nº 5	Manter bom relacionamento com a contratada e seu preposto estabelecendo rotina de reuniões periódicas
Regra nº 6	Entender a planilha de custos e formação de preços do contrato e os documentos que a embasam

Fonte: Paim (2022).

Depreende-se, portanto, que as observações apresentadas no quadro 5, aliada às regras sistematizadas no Quadro 6, estabelecem alternativas para se evitar o inadimplemento contratual, além de trazer maior segurança à Administração Pública no sentido de aferir a efetividade dos contratos de terceirização de serviços, onde as principais foram detalhadas de forma pormenorizada a seguir.

2.5.2.1 O registro das ocorrências relacionadas com a execução do contrato

Conforme taxativamente expresso no parágrafo 1º do art. 117, da Lei 14.133/21, cabe ao representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a execução do contrato fiscalizado. Ele poderá também determinar o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos que, porventura, tenha observado.

Nesse sentido, Bandeira *et al.* (2015, p.53) declaram que “essas anotações têm imensa importância para o processo de fiscalização de contratos”, considerando que tomar nota de todos os:

[...] fatos relevantes ocorridos durante a execução, de fatos externos que venham a prejudicá-la, ou sobre a presença ou a ausência de culpa por parte do contratado por eventuais falhas técnicas na execução, entre outros incidentes, ministrará ao gestor do contrato importantes subsídios no momento de decidir sobre possíveis alterações contratuais (BARRAL, 2018, p.83).

Reforçando a importância dos registros da fiscalização, Barral (2018) esclarece que a anotação dos fatos e atos da fiscalização é elemento essencial e importa às ações subsequentes do processo de contratação, como a *comprovação da entrega do material ou da prestação dos serviços*, que tomarão por base as condições pactuadas no contrato ou processo de contratação; e, o conseqüente *processo de liquidação de despesa*, conforme expresso no art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/64.

Nesse sentido, Justen Filho (2014, p.1062) aduz que a “a falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetivamente possibilidade de lesão ao erário”, desta forma, é passível de multa o responsável por fiscalização que não cumpre as atribuições previstas no parágrafo único do art. 117 da NLLC.

Cabe mencionar, ainda, que através deles “que são constituídas as provas necessárias para a apuração das responsabilidades das partes contratantes, bem como para eventual necessidade de aplicação de penalidades por descumprimento de cláusulas contratuais” (BANDEIRA *et al.*, 2014, p. 52).

Nesse sentido, Alves (2005, p. 38) destaca que:

[...] não basta que as irregularidades sejam visíveis. Elas precisam estar anotadas na forma do § 1º do art. 67. Ou seja, pelo fiscal e em registro próprio. Vale observar, a propósito, que o parágrafo único do art. 4º da Lei das Licitações e Contratos estabelece que os procedimentos postos no seu texto representam ato administrativo formal. Portanto, a obediência às formalidades ali postas é requisito inafastável para a validade dos atos.

Por derradeiro, Meirelles (2016, p. 259) consigna que “o resultado da fiscalização deve ser consignado em livro próprio, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração. No livro devem ser anotadas também as faltas na execução do contrato, que inclusive poderão ensejar sua rescisão”.

Portanto, vislumbra-se que manter registros tempestivos dos atos e fatos pertinentes ao acompanhamento da execução contratual possibilita à Administração verificar a melhor execução do contrato em prol do interesse público, bem como munir-se de provar que ensejem requerer reparos por parte da contratada no tocante à deficiência de execução. Inclusive, são capazes de abster tanto à Administração e aos agentes responsáveis pela fiscalização de possíveis a possíveis sanções corresponsabilidade impostas por órgãos integrantes do sistema de controle.

2.5.3 Determinação para a adoção de providências para a correção de falhas ou defeitos da execução contratual

Quanto às incumbências da fiscalização, embora não seja atribuição da equipe de fiscalização penalizar a contratada por manifesta inexecução contratual, cabe a ela o poder de intervir sobre as suas atividades ao expedir determinações acerca de correções dos defeitos verificados. Desta forma, ao detectar falhas ou defeitos na execução contratação, cabe cientificar a contratante por meio de “notificações escritas, devendo, após o pertinente protocolo (atesto do recebimento por parte do preposto do contratado), serem arquivadas no registro próprio mantido pelo fiscal de contratos administrativos” (BANDEIRA *et al.*, 2014, p. 53).

É importante considerar que tal atribuição está vinculada à própria natureza jurídica dos contratos administrativos, que de forma distinta dos ajustes privados, onde a liberdade contratual é ampla, nos contratos regidos com regime de Direito Público “uma das partes – a Administração – está sempre vinculada ao interesse público e não pode abrir mão de seus direitos e poderes por mera liberalidade para com a outra parte” (MEIRELLES, 2016, p. 248).

Dessa forma, considerando o que determina a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, particularmente em seu artigo 119, cabe ao responsável da Administração por acompanhar a execução contratual exigir, assim como “o contratado é obrigado a reparar corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados” (BRASIL, 2021).

Todavia, Justen Filho (2014, p.1062) ensina que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante da Administração “o agente administrativo transmitirá suas anotações às autoridades competentes, às quais compete adotar as providências adequadas. Se a providência for urgente, a autoridade competente deverá ser imediatamente alertada”.

2.5.4 A atuação em sintonia, cooperação e integração com os demais responsáveis pelo gerenciamento e acompanhamento das relações contratuais da Administração (aspecto amplo).

Segundo Bandeira *et al.* (2014) asseveram que os agentes públicos designados para desempenharem a função de fiscal de contratos não devem se isolar dos demais setores e/ou responsáveis pela instrução dos processos de compra da Administração Pública, assim tanto podem como devem buscar apoio junto aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração. Ressalta, que o sincronismo favorece a realização de uma fiscalização mais eficiente e eficaz, tendo em vista o espírito de cooperação e integração entre estes setores.

Todavia, ao atuar em cooperação e integração, não significa dependência do fiscal perante esses setores, visto que devido à responsabilidade de suas atribuições o agente deve ter sua independência funcional preservada, mas, havendo dúvidas, a comunicação auxiliará na busca de soluções para o bom desempenho de suas funções.

2.5.5 As atividades de gestão e fiscalização devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática

Segundo Paim (2022), todos os contratos em que Administração figura em um dos polos demandam acompanhamento de caráter preventivo, e sua falta, a depender dos danos causados à Administração, pode caracterizar ato de improbidade administrativa, passível de punição nos

termos da Lei nº 8.249/92, sem prejuízo de sanções acessórias aplicadas por legislação correlata.

Nessa perspectiva, o §3º, art. 40 da IN nº 5, de 2017, determina que:

Art. 40 [...] §3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual 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).

Com efeito, podemos afirmar que o dispositivo traz à luz a importância da rotina, da adoção da fiscalização de forma ordenada, estruturada, com vista a prever e tomar medidas quanto a possíveis problemas que venham afetar a consecução do objeto previsto pela contratação. Desse modo, mesmo as atividades de fiscalização sendo exercidas tanto por um servidor ou uma equipe multidisciplinar, respeitando-se o princípio da segregação de funções, é indispensável, para a segurança dos agentes envolvidos na execução, assim como aos interesses da Administração, sistematizado no âmbito interno dos órgãos, definido conforme a natureza de cada contratação (PAIM, 2022).

Nesse ponto, cabe desta que os órgãos de controle externo, continuamente, orientam o estabelecimento de tais normativos, como forma de resguardar a Administração de possíveis no curso da fiscalização de contratos, especialmente, aqueles com cessão de mão de obra, conforme observado no acórdão nº 5.192/17-TCU/1ª Câmara:

1.7.1. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS sobre possíveis falhas na fiscalização dos contratos com prestadoras de serviço, com maior risco de demandas trabalhistas com responsabilidade subsidiária do Instituto e de prejuízos econômicos advindos de condenações judiciais, [...], com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de casos semelhantes, de forma a aperfeiçoar a instrução de suas defesas em reclamações trabalhistas para afastar a culpa in vigilando (BRASIL, 2017).

Para tanto, também é plausível valer-se de técnicas de amostragem, conforme orienta a IN nº 5/2017, ao determinar em seu anexo VIII-B, que a fiscalização administrativa, no curso de suas rotinas diárias, podem se os colaboradores estão executando suas funções de forma efetiva, assim como, deverá solicitar ao contratado os extratos que comprovem a regularidade das obrigações previdenciárias e trabalhistas junto às instâncias competentes.

Por fim, Franca (2018) destaca que a adoção de tais disposições refletem em grande medida a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que determina uma modelagem básica

dos processos de trabalho em matéria de planejamento, gestão e fiscalização de contratos a serem adotados pelos entes jurisdicionados, através do uso de métodos, métricas, ferramentas, promovendo um ambientes de boas práticas.

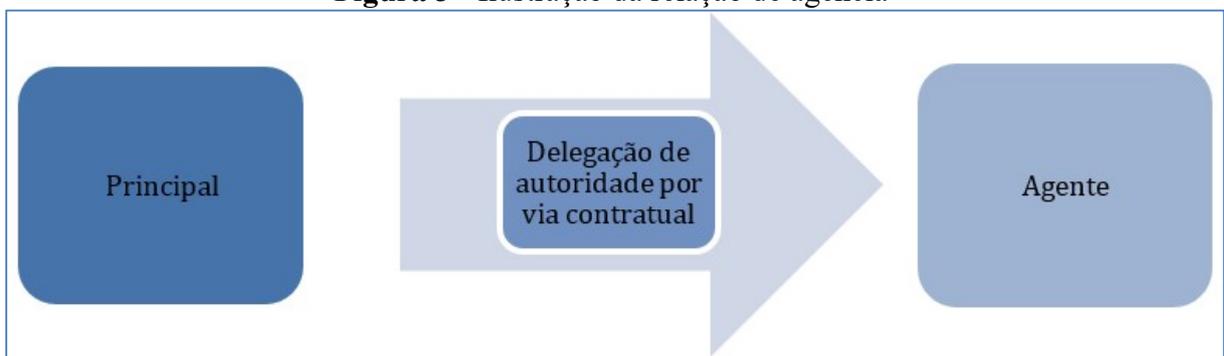
Para mais, com o intuito de aprimorar os conhecimento acerca do fenômeno da terceirização, sobretudo, quanto aos aspectos relacionados à atividade de acompanhamento e controle dos contratos de terceirização no setor público, elegemos a Teoria da Agência, como modelo responsável por dar o embasamento teórico necessário à consecução dos objetivos e a solução da questão central proposta pelo trabalho.

2.6 A Teoria da Agência

A teoria da agência busca analisar a distribuição de poder nas organizações em que a propriedade e a gestão são designadas a grupos distintos (SILVEIRA, 2021). Para tanto, baseia-se nos aspectos presentes na relação entre dois atores auto-interessadas, em que um (principal) delega a outro (agente) poderes para atuarem em defesa de seus objetivos (JENSEN; MECKLING, 1976).

Neste modelo, a relação de agência se estabelece pela contratação e delegação de autoridade entre principal e agente, onde o segundo recebe uma procuração com poderes para tomar decisões em nome do primeiro (LINDER; FOSTER, 2013). No entanto, existe o consenso de que os representantes agirão com o intuito de maximizar seus ganhos pessoais e, portanto, nem sempre atuarão no melhor interesse dos representados (ROSSETTI; ANDRADE, 2022). Como consequência, ocorreram divergências de interesses entre ambos causando conflitos na relação, a teoria denomina-os de conflitos de agência (SILVEIRA, 2021).

Figura 3 - Ilustração da relação de agência



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Diante da relação de agência ilustrada na Figura 3, a maior questão a ser tratada é determinar se o agente tomará a decisão correta, caso não o faça, então, será necessário alinhar seus interesses aos do principal por meio de mecanismos de monitoramento e controle, assim como o estabelecimento de incentivos apropriados (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

2.6.1 A origem e evolução da teoria da agência

A consolidação do capitalismo industrial, impulsionada por uma corrente clássica do pensamento liberal, estabeleceu as bases para o desenvolvimento de um novo modelo de organização das forças produtivas que, além de proporcionar impactos crescentes nas escalas de produção, levou a economia à uma acumulação de capital como jamais havia sido visto (ROSSETTI; ANDRADE, 2022).

Segundo os autores, ao longo do tempo, o aumento das provisões sociais de bens e serviços, promoveram o crescimento do mercado e ampliaram, simultaneamente, as aspirações humanas e os padrões de desenvolvimento das nações. No entanto, este novo paradigma não alterou apenas os hábitos de consumo da sociedade, como também modificou a estrutura de poder nas grandes organizações, que passam a ter uma administração mais profissional e uma base acionária cada vez mais pulverizada (SILVEIRA, 2021).

Diante deste cenário, foram desenvolvidos vários trabalhos empíricos sobre as relações contratuais de delegação, destacando-se os estudos de Berle e Means (1932), pioneiro no debate sobre possíveis benefícios e custos relacionados à separação entre propriedade e gestão; Coase (1937) sobre a teoria da firma, ampliada pelo trabalho relacionado a direitos de propriedade de Alchian e Demsetz (1972) e a teoria dos custos de transação de Williamson (1975; 1985); Alchian (1965), Wilson (1968; 1969) e Ross (1973; 1974a) no que diz respeito aos custos de agência associado ao conceito de contratos (MORAES, 2003).

No que lhe diz respeito a estrutura de posse da riqueza acionária, Berle e Means (1932) por meio de sua obra *The Modern Corporation and Private Property*, identificaram que à medida que a o capital social se dispersa, passando das mãos dos sócios fundadores para um grupo maior de indivíduos, através da subscrição pública, há a separação entre administração e propriedade. Para mais, esclarecem que muito embora os acionistas mantivessem o direito de intervir nos rumos da companhia e na destinação dos seus resultados, o exercício do voto passa a representar uma ação sem valor, fortalecendo o poder dos gestores executivos que, teoricamente, se tornam os reais proprietários da organização.

Desta forma, esperar dos representantes das empresas a maximização do capital dos acionista com a mesma atenção dada pelos sócios-proprietário de empresas privadas, inclinados, seja em menor ou maior grau, à profusão e a negligência ao administrar o alheio, dada a racionalidade da natureza humana, exige o estabelecimento de um sistema de monitoramento que limite atividades contrárias ao interesses dos representados (JENSEN; MECKLING, 1976).

Perante esta afirmação, os autores destacam a constituição de dois grupos com objetivos e interesses distintos, cuja relação é marcada por conflitos e custos atribuídos a ambos os lados da relação, pois não há como manter uma relação de cooperação a custo zero (JENSEN; MECKLING, 1976). Além disso, supõem que devido aos obstáculos relacionados à teoria da firma ao tentar esclarecer o jogo de interesses presente na nova relação, os trabalhos desenvolvidos nas décadas de 1960 e 1970 ampliaram a literatura sobre como se dá a gestão do capital em um cenário de delegação de poderes e autoridade entre acionistas, proprietários e administrados, haja vista os interesses distintos dos atores envolvidos (FENILI, 2018).

Para Jensen e Meckling (1976), o comportamento dos indivíduos presente na relação principal-agente, especialmente a conduta dos administradores, pode ser explicada a partir de uma estrutura contratual. Dessa forma, para elucidar a causa dos conflitos e os custos decorrentes depende da análise da natureza dos acordo implícitos e explícitos firmados em uma organização. Percepção que concedeu notoriedade aos seus estudos e influenciou a literatura para análise do modelo de agência a partir do estabelecimento de contratos de incentivos, devido às restrições contratuais e condições de risco e incerteza na tomada de decisões deles resultantes (MITNIK, 1983).

Entretanto, vale ressaltar que, embora os economistas Michael Jensen e William Meckling tenham sido os primeiros a aplicar a teoria da agência no mundo real (SILVEIRA, 2021), esta foi concebida anos antes, por outros autores, Stephen Ross e Barry Mitnick (MITNIK, 1983). E, no que lhe diz respeito, o artigo de Jensen e Meckling (1976) visava apenas integrar elementos da teoria da agência, da teoria dos direitos de propriedade e da teoria das finanças com o objetivo de desenvolver uma teoria de estrutura de posse da firma (SILVEIRA, 2021).

Quanto aos trabalhos de Ross (1973) e Mitnik (1975), apesar de compartilharem conceitos básicos, apresentam pressupostos divergentes no tocante a causa do problema de agência (SILVA; SANTOS; RIBEIRO, 2020). O primeiro, atribui estar associada a uma questão de incentivos e, portanto, a solução depende da organização de um sistema de compensação, onde o principal estabelece um contrato que motive o agente a agir conforme a

seus interesses. Em contrapartida, Mitnik (1975) aponta estar na estrutura institucional, logo a conduta oportunista do agente se beneficia da lacuna presente nas normas que regem os contratos e, que desta forma, as instituições são desenvolvidas e evoluem em torno da agência e para tratar os problemas que delas resultam.

Consequentemente, tendo em vista que a análise do modelo de agência despertou o interesse de vários pesquisadores, e considerando as similaridades presentes em alguns estudos, Eisenhardt (1989) afirma que o desenvolvimento da teoria se ampara em duas correntes conceituais: a positivista e a principal-agente. Para a autora, na medida em que a linha positivista preocupa-se em identificar situações que configurem a presença de objetivos conflitantes com o intuito de desenhar melhores caminhos de governança, os pesquisadores principal-agente estão ocupados em determinar um contrato mais eficiente.

Apesar das divergências, ambas compartilham de pressupostos comuns relacionados às pessoas, organizações e informações, que integram aspectos presentes em todas as organizações e em todos os níveis da administração que envolvem esforço cooperativo (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989). Assim, tendo em vista a generalidade da teoria da agência, que permite pressupor uma cadeia de relações principal-agente tanto em empresas privadas, como universidades, sociedades de economia mista, cooperativas, em órgãos públicos, sindicatos, entre outras designações de firma (Jensen; Meckling, 1976; Fenili, 2018), para entendê-la completamente precisamos de ambas as correntes, ou seja, ver as estruturas institucionais e seus mecanismos de governanças, assim como os contratos de incentivos (MITNIK, 1983).

2.6.2 Conflitos e custos associação a relação de agência

Segundo Rossetti e Andrade (2022) existem várias hipóteses sobre as origens dos potenciais conflitos que existem em uma relação principal-agente. Contudo, os autores destacam que, a partir das discussões teóricas desenvolvidas nos últimos anos, suas motivações podem ser resumidas a duas condições: a ausência do contrato completo e a falta do agente perfeito (JENSEN; MECKLING, 1976; KLEIN, 1983).

Nessa perspectiva, segundo o estudo do professor Emérito da Universidade da Califórnia, Benjamin Klein, intitulado “Custos de contratação e reivindicações residuais: a separação entre propriedade e controle”, publicado originalmente em 1983, fundamentalmente sustenta que, não existem contratos perfeitos, se é que em algum momento existiram de verdade (KLEIN, 1983).

Para o autor, esse raciocínio se justifica devido à profusão do ambiente de negócios que, mediante as reestruturações globais, provocou mudanças significativas nas relações de

mercado. Desse modo, o grande número de acontecimentos imprevisíveis, aliada à multiplicidade de reações a cada nova ocorrência e à crescente frequência dessas episódios, tornou basicamente impossível estruturar acordos abrangendo todas as ocasiões e suas respectivas respostas possíveis para fazer frente às mudanças ambientais (ROSSETTI; ANDRADE, 2022).

Quanto a isso, Simon (1988) explica que, diante de tais mudanças, os indivíduos passaram a operar em um cenário de grandes incertezas, repleto de informações fragmentadas, o que ocasionou certas limitações no sistema de decisões. Logo, a estrutura utópica de um mercado perfeito, onde as interações são equitativas e simétricas, e o indivíduo representado como um ser perfeitamente racional e onisciente, capaz de tomar decisões a nível ótimo, deixa de existir, dando lugar a um novo modelo caracterizado pela ausência de uma lógica objetiva (ARAÚJO; SANCHES, 2005).

Assim, em virtude das circunstâncias, ou seja, devido a ausência de um sistema completo de informações (KLEIN, 1983), esses indivíduos não têm a capacidade para enumerar todas as alternativas para fundamentar suas escolhas. Isso implica que, devido à multiplicidade de probabilidades de ocorrências difíceis de prever antes da formalização dos contratos, o principal não dispõe dos meios necessários para estruturar um acordo que contemple todas as variáveis possíveis relacionadas às mudanças do ambiente, as quais, de certa forma, também influenciam a conduta dos agentes presentes na relação (ARAÚJO; SANCHES, 2005).

Portanto, pode-se concluir que, diante da impossibilidade de se definirem contratos completos, devido à volatilidade inerente ao mercado, concede-se ao agente não somente a execução de ações previsíveis, mas também o poder de tomar decisões em cenários incertos. Ocorre que, nesse momento, devido a uma série de fatores contingentes presentes na relação, o agente pode dar prioridade aos seus interesses em particulares (ANDRADE; ROSSETI, 2022).

Diante dessa última premissa, fundamenta-se os estudos de Jensen e Meckling (1976), que, segundo Panda e Leepsa (2017), trouxeram à tona o conceito de conflito de agência à literatura científica que aborda o tema, assim como os custos deles decorrentes, ao apresentarem a relação de cooperação estabelecida entre dois ou mais atores econômicos nos termos de uma relação de natureza contratual (EISENHARDT, 1989).

De acordo com os autores, a hipótese de um utilitarismo egoísta evidencia bem as dificuldades relacionadas a delegação de responsabilidades entre agentes econômicos. Logo, considera-se que o agente, dotado de um comportamento individual e egoísta, sempre buscará maximizar o próprio bem-estar, sobrepondo a satisfação de suas necessidades aos objetivos e preferências do principal (ROSS, 1973; JENSEN; MECKLING, 1976).

Na abordagem pioneira de Ross (1973) ao explicar os enigmas da teoria da agência, o autor enfatiza que em um jogo de interesses é difícil estabelecer uma relação de cooperação genuína. Essa perspectiva é reforçada por Williamson (1989) ao mencionar que as mudanças discutidas por Klein (1983) no cenário de negócios, também alcançaram o conceito utópico do *homem econômico*, o qual serve de base para muitas teorias econômicas e administrativas.

De acordo com Williamson (1989), face a essas mudanças, o modelo anteriormente denominado não se mostra mais viável, uma vez que a racionalidade objetiva deixa de existir, dando lugar a um novo conceito, o *homem contratual*. Em contraste com seu antecessor, esse novo modelo demonstra uma capacidade limitada de adquirir, reter e processar informações cruciais para o processo decisório. Por sua vez, consciente dessa imperfeição e motivado por interesses egoístas, concentra-se em maximizar seus ganhos, valendo-se de informações ocultas ou distorcidas, manipula assim as regras do jogo em benefício próprio (SIMON, 1988; WILLIAMSON, 1989; ARAÚJO; SANCHES, 2005).

Assim, pode-se concluir que, devido a natureza individualista atribuída à natureza humana, onde raramente as preferências alheias motivam os agentes a agir de maneira eficiente em relação a quando agem em seu próprio interesse, suas ações são conduzidas a satisfação de suas próprias preferências (ROSSETTI; ANDRADE, 2022).

Desta forma, mediante todo o exposto, nas hipóteses mencionadas por Jensen e Meckling (1976) e Klein (1983), e levando em conta que, o propósito do principal é maximizar a discrepância entre o valor que obtém como resultado das ações executadas pelo agente e quaisquer remuneração que tenha de fornecer a esse agente; em contrapartida, o agente concentra-se no valor que obtém da sua participação nessa relação, descontando os custos associados a essa participação, as figuras do contrato e agente perfeitos não se manifesta de maneira realista em uma dinâmica de agência.

Diante disso, uma série de elementos contingenciais têm o potencial de afetar o *payoff* da relação, referenciados na teoria como problemas de agência. Esses problemas podem se manifestar de maneiras distintas em uma relação principal-agente, como: *diferenças de motivações e objetivos* (EISENHARDT, 1989; SILVA FILHO, 2006; BESANKO *et al.*, 2012; OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017; HAWKINS, 2017); a *assimetria de informações* (ROSS, 1973; EISENHARDT, 1989; NORTH, 1990; ARAÚJO; LIMA, AMARAL, 2008; BESANKO *et al.*, 2012; OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017; MACHADO, 2018); a *propensão ao risco* (BESANKO *et al.*, 2012; OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017); assim como a *incompatibilidade de horizontes de planejamento* (EISENHARDT, 1989; FONTES FILHO,

2004; GUIMARÃES DOS SANTOS, 2015; OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017; LACRUZ, 2020).

Quanto às *diferenças de motivações e objetivos*, para Jensen e Meckling (1976), uma vez que tanto o agente quanto o principal estão em busca de maximizar seus interesses individuais, não há motivo sólido para acreditar que o agente priorizará os objetivos do principal; e isso permanece verdadeiro mesmo quando esses objetivos representam o cerne do acordo estabelecido entre ambas as partes. Dessa forma, em uma relação de cooperação onde há o envolvimento de duas partes com atribuições distintas, existe uma discrepância clara quanto às motivações e objetivos devido à natureza individualista comum a ambas (BESANKO *et al.*, 2012).

Diante de tais premissas, enquanto o principal busca maximizar sua riqueza, para o agente, a função utilidade pode envolver a busca por objetivos diversos, tanto monetários quanto não monetários. No último caso, incluem aspectos como segurança, conforto, reconhecimento profissional, entre outros benefício que reduzem a utilidade do principal e que podem ser perseguidos pelo agente como forma de nivelar as partes envolvidas na relação (FONTES FILHO, 2004; SAITO E SILVEIRA, 2008; JENSEN; MECKLING, 1976).

Conseqüentemente, considerando a dificuldade em identificar previamente se as motivações e objetivos do agente estão alinhados aos interesses do principal, para que este atue no melhor interesse do titular da relação, cabe ao principal estabelecer um sistemas incentivos apropriado capaz de conter excessos ou comportamentos atípicos que o agente possa adotar na relação (JENSEN; MECKLING, 1976). Por sua vez, conforme observado por Klein (1983), nem sempre o principal consegue obter informações suficientes para estruturar um sistema de informações capaz de determinar o que realmente o agente está fazendo, seja devido à complexidade da natureza da atividade a ser desempenhada ou situações em que o próprio agente manipula o sistema de informações em benefício próprio, afetando o bem-estar de ambas as partes na relação (EISENHARDT, 1989; ARAÚJO; SANCHES, 2005; BESANKO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, Araújo e Sanches (2005) apontam que o problema associado a informações, ou seja, a *assimetria de informações*, representa um problema intrínseco à relação principal-agente, podendo se manifestar de de duas formas distintas em uma relação de agência: o *risco moral* e a *seleção adversa*. Nesse sentido, os estudos de Eisenhardt (1989) esclarecem que, no primeiro caso, o *risco moral* está diretamente associado à conduta adota pelo agente. Este, ciente da impossibilidade do principal monitorar suas ações após a formalização do

contrato, não empreende todo o esforço necessário para a consecução dos objetivos esperados na relação.

Diante disso, Williamson (1989) explica que, dado o oportunismo da agente, este busca satisfazer seus próprios interesses mediante fraude, abrangendo não apenas ações evidentes como mentir, roubar e enganar, mas englobando uma gama mais ampla de comportamentos. Entre as condutas possíveis, este pode manipular o sistema de informações com o propósito de criar a impressão de que está empenhado em realizar todos os esforços necessários para consecução dos objetivos propostos pelo principal (EISENHARDT, 1989).

Quanto à *seleção adversa*, este atribui-se ao fato de que o principal não possui os meios necessários para determinar a capacidade técnica do agente, em uma situação pré contrato (ARAÚJO; SANCHES, 2005). Em outras palavras, não é possível para o principal verificar completamente se o agente possui a habilidade e/ou competência técnica necessária para executar determinada atividade até o início da execução contratual (EISENHARDT, 1989).

Para Besanko *et al.* (2012), embora a caracterização do conflito associado à assimetria de informações possa variar, a questão central do problema é que, caso o principal não seja capaz de supervisionar adequadamente, a implementação de um sistema de incentivos eficaz que oriente as ações do agente para um nível ótimo se torna inviável (BESANKO *et al.*, 2012). Ou seja, as diferenças entre o principal e agente só podem ser superadas se as ações ou informações dos agentes puderem ser facilmente observadas pelo principal.

Quanto ao problema associado à *propensão ao risco*, a literatura apresenta três atitudes de comportamento possíveis: a aversão, a neutralidade e o compartilhamento (EISENHARDT, 1989). Como expõe por Besanko *et al.* (2012), a aversão ao risco é um comportamento comum a maioria dos indivíduos, pois diante de cenários incertos, estes optam por decisões que minimizem os riscos envolvidos, buscando alinhar os resultados com o menor custo possível.

Desse modo, a partir do momento em que dois indivíduos ou mais estabelecem uma parceria, isto é, uma relação contratual onde a transferência de atividades exige uma cooperação entre as partes envolvidas, existe um risco associado a transação (JENSEN; MECKLING, 1976). Entretanto, segundo os autores, os riscos são percebidos de forma diferente por cada um dos atores e, geralmente, o agente está inclinado a se comportar de forma avessa ao risco em comparação com o principal (OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017).

Nesse ponto, Eisenhardt (1989) explica que tal comportamento pode ser justificado pela capacidade limitada do agente em diversificar o seu capital. Dessa forma, ao examinar a dinâmica entre acionistas e administradores, ela ilustra que, do ponto de vista dos acionistas, a

escolha de investir em ativos de maior risco pode ser justificada pela busca de maiores lucros, tendo em vista que podem diversificar o seu capital investindo em várias companhias.

Por outro lado, para os gestores, um possível aumento dos retornos aos acionistas não necessariamente se traduz em compensação financeira direta, uma vez que eles geralmente recebem salários fixos. Além disso, a adoção de estratégias de investimentos arriscadas podem resultar em uma perda significativa de seus ganhos, especialmente se a empresa enfrentar dificuldades frente a uma possível falência (EISENHARDT, 1989; BESANKO *et al.*, 2012).

Conseqüentemente, o agente pode assumir uma conduta passiva, não despendendo todo o nível de esforço possível, com o intuito de conservação do status quo (SAITO; SILVEIRA, 2008). Desta forma, cabe ao principal estabelecer um sistema de compensação que ofereça ao agente uma remuneração adicional atrelada aos retornos auferidos para o titular, mas, sempre levando em consideração a natureza oportunista do agente, a fim de que suas condutas praticadas por este não prejudique os retornos auferidos pelo pelo principal com a relação. Logo, mediante a possibilidade de auferir ganhos extraordinários, este pode assumir riscos demasiadamente elevados utilizando o capital de terceiros (JENSEN; MECKLING, 1976; JENSEN, 1986; SAITO; SILVEIRA, 2008).

Por fim, Fontes Filho (2004) apresenta a disparidade quanto ao planejamento como mais uma área de conflitos entre principal-agente. Em síntese, o problema associado ao *horizonte temporal* emerge devido à discrepância entre a perspectiva de longo prazo do principal, contrastando com o período limitado de atuação dos agentes, que geralmente possuem mandatos temporários (MANO, 2022).

Desta forma, sob a perspectiva da teoria econômica, quando o agente possui uma ótica de curto prazo em seu cargo, isso pode levá-lo a agir de forma oportunista, privilegiando ações que aumente sua compensação imediata em detrimento do desempenho de longo prazo esperado pelo titular (SANTOS, 2015). Assim, ao testar as métricas de desempenho que levam em consideração uma perspectiva de permanência às ações futuras, alinhando os objetivos entre principal e agente, no estudo intitulado “Comparando o Uso de Mensuração Forward-Looking e Contemporânea de Desempenho na Formulação de Contratos de Incentivo Quando Existe o Problema do Horizonte: Uma Análise Experimental”, publicado em 2016, realizado com 76 estudantes de graduação dos cursos de Ciências Contábeis, Administração e Economia, o pesquisador não apenas confirma a natureza racional do indivíduo, que buscam a maximização de suas recompensas em relação ao esforço despendido, como também evidencia que o alinhamento de interesses vinculados ao desempenho dependem do tipo de acordo formulado.

Em outras palavras, para direcionar o esforço do agente a ações de longo prazo, o comprometimento atual do agente com ações que visem retornos futuros deve ser favorecido, o que torna o tempo do cargo menos relevante, já que os resultados beneficiam o agente independente da sua permanência na relação. Entretanto, tal medida acentua os riscos do principal, que suportará em sua integralidade os custos associados à relação (SANTOS, 2015).

Por todo o que foi exposto, percebe-se que os conflitos de agência frequentemente resultam em uma consequência comum: a redução de benefícios auferidos pelo principal devido às ações do agente. Desse modo, além de salientar as dificuldades presentes na relação principal-agente, a teoria também concentra esforços para o estabelecimento de mecanismos de controle e monitoramento adequados, garantindo a convergência de interesses entre principal e agente (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Diante disso, de acordo com o que é retratado por Saito e Silveira (2008), ao reconhecerem os achados na literatura sobre o tema e levando em consideração que tanto o principal quanto o agente buscam maximizar a própria utilidade em uma relação contratual, os atores indicam que, para o principal limitar ou conduzir o agente ao comportamento ideal, em concordância com seus objetivos, será necessários despende recursos, reconhecidos pela teoria como custos de agência.

Segundo Jensen e Meckling (1976), custos compreendem a soma dos seguintes aspectos:

- 1) custos de elaboração e estruturação de contratos entre o principal e o agente; 2) despesas de monitoramento das atividades dos agentes pelo principal; 3) gastos realizados pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não são prejudiciais a ele; e, perdas residuais, provenientes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

Além disso, como pode ser observado no detalhamento dos custos associados à mitigação de conflitos em uma relação de agência, tanto o principal como o agente incorrem em custos ao estarem envolvidos em uma relação de agência. Diante disso, torna-se evidente que não existe a possibilidade de se estabelecer acordos de cooperação sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes (JENSEN; MECKLING, 1976).

Para Rosseti e Andrade (2022), no que se refere aos custos associados a elaboração e estruturação dos acordos, bem como a supervisão das atividades do agente pelo principal, devido a dois pressupostos fundamentais, associados ao estabelecimento dos conflitos na relação de agência, isto é, a inexistência do contrato completo e do agente perfeito, torna ainda

mais desafiador para o principal estabelecer um sistema de sistema de incentivos que oriente a conduta do agente a um nível ótimo.

Além disso, os autores destacam que para a boa gestão de interesses na relação, além das premissas expostas, deve-se levar em conta outros critérios, como a combinação de uma boa regra legal e o exercício apropriado do poder.

Nesse sentido, Besanko *et al.* (2012) afirmam que o principal pode usar uma variedade de ferramentas para lidar com os conflitos de agência presentes na relação, destacando-se três, o monitoramento, os incentivos baseados no desempenho e a burocracia. O Quadro 7 sintetiza as principais características desses mecanismos.

Quadro 7 - Exemplo de ferramentas de controle e monitoramento

FERRAMENTA	CARACTERÍSTICAS
Monitoramento	O monitoramento envolve o acompanhamento constante e atento das ações e decisões do agente pelo principal
Incentivos baseados no desempenho	Essa abordagem envolve a criação de incentivos financeiros que recompensam o agente por alcançar metas específicas ou desempenho de alto nível.
Burocracia	A burocracia refere-se à criação de processos e procedimentos organizacionais formais que devem ser seguidos pelo agente.

Fonte: Besanko *et al.* (2012)

Conforme apontado no Quadro 7, cada um desses incentivos desempenha um papel fundamental na mitigação dos conflitos de agência, ajudando a garantir que o agente atue no melhor interesse do principal e que os objetivos da relação contratual sejam alcançados de maneira eficaz. Entretanto, os autores alertam que, embora os sistemas de controle e monitoramento sejam comuns e possam ajudar a resolver os problemas relacionados a informações ocultas e às ações praticadas pelos agentes, eles também estão sujeitos a falhas.

Por exemplo, em relação ao monitoramento, os autores observam que o maior obstáculo está associado aos elevados custos de implementação desses sistemas, além disso, esses sistemas não têm a capacidade de supervisionar indefinidamente o comportamento do agente, tornando impossível reunir 100% das informações. Desta forma, a escolha do incentivo a ser utilizado depende da natureza da relação e das características das partes envolvidas. Em muitos casos, uma combinação de monitoramento, incentivos de desempenho e burocracia pode ser a abordagem mais eficaz para limitar o problema de agência (BESANKO *et al.*, 2012).

2.6.3 A teoria da agência e a Administração Pública

Nas palavras de Rossetti e Andrade (2006), é perfeitamente possível a adoção do modelo de agência nos processos de gestão da Administração Pública, mas demanda a correta identificação de seus protagonistas.

Nesse contexto, a partir da interpretação dada por Viana (2011), no lugar do acionista coloca-se o cidadão, ou o contribuinte ou o eleitor, como principal e outorgante das ações de governo, que nomeia um agente (governante) para gerir os serviços públicos, confiando que os recursos capitalizados por meio do pagamento de impostos serão alocados da melhor forma possível, maximizando o retorno dos tributos em dividendos sociais, expressos na forma de bens e serviços de interesse público ou difuso (VIANA, 2011; ROSSETTI; ANDRADE, 2006; ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Para mais, Fenili (2018) destaca que, a depender da relação de agência formada, o agente pode ser um ator desprovido do exercício da função política de governo, limitando-se às funções de cunho administrativo. Conclusão já apontada por Araújo e Sanchez (2005), em seu trabalho sobre a “corrupção e os controles internos do estado”, onde apontam que no âmbito do sistema administrativo estatal a relação principal/agente pode assumir várias vertentes, tais como político-cidadão, Estado-empresas terceirizadas e Administração Pública-servidor público.

Nesse contexto, Mendes (2008), em seu artigo “governança corporativa no setor público – uma análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil”, apresenta a concepção de que sob uma lente democrática, a política pode ser vista a partir da ideia principal *versus* agentes, onde os cidadãos representam os principais e os políticos os agentes. Aliás, ainda, apresenta uma segunda correlação de agência possível, onde os políticos figuram na posição de principal, e seus subordinados como agentes.

Pelo exposto, depreende-se de forma clara as possíveis relações de agência no âmbito internos dos entes que fazem parte da Administração Pública, responsáveis por proporcionar a coletividade serviços públicos de excelência, proporcionados por servidores comprometidos com altos padrões de qualidade e produtividade, com o mínimo de dispêndio financeiro possível (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

No entanto, a partir do momento que se estabelece uma relação de agência entre “cidadão-político” ou “político-gestor público” ou “gestor público-servidor”, entre outras variações possíveis, passasse a conviver com o que Eisenhardt (1989) se refere como problemas de agência inerentes a conduta do agente, que podem optar por condutas opostas aos interesses dos representados (FENILI, 2018).

Na relação em análise, considerando que a eficiência e a decência da administração pública dependem do comportamento do agente, a supervisão e o controle do agente são essenciais, visto que sua ausência tende a potencializar os conflitos e os custos deles decorrentes (MARTINS *et al.*, 2015). Porém, nem sempre o agente é controlado e supervisionado e, segundo Fenili (2018), podem assumir a forma de risco moral ou de seleção adversa, cujas características foram apontadas no tópico anterior (2.6.2) e sintetizadas no Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 - Problemas de agência ao principal, decorrentes do comportamento dos agentes

PROBLEMA	CARACTERÍSTICAS
Risco Moral – Comportamento não observável, devido à complexidade	Em face da complexidade do trabalho do agente, o principal não consegue detectar o que está, de fato, sendo realizado.
Risco Moral – Comportamento não observável, por desvio de finalidade	Valendo-se da falta de mecanismos de prestação de contas e de transparência, o agente age em desacordo com os interesses do principal, passando a privilegiar seus objetivos. Visa-se, com tal conduta, à obtenção de benefícios econômicos indevidos ou à troca de favores.
Seleção adversa	Refere-se à falta de competências do agente. A seleção adversa surge, na visão de Eisenhardt (1989), quando não é possível que o principal verifique completamente, no momento da contratação, se o agente possui as competências necessárias ao exercício de suas atribuições.

Fonte: Fenili (2018, p.14).

Conforme exposto no Quadro 8, o autor esclarece as principais características do comportamento dos problemas de agência que podem advir da relação principal-agente dada pelo comportamento oportunista do agente, que muitas vezes têm uma agenda própria, introduzindo comportamentos auto interessados.

Nesse contexto, Fenili (2018), ainda, enaltece que para mitigar os problemas e agência no setor público, especialmente no processo de compras e contratações, de sorte a abrandar o risco moral e a seleção adversa, deve-se promover o fortalecimento dos custos de monitoramento e ligação juntos ao agente, assim como a adoção de um modelo de recrutamento baseado na gestão por competências.

Além disso, visto que a seleção adversa é uma consequência da dificuldade de resolver o problema de informações assimétricas em um mercado, outros mecanismos podem ser utilizados para reduzir o problema de informações, como a procedência, a reputação e a garantia (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022). No entanto, os autores destacam que grande parte do problema nas contratações está associada à doutrina tradicional dos contratos administrativos, onde as trocas são feitas a custo zero e não consideram o avanço natural do

mercado. Desta forma, não oferece mecanismos para minimizar os riscos inerentes à relação estabelecida entre o setor público e a iniciativa privada.

Tendo sido apresentadas as principais percepções acerca das terceirização e da Teoria da Agência, bem como traçadas as fronteiras dos modelos dado ao âmbito de entes do setor público, em seguida proceder-se-á a análise da metodologia para análise das discussões proposta pelo trabalho.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de pesquisa

Esta pesquisa adotou a abordagem mista, qualitativa e quantitativa, sendo que quanto aos meios classifica-se como pesquisa de levantamento, e quanto aos objetivos, é descritiva e exploratória.

Segundo Creswell (2010), a abordagem de pesquisa mista envolve a coleta e análise tanto de dados qualitativos quanto quantitativos em um único estudo, com o objetivo de investigar um fenômeno ou grupo. Nesse contexto, Gil (2017) ressalta que a aplicação de métodos mistos se torna essencial quando é preciso aprofundar a compreensão dos resultados iniciais da pesquisa, visando aprimorar o estudo por meio de um segundo método.

Desta forma, a abordagem qualitativa foi adotada devido a natureza do problema em questão, que envolve compreender como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. Além da abordagem qualitativa, a abordagem quantitativa foi incorporada à pesquisa, pois o objetivo também era quantificar o fenômeno, resultando em uma triangulação de métodos.

Quanto aos fins foi classificada como exploratória, por tentar compreender o objeto do estudo sob diversos ângulos e aspectos, envolvendo elementos como: levantamento bibliográfico; pesquisa documental; coleta de informações com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado (PRODANOV; FREITAS, 2013).

A pesquisa também foi classificada descritiva, pois teve como objetivo descrever como a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, à luz da Teoria da Agência. Para Gil (2017), os estudos descritivos são os que mais se adequam aos levantamentos, como estudo de opiniões e atitudes, podendo ser realizada através de questionários ou entrevistas. Esse método de pesquisa é definido pela observação, registro, análise e organização de dados sem qualquer manipulação, ou seja, sem a interferência do pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013).

No que se refere ao método, a pesquisa se enquadra, prioritariamente como levantamento de campo, coletando dados através de um roteiro de entrevistas semiestruturado. Paralelamente, considerando todos os aspectos envolvidos, esta pesquisa também pode ser classificada como documental e bibliográfica. Documental, por coletar dados em documentos oficiais na Instituição *locus* da pesquisa, e bibliográfica visto que o estudo foi embasado e

fortalecido por meio de investigações em livros, publicações especializadas e recursos disponíveis na *internet*, que abordaram uma variedade de tópicos relacionados à teoria da agência, terceirizações e fiscalização de contratos.

3.2 Caracterização do *Locus* da pesquisa

O *locus* da pesquisa foi o Campus Floriano da Universidade Federal do Piauí, que contempla duas unidades administrativas e de ensino, o Colégio Técnico de Floriano e o Campus Universitário Amílcar Ferreira Sobral, localizado na microrregião do Sudoeste piauiense. A unidade desempenha uma importante função social para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Piauí por meio de suas atividades no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão. Além do corpo docentes e técnico-administrativo, a unidade da UFPI em Floriano conta com 17 (dezessete) contratos de terceirização para manutenção de atividades acessórias ou de apoio as atividades finalísticas na instituição, como vigilância, limpeza, transporte, cozinha, manutenções e fornecimentos em geral, entre outros contratos que serão objeto de análise desta pesquisa.

Diante disso, torna-se um campo de pesquisa atraente para investigar as práticas administrativas, principalmente em relação à gestão das contratações. Compreender essas informações é crucial para entender o contexto institucional em que a terceirização de serviços é realizada na UFPI.

3.3 Participantes

A população da pesquisa é constituída por 21 fiscais de contratos administrativos, considerando-se apenas os contratos vigentes entre 2017 e 2022, que totalizam 17 contratos. Esses contratos compreendem vários tipos de serviços de natureza continuada, como limpeza, vigilância, manutenções, entre outros.

A escolha dos sujeitos para compor a população da pesquisa justifica-se pelo fato de que, devido à experiência adquirida durante o exercício da atividade de fiscalização, reúnem uma série de características que o pesquisador considerou representativas da população-alvo (VERGARA, 2004). Essas características englobam não apenas o conhecimento técnico e institucional, mas também familiaridade com práticas processuais, documentação e regulamentações relevantes para o exercício da fiscalização contratual, além de habilidades de

comunicação, avaliação, resolução de conflitos, entre outros, que possibilitam atender aos objetivos propostos pela pesquisa.

No que diz respeito a escolha da amostra da pesquisa, que se refere a uma porção do universo ou população selecionado, estes foram selecionados a partir do universo disponível para o estudo, utilizando uma amostragem não probabilística baseada em critérios de acessibilidade e tipicidade (VERGARA, 2004).

Segundo Prodanov e Freitas (2013), a amostra do tipo intencional é um tipo de amostragem não probabilística e consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, torna-se representativo de toda a população. Nesse caso, os resultados têm validade para aquele grupo específico, ou seja, em um contexto específico.

Para tanto, a seleção utilizou os seguintes critérios: a) ser técnico-administrativo lotado nas unidades da UFPI-Florianópolis; b) exercer ou ter exercido a função de fiscal de contratos no período entre 2017 a 2022; c) manifestar interesse e ter disponibilidade em participar da pesquisa.

Diante disso, nesta pesquisa foram entrevistados 10 fiscais, que correspondem a 48% do total de servidores técnicos-administrativos designados para atuar na atividade de acompanhamento da execução contratual da unidade no período de 2017 a 2022. É importante destacar que esses dados foram coletados em dezembro de 2022 e, portanto, as informações se baseiam nessa data. Além disso, é relevante observar que esse percentual pode variar, uma vez que as designações de contratos estão sujeitas a mudanças constantes, e há casos em que servidores desempenham a função de fiscalização em mais de uma contratação.

Os dados obtidos nessa amostra foram coletados e analisados de acordo com a metodologia descrita nos tópicos a seguir.

3.4 Instrumento de coleta de dados

Segundo Marconi e Lakatos (2021) em toda pesquisa, independentemente dos métodos ou técnicas empregados, é essencial realizar a coleta de dados de diversas fontes. Desta forma, a presente pesquisa utiliza tanto dados primários, quanto secundários.

Para Prodanov e Freitas (2013), os dados secundários são aqueles acessíveis mediante pesquisa bibliográfica e/ou documental. Assim, com o objetivo de atingir os objetivos propostos pela pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, realizada por meio de investigações em livros, publicações especializadas e recursos disponíveis na *internet*, que abordaram uma variedade de tópicos relacionados à teoria da agência, terceirizações e fiscalização de contratos,

e que embasaram o referencial teórico, também, foi conduzida uma pesquisa documental junto à instituição examinada.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, além dos Relatórios de Atividades da Pró-reitoria de Administração, do Campus Amílcar Ferreira Sobral (CAFS) e do Colégio Técnico de Floriano (CAF), referente aos exercício de 2020, 2021 e 2022, o Estatuto UFPI e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2020-2024, também foram analisados, uma vez que poderiam conter informações relevantes sobre os elementos organizacionais que compõem a estrutura da instituição, especialmente em relação à organização dos setores responsáveis pela instrução dos processos de terceirização e gestão contratual.

Para mais, no Quadro 9, constam todos os documentos institucionais analisados.

Quadro 9 - Normativos internos relacionados a atividade de gestão e fiscalização de contratos na UFPI

NORMATIVO	DESCRIÇÃO
Decreto nº 72.140, de 26 de abril de 1973, e alterações posteriores.	Estatuto da UFPI
REGIMENTO INTERNO DO COLÉGIO TÉCNICO DE FLORIANO	REGIMENTO INTERNO DO COLÉGIO TÉCNICO DE FLORIANO (Conforme Resolução no 156/19-CEPEX, aprovada em 14/11/19)
PDU/CTF (2020-2022)	Plano de Desenvolvimento da Unidade/ Colégio Técnico de Floriano, biênio 2020–2022.
PDU/CAFS (2020-2022)	Plano de Desenvolvimento da Unidade/ Campus Amílcar Ferreira Sobral, biênio 2020–2022.
PDU/CTF (2023-2024)	Plano de Desenvolvimento da Unidade/ Colégio Técnico de Floriano, biênio 2023 – 2024.
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): 2020-2024	Plano de Desenvolvimento Institucional referente ao ciclo 2020-2024 apresentado aos órgãos de controle interno, externo e à sociedade, como documento que identifica a Universidade Federal do Piauí (UFPI). Elaborado de acordo com o Estatuto e o Regimento Geral da UFPI, o Projeto Político Pedagógico Institucional da Universidade, as disposições do Decreto nº 9235/2017 e demais normativas que dispõem acerca da composição e das finalidades do PDI.
Relatório de Atividade PRAD - 2020	Relatório das atividades realizadas pelas unidades administrativas que compõem a Pró-Reitoria de Administração referente ao exercício financeiro de 2020.
Portaria PRAD/UFPI Nº 21 de 25 de janeiro de 2022	Estabelece normas e procedimentos referentes à gestão e fiscalização de contratos, exceto contratos de obras e serviços de engenharia.
Relatório de Atividades PRAD – 2021	Relatório das atividades realizadas pelas unidades administrativas que compõem a Pró-Reitoria de Administração referente ao exercício financeiro de 2021.

Relatório de Atividades PRAD – 2021	Relatório das atividades realizadas pelas unidades administrativas que compõem a Pró-Reitoria de Administração referente ao exercício financeiro de 2022.
Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração	Minuta do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração a ser aprovada pelo Conselho Universitário

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Por fim, além do conjunto de normas internas mencionadas no Quadro 9, um olhar crítico também foi dirigido ao Relatório Individual de Autoavaliação da Universidade Federal do Piauí sobre práticas de gestão e governança (iGG), referentes aos exercícios de 2018 e 2021, extraído do Levantamento de Governança e Gestão Públicas elaborado pelo TCU em 2021, conforme registrado no Acórdão nº 2164/2021-TCU-Plenário. Esse levantamento tem o propósito de mensurar o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) dos órgãos e entidades que compõem a administração pública federal. Cabe destacar que apenas as informações pertinentes à gestão das contratações foram postas em análise.

Quanto aos dados primários, utilizou-se um roteiro de entrevistas semiestruturado como instrumento de coleta de dados. Para Duarte e Barros (2005), a entrevista semiestruturada é um instrumento de coleta de dados que, com base em teorias previamente estabelecidas pelo pesquisador, tem como objetivo obter respostas por meio da perspectiva subjetiva da fonte selecionada, a qual é escolhida por possuir informações relevantes para a pesquisa.

O roteiro de entrevistas é composto por 14 (quatorze) questões, organizado em duas seções distintas. A primeira seção, composta por 3 (três) itens, de múltipla escolha, tem o propósito de traçar o perfil dos entrevistados em relação à formação e capacitação, bem como o tempo de atuação como fiscal de contratos na instituição.

A segunda seção é composta por 11 (onze) questões abertas que abordam as percepções dos entrevistados em relação a ocorrência de conflitos agência na relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados, as ações por eles empreendidas como o objetivo mitigá-las, bem como possíveis sugestões para a melhoria das práticas desenvolvidas pela fiscalização contratual.

O Quadro 10 apresenta o resumo da composição dos entrevistados, assinalando a formação e experiência dos sujeitos da pesquisa.

Quadro 10 - Caracterização da formação e experiência dos entrevistados

ENTREVISTADO	FORMAÇÃO	EXPERIÊNCIA EM FISCALIZAÇÃO	TEMPO DA ENTREVISTA
Fiscal 1	Engenharias	Entre 1 e 3 anos	13 min 57 seg

Fiscal 2	Ciências Sociais Aplicadas	Entre 3 e 5 anos	17 min e 17 seg
Fiscal 3	Ciências Sociais Aplicadas	Entre 1 e 3 anos	17 min e 32 seg
Fiscal 4	Ciências Sociais Aplicadas	Menos de 1 ano	13 min e 49 seg
Fiscal 5	Ciências Biológicas	Entre 1 e 3 anos	13 min e 36 seg
Fiscal 6	Linguística, Letras e Artes	Há mais de 5 anos	23 min e 29 seg
Fiscal 7	Ciências Sociais Aplicadas	Entre 3 e 5 anos	19 min e 23 seg
Fiscal 8	Ciências Sociais Aplicadas	Entre 1 e 3 anos	19 min e 5 seg
Fiscal 9	Ciências Sociais Aplicadas	Há mais de 5 anos	17 min e 12 seg
Fiscal 10	Ciências Exatas e da Terra	Entre 1 e 3 anos	8 min e 52 seg

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Pode-se observar no Quadro 10 que todos os fiscais de contratos possuem uma experiência mínima de atuação, estabelecendo-se como frequência o período entre 1 e 3 anos de atuação na função de fiscalização de contratos de terceirização.

Por fim, cabe informar que, para validar o roteiro de pesquisa, o mesmo passou por uma aplicação piloto, sendo submetido a (01) um respondente com ampla experiência no acompanhamento dos contratos de terceirização na UFPI, com o objetivo de identificar a presença de termos redundantes ou superficiais, verificar se todos os atributos pretendidos foram contemplados, bem como avaliar a clareza dos termos e expressões utilizados. Após os resultados dessa avaliação, foram realizadas análises apropriadas e correções em todos os aspectos considerados relevantes.

3.5 Procedimentos

Depois de selecionar os sujeitos da pesquisa, o pesquisador principal estabeleceu o primeiro contato com eles por *e-mail* no período de 5 e 15 de junho de 2023. O objetivo desse primeiro contato foi verificar se estavam disponíveis e interessados em contribuir com a pesquisa, ao mesmo tempo em que esclareceu os objetivos da pesquisa. É importante destacar que todos os 10 (dez) sujeitos consultados concordaram em participar do estudo.

Assim, entre os dias 5 e 22 de junho de 2023, foram realizadas 10 (dez) entrevistas individuais, presencialmente e previamente agendadas em dias e horários específicos, de acordo com a disponibilidade dos participantes da pesquisa.

Cabe destacar que todos os procedimentos éticos necessários para pesquisas envolvendo seres humanos foram rigorosamente seguidos, sendo sendo submetida para análise e apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa do Campus Amílcar Ferreira Sobral (CAFS/UFPI),

prototcolizado sob o CAEE nº 69802023.7.0000.5660 e aprovado em 29 de maio de 2023, conforme Parecer Consubstanciado nº 6.086.146.

Nesse sentido, quanto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), este foi entregue pessoalmente aos participantes antes da realização da entrevista. De acordo com as diretrizes estabelecidas no Apêndice A deste estudo, o participante foi devidamente informado sobre o propósito, relevância e método de coleta de dados desta pesquisa. Além disso, foram compartilhados detalhes sobre os possíveis riscos, desconfortos e benefícios associados à sua participação.

Ademais, enfatizamos a liberdade do participante em recusar a participação a qualquer momento, mesmo após ter concordado inicialmente, sem qualquer implicação ou prejuízo. Além disso, fornecemos informações sobre a possibilidade de acessar os resultados da pesquisa. Todas as gravações obtidas durante o processo serão mantidas em arquivos seguros e protegidas por senha pelo pesquisador, seguindo as diretrizes de segurança, por um período de 5 (cinco) anos.

Todas as informações fornecidas foram utilizadas somente para esta pesquisa, podendo ser divulgadas apenas em congressos ou publicações científicas. As respostas dos participantes são confidenciais, assim como a sua identidade, que não aparecerá na divulgação dos dados e nem quando os resultados forem apresentados.

Por fim, após a coleta de dados através das entrevistas, estas foram transcritas em arquivo de texto para facilitar a análise e interpretação das informações

3.6 Análise de dados

Nesse momento, foram avaliados os critérios utilizados, a clareza na análise dos dados, a lógica na apresentação das evidências, a aplicação de testes empíricos, a elaboração das explicações e a comparação com literaturas conflitantes e semelhantes (PRODANOV; FREITAS, 2013).

De acordo com Gil (2017), a análise e interpretação de dados é dividida nas seguintes fases: a) *categorização dos dados*: onde descrevem-se, codificam-se e categorizam-se os conceitos relevantes encontrados nos documentos; b) *estabelecimento de categorias analíticas*: aqui, os dados são comparados para formular segmentos de informações aos quais é possível atribuir significados, observando semelhanças entre eles; c) *exibição de dados*: na exibição de dados, elaboram-se instrumentos analíticos para organizar, resumir e relacionar os dados, podendo ser representados graficamente, por exemplo, em matrizes ou diagramas; d) *busca de*

significados: que envolve a verificação sistemática de temas recorrentes com o propósito de identificar relações entre os fatos e possíveis explicações; e, e) *busca de credibilidade*, onde são adotados cuidados, como: a) assegurar a representatividade dos participantes que fornecerão informações relevantes para o estudo; b) garantir a qualidade dos dados obtidos de informantes bem-informados; c) realizar triangulação, que consiste em confrontar informações de diferentes fontes para corroborar os resultados da pesquisa.

Diante disso, tendo em vista responder a questão de pesquisa e os objetivos geral e específico, foram estabelecidas 5 (cinco) categorias de análise, que orientaram a construção e condução do roteiro de entrevistas, além de auxiliar na análise dos dados, sintetizados no Quadro 11.

Quadro 11 - Síntese das categorias analíticas

CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	ELEMENTOS DE ANÁLISE:
Cenário do sistema de gestão e fiscalização de contratos da UFPI	Arcabouço normativo pertinente à gestão e fiscalização de contratos	Descrição do contexto ou ambiente em que um sistema de gestão e fiscalização de contratos é implementado na Universidade Federal do Piauí (UFPI)
	Processos organizacionais e recursos utilizados	
Perfil do fiscal de contrato		Descrição das características, qualificações, experiência, capacitação dos indivíduos que desempenham o papel de fiscal de contrato
Percepção dos fiscais quanto a relação de agência estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados	Diferenças de motivações e objetivos	A UFPI pode estar focada em objetivos acadêmicos, como a qualidade do ensino e da pesquisa, enquanto as empresas terceirizadas podem priorizar a maximização dos lucros. Isso pode levar a divergências sobre como os serviços devem ser entregues e os recursos alocados.
	Assimetria de informação	A assimetria de informação pode ser explorada pelas empresas terceirizadas para seu próprio benefício, gerando conflitos de agência. Eles podem agir de maneira oportunista, aproveitando-se do fato de que a UFPI não possui informações detalhadas ou não pode monitorar todas as atividades.
	Distintas Propensões ao risco	As diferentes atitudes em relação ao risco podem criar conflitos de interesse, onde uma parte deseja evitar riscos a todo custo, enquanto a outra está disposta a correr riscos para obter ganhos maiores.
	Diferentes horizontes de planejamento	A UFPI pode desejar investir em iniciativas de longo prazo que não geram resultados imediatos, enquanto as empresas terceirizadas podem estar mais interessadas em otimizar seus lucros a curto prazo. Essas diferentes perspectivas de planejamento podem levar a conflitos de interesse.

<p>Medidas adotados pela fiscalização contratual para lidar com os problemas de agência presentes na relação UFPI-empresas terceirizadas</p>		<p>Esta categoria se refere às ações, estratégias ou procedimentos específicos adotados pelos agentes de fiscalização para gerenciar e mitigar os problemas de agência presentes na relação UFPI-empresas terceirizadas.</p>
<p>Sugestões para melhoria da atividade de fiscalização contratual</p>		<p>Essa categoria envolve a identificação e elaboração de recomendações ou propostas para aprimorar a eficácia e eficiência das atividades de fiscalização de contratos na UFPI-Campus Florianópolis. Essas sugestões visam abordar possíveis deficiências, lacunas ou desafios na maneira como os contratos são monitorados e gerenciados.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Desta forma, considerando as categorias dispostas no Quadro 11, os dados foram estruturados e codificados de maneira que permitissem a construção de cadeias lógicas de evidências (GIL, 2017).

Quanto a análise, os dados coletados a partir dos documentos institucionais da UFPI passaram por uma análise documental, que, de acordo com Richardson (2012, p. 230), "[...] consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados". Gil (2017) destaca que a análise e interpretação de dados na pesquisa documental podem variar conforme o delineamento da pesquisa, no entanto, independentemente do delineamento, é possível seguir os seguintes passos: definição dos objetivos, estabelecimento de um quadro de referência, determinação das unidades de análise, estabelecimento de regras de enumeração e tratamento de dados.

Por sua vez, os dados quantitativos resultantes das entrevistas, foram tratados por meio da análise descritiva, representados através de cálculos estatísticos e porcentagens (BARBETA, 2002). No que diz respeito aos dados qualitativos, foram submetidas a uma análise qualitativa dedutiva, de acordo com as categorias delineadas no Quadro 11.

De acordo com Benedicto *et al.* (2012), a postura de análise metodológica dedutiva parte do geral para específico, ou seja, parte de se teorias ou leis genéricas para explicar fenômenos específicos particulares. Em outras palavras, os autores esclarecem que, nesse tipo de análise, o pesquisador utiliza um conjunto predefinido de categorias analíticas como ponto de referência, com base na análise teórica, para identificar as seções do texto analisado (ou entrevista transcrita) que, após serem confrontadas com as premissas teóricas, possibilitam a proposição de uma explicação para um fenômeno específico.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

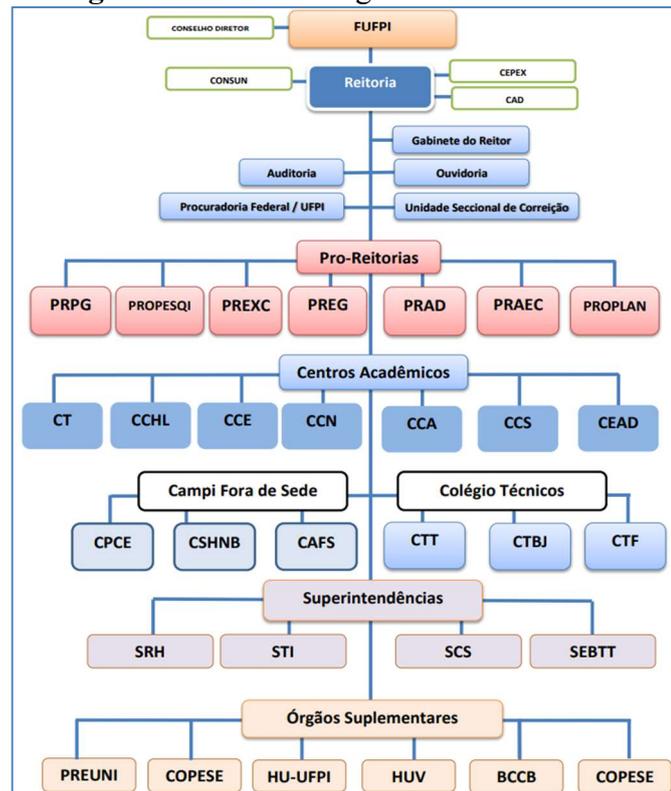
Nesta seção do trabalho, são expostos os resultados da pesquisa, incluindo as análises e documentos institucionais e as entrevistas conduzidas com o propósito de expor as percepções dos agentes responsáveis por fiscalizar contratos de serviços terceirizados na instituição. Esses resultados foram meticulosamente estruturados para estabelecer uma base sólida às informações, permitindo uma análise detalhada e uma subsequente comparação com a teoria pertinente ao tema em questão.

4.1 Análise do cenário do sistema de gestão e fiscalização de contratos da UFPI

Com o intuito de propor aprimoramentos nas práticas de fiscalização de contratos adotadas na UFPI – Campus de Floriano é necessário, primeiramente, compreender e descrever o modelo de gestão e fiscalização de contratos adotados na instituição. Desta forma, para obter informações sobre o objeto do estudo, a pesquisa documental exigiu a análise de regulamentos, planos e relatórios institucionais. Essas análises foram divididas em duas etapas: i) o arcabouço normativo pertinente à gestão e ii) os processos organizacionais e recursos utilizados.

Por sua vez, a descrição do sistema de gestão e fiscalização de contratos na UFPI, inicia-se a partir do estudo dos documentos institucionais. De acordo com o regimento geral da instituição, a gestão da universidade é compartilhada entre órgãos administrativos e deliberativos. Entre os órgãos administrativos, destacam-se a Reitoria, que representa a autoridade executiva máxima na instituição, e que para o cumprimento de suas prerrogativas é auxiliada pela Vice-Reitoria e pelas Pró-reitorias. Além dessas instâncias, a estrutura da UFPI consta com outros órgãos auxiliares, como auditoria, ouvidoria, superintendências e unidades suplementares (UFPI, 2020).

Figura 4 - Estrutura organizacional da UFPI

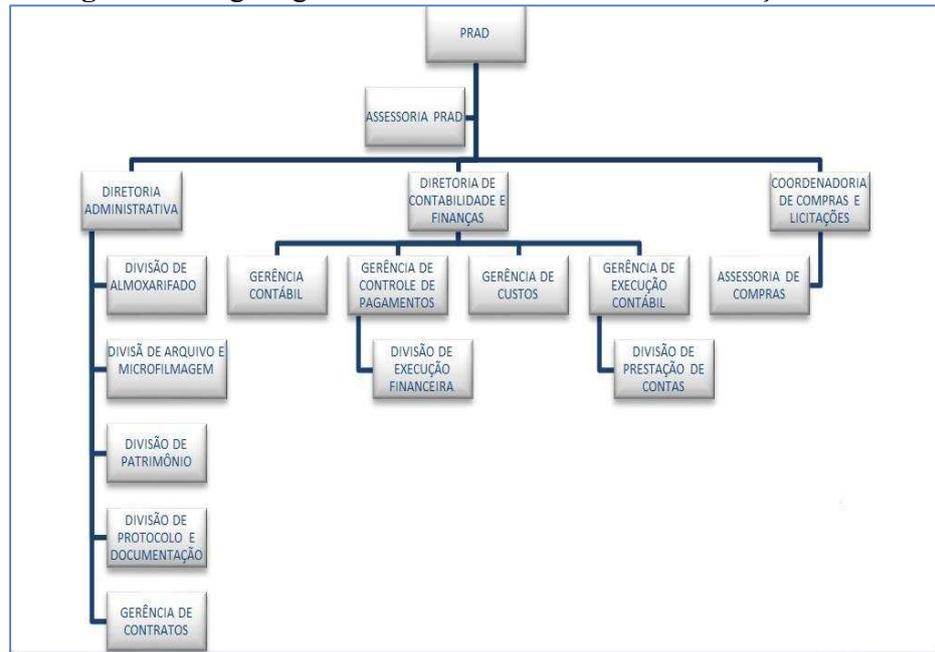


Fonte: <https://ufpi.br/institucional-ufpi>.

Como pode ser observado na Figura 4, além das unidades administrativas diretamente vinculadas à Reitoria, a organização da universidade também inclui unidades descentralizadas de ensino que estão sediadas tanto da capital quanto em campi fora da sede. Além destes existem órgãos deliberativos, como os Conselhos de Administração, Ensino, Pesquisa e Extensão e o Conselho Universitário.

Para mais, o documento dispõe sobre competências regimentais e estruturação da instituição. No entanto, dado os objetivos deste estudo, enfatizou-se apenas às informações concernentes à Pró-reitoria de Administração, unidade executiva responsável por “assegurar o bom funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), por meio da execução das ações de gerência, fiscalização e operação dos seus serviços de logística e infraestrutura operacional” (UFPI, 2020, p. 93).

Diante disso, como ressaltado no Plano de Desenvolvimento Institucional (2020), assim como na minuta de regimento interno da unidade, algumas das responsabilidades desempenhadas pela PRAD estão relacionadas às atividades de contratação e fiscalização de contratados terceirizados. Para esse fim, a Pró-reitora conta com uma assessoria jurídica, duas diretorias e uma coordenadoria, além de 12 departamentos a estas subordinados, conforme exposto no organograma da unidade.

Figura 5 - Organograma da Pró-reitoria de Administração

Fonte: <https://ufpi.br/apresentacao-prad>.

Conforme evidenciado Figura 3, dentro do escopo da Diretoria Administrativa, destaca-se a presença da Gerência de Contrato (Gecon), cujo conjunto de responsabilidades abrange “a normatização e orientação para formulação, elaboração e celebração dos contratos administrativos provenientes dos processos formais de compra para a Universidade, até a orientação aos servidores que desempenham a fiscalização da execução dos contratos” (UFPI, 2022, p. 21).

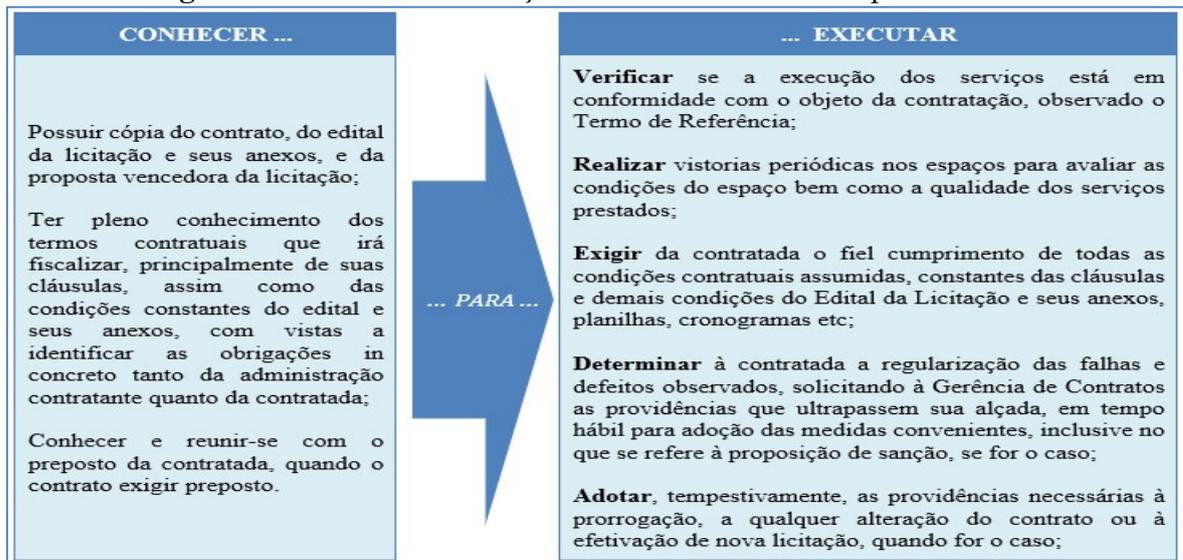
Diante do exposto, fica claro que a instituição dispõe de um setor dedicado especificamente à abordagem de questões relacionadas à gestão de contratos. Ao explorar as informações sobre essa unidade no site oficial da instituição (<https://ufpi.br/gc>), além de ter acesso a dados quanto a contratos e colaboradores terceirizados, é possível identificar a disponibilidade de manuais e regulamentos internos que delineiam as diretrizes e orientações essenciais para a condução das atividades inerentes à prática de supervisão e monitoramento de contratos terceirizados na UFPI.

Quanto à regulamentação, a Portaria nº 171/2017 definiu, pela primeira vez, um conjunto de atribuições e competências a serem observadas tanto por gestores e fiscais, quanto pela Gerência de Contratos. É importante destacar que esse normativo foi revogado com a publicação da Portaria nº 21/2022, que passou a regular os procedimentos relacionados à gestão e à fiscalização de contratos no âmbito da instituição a partir de fevereiro de 2022, abrangendo

além dos contratos de serviços continuados e fornecimentos, os contratos oriundos de concessões de uso, que não eram abordados no regulamento anterior.

Por sua vez, ao analisar o regulamento, assim como destacado por Furtado *et al.* (2018), a instituição manifesta que gestores e fiscais necessitam, além do conhecimento prévio de suas atribuições, munir-se com certos artefatos e informações produzidas no curso do processo de contratação, ilustrados na Figura 6.

Figura 6 - Gestão e fiscalização de contratos: conhecer para executar



Fonte: UFPI (2022, p. 2-3)

Conforme destacado na Figura 6, a atuação dos atores envolvidos no processo de contratação depende da aquisição de informações importantes sobre o objeto e a dinâmica a ser empreendida no curso da execução contratual. Nesse sentido, Paim (2022) esclarece que, para desempenhar de forma eficaz a função de fiscalização, o agente designado deve buscar informações pertinentes os objeto e à dinâmica da contratação, abrangendo as obrigações estipuladas nas cláusulas contratuais e no edital, além de se atentar aos instrumentos de medição necessários para avaliar de forma precisa as entregas.

Para tanto, observou-se que, logo após a designação dos agentes de fiscalização, como forma de dirimir eventuais dúvidas quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, a Gerência de Contratos (GECOM) adota a prática de compartilhar e gerenciar arquivos com os agentes responsáveis através de uma pasta eletrônica no *Google Drive*. Essa pasta contém informações essenciais, como o instrumento de convocação da licitação, termos de referência, contrato, nota de empenho, entre outros documentos necessários para o desempenho adequado de suas funções.

Além disso, de acordo com o Manual Simplificado de Gestão e Fiscalização de Contratos, elaborado pela GECON, cabe aos atores legalmente designados para as atribuições de monitoramento da execução das contratações, orientar suas ações a partir de uma abordagem proativa, incluindo a busca por aprimoramento profissional. Para tanto, podem utilizar recursos gratuitos disponíveis na internet, especialmente aqueles produzidos por órgão de controle e assessoramento, como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União e a Advocacia Geral da União.

Diante disso, observa-se que a instituição estabelece que, os servidores designados para atuar no âmbito da gestão e fiscalização contratual, devem sempre buscar interagir com o assunto, procurar cursos de capacitação, para serem capazes de desempenhar adequadamente suas atribuições. No entanto, é importante ressaltar que, não havendo certeza de como desempenhar tais atribuições, cabe ao agente comunicar à autoridade competente acerca de sua incapacidade para realizar a tarefa, permitindo que a instituição possa tomar medidas necessárias e fornecer orientação e capacitação adequadas (FURTADO *et al.*, 2019; ARABI; ARAÚJO, 2018; SANTANA; CAMARÃO, 2015).

No que diz respeito aos procedimentos, particularmente relacionados à atuação dos fiscais, o normativo define diretrizes sobre as ações a serem seguidas desde o início da execução contratual, abordando questões como pagamento, apuração de irregularidades, prorrogações, alterações e revisões de preços contratuais, inclusive aquelas que possam ser constatados após o término do contrato.

Dessa forma, em consonância com dispositivos como a Lei nº 8.666/93, a Instrução Normativa 5º/2017 e o Decreto nº 10.139/2019, são atribuídas responsabilidades tais como elaborar relatórios circunstanciados, contendo o registro, a análise e a conclusão sobre ocorrências constatadas durante a execução do contrato; promover a análise de relatórios e documentação apresentada pelo contratado, com o fito de conferir materialidade à execução do objeto; bem como emitir comunicados, notificações, solicitações de regularização de atividades ou documentos que estejam em desacordo com o estipulado em ato convocatório, contrato ou com a legislação vigente; que, em caso de desobediência por parte da contratada, deverá comunicar formalmente à autoridade superior competente para providências necessária a manutenção do interesse público (UFPI, 2022).

Nesse último caso, considerando as prerrogativas impostas à Administração, comprovada a irregularidade e, após devidamente assegurada o contraditório e a ampla defesa, arguido em processo específico com esse fim, pode-se aplicar medidas sancionatórias contra o contratado em casos de inadimplemento (SANTANA; CAMARÃO, 2018), conforme também

previsto no regulamento interno instituição. Portanto, cabe ao agente público imbuído desse encargo fiscalizar de forma preventiva, rotineira e sistemática, bem como adotar um plano de acompanhamento baseado em riscos que lhe permita discernir a conduta a ser tomada diante de cada caso específico (PAIM, 2022).

Além disso, a autora ressalta que, embora a Administração e a contratada estejam em lados opostos na relação, tendo em vista que estão cooperado em prol de um objetivo comum, o interesse público, a atuação da fiscalização também deve buscar manter um bom relacionamento com as empresas interpostas, porém como um certo grau de cautela. Nesse sentido, como destacado pelo professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Um bom contrato não é aquele em que uma das partes subjuga a outra à sua vontade. Também não é o momento em que as partes, felizes e risonhas, caminham em busca de um objetivo comum. Um bom contrato é o que, não só bem celebrado, mas, sobretudo, bem administrado, conduz as partes a satisfazerem seus respectivos interesses, apesar de serem estes divergentes (Vieira, 2014, p. 9).

Destaca-se que, a interpretação dada pelo jurista resume bem a relação estabelecida através das terceirizações, onde os interesses do Poder Público e da iniciativa privada, “apesar de serem estes divergentes”, mediados pela fiscalização, “caminham em busca de um objetivo comum.”

Por fim, quanto a normatização dos procedimentos necessários à fiscalização na UFPI, cabe mencionar que o dispositivo em questão materializa o que há muito tempo vem sendo objeto de orientação do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de as instituições adotarem medidas internas com rotinas bem definidas, adequadas à natureza do contrato e ao objeto contratual, por meio de procedimentos sistematizados (FORNITI; PAIM, 2022).

Portanto, pode-se concluir que, além da instituição contar com um setor específico, encarregado de orientar e prover as condições para que os agentes designados desempenhem de forma eficaz suas responsabilidades relacionadas à fiscalização, também existem normativos e fluxos de procedimentos que organizam essas atividades e estruturam as ações de forma detalhada. Esses documentos descrevem minuciosamente como os processos de fiscalização devem ser conduzidos, assegurando, assim, uma abordagem consistente, transparente e eficiente para garantir o cumprimento das obrigações contratuais e o sucesso das atividades terceirizadas desenvolvidas na Universidade Federal do Piauí.

4.2 Percepção dos fiscais quanto a relação de agência estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados

Para alcançar o objetivo do estudo, os participantes da pesquisa foram convidados a responder a um questionário semiestruturado, que foi dividido em dois blocos distintos de perguntas. Inicialmente, foram apresentadas perguntas de controle, visando a obter informações e opiniões de natureza sociofuncional. No segundo bloco, seguindo com o roteiro de questões abertas, foi possível capturar as percepções dos entrevistados sobre a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados, assim como as práticas adotadas por esses agentes com o objetivo de mitigar possíveis conflitos presentes na relação.

4.2.1 Perfil dos fiscais de contratos da UFPI-Campus Floriano

Para obter informações de natureza sociofuncional dos fiscais de contratos da instituição (UFPI-Campus de Floriano), foram elaboradas 3 (três) questões, e posteriormente as respostas foram sistematizadas em tabelas, para uma melhor compreensão.

O Quadro 12 apresenta o nível de escolaridade dos sujeitos da pesquisa.

Quadro 12 - Nível de escolaridade

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Ensino Médio	0	0%
Graduação	0	0%
Especialização	8	80%
Mestrado	1	10%
Doutorado	1	10%
Total	10	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Constatou-se que a totalidade (100%) dos fiscais detém formação de nível superior, incluindo títulos de pós-graduação, com distribuição entre especialização (80%), mestrado (10%) e doutorado (10%), conforme demonstrado no Quadro 12.

No entanto, mesmo que essa estatística possa sugerir que os fiscais estejam preparados para assumir as responsabilidades inerentes à função de fiscalização, é importante considerar que essa atividade exige conhecimentos especializados que geralmente não são abordados em

cursos de graduação, sobretudo aqueles cujo campo de atuação difere das ciências relacionadas à gestão pública (CUIABANO, 2020). Ademais, como evidenciado nas entrevistas, os agentes de fiscalização possuem formação em áreas distintas das ciências administrativas, abrangendo campos como as ciências exatas e da terra, as ciências biológicas, as ciências sociais e aplicadas, engenharias e linguagens, conforme apresentado no Quadro 13.

Quadro 13 - Áreas de graduação e pós-graduação dos fiscais

ÁREAS DO CONHECIMENTO	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Ciências Exatas e da Terra	1	10%
Ciências Biológicas	1	10%
Engenharias	1	10%
Linguística, Letras e Artes	1	10%
Ciências Sociais Aplicadas	6	60%
Total	10	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Do exposto, é importante destacar que, embora os resultados revelam que 60% dos sujeitos possuam formação em áreas relacionadas às ciências sociais aplicadas, apenas 50% destes, ou seja, 30% da totalidade dos fiscais entrevistados, possuem titulação na área de “Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo”. Nesse contexto, considerando a natureza multidisciplinar atribuída a outras áreas do conhecimento, essa dinâmica tem o potencial de amplificar a complexidade da atuação eficaz das obrigações relacionadas às atividades de fiscalização.

Logo, impõe-se aos servidores designados, que possuem formação distinta das áreas administrativas, a necessidade de buscar qualificação para executar tais atribuições, enquanto também desempenham atividades que requerem competências em outras disciplinas, conforme apontado por um dos entrevistados.

[...] a gente já entra na universidade um pouco cru.. sem muitos conhecimentos com relação a fiscalização de contratos e [...] o pessoal só chegava e jogava o contrato para a agente fiscalizar, talvez fora da nossa área e aí dificultava. E acredito que o que falta hoje mesmo é ter essa capacitação na fiscalização. [...], acredito que seria importante ter algum tipo de capacitação (FISCAL 8).

Diante disso, a promoção capacitações busca não apenas estimular o nível de engajamento, ao cultivar um ambiente de aprendizagem, transferindo habilidades e

competências necessárias a execução de certas atribuições com segurança, mas também busca inibir a adoção de práticas suscetíveis a caracterizar algum tipo de irregularidade na terceirização (MARINHO *et al.*, 2018).

Todavia, ao explorar a questão referente à preparação oferecida pela instituição aos fiscais de contratos, 100% dos entrevistados afirmam que não receberam capacitação para assumir tal atribuição. Dessa forma, os resultados demonstram que, mesmo diante da natureza complexa atribuída à atividade de acompanhamento e fiscalização da execução contratual (FURTADO *et al.*, 2018), segundo o ponto de vista dos entrevistados, a instituição não tem investido na preparação prévia dos seus servidores.

Cabe destacar que, além de terem de cumprir tarefas que demandam dos agentes competência técnica, zelo e dedicação, esses profissionais não têm a opção de recusa da designação quando indicados, visto que não se trata de uma manifestação ilegal (EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019). Portanto, é de responsabilidade da autoridade superior conferir condições adequadas para o trabalho, uma vez que esses agentes estão sujeitos a sanções nos âmbitos civil, penal e administrativo, caso suas ações sejam julgadas pelos órgãos de controle em desacordo com o que a lei estabelece (BARRAL, 2018).

Quanto a isso, ainda cabe mencionar que na falta de implementação da gestão por competências, no momento em que agentes públicos são designados para atuar em postos ligados à área de contratações, tanto o administrador público quanto à Administração podem ser chamados a responder por culpa por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, respectivamente (COSTA, 2013; SANTANA; CAMARÃO, 2015; BARRAL, 2018).

Dessa forma, quando a autoridade competente, erroneamente, designa um agente público para assumir atribuição que excedem suas capacidades e, mesmo assim, não lhe oferece o suporte, como a capacitação necessária, caso ocorram danos durante a execução do contrato, seja contra o erário ou praticados contra terceiros, assume-se o risco. Portanto, eles devem responder de forma solidária com o agente que lhe deu causa (SANTANA; CAMARÃO, 2015).

Ademais, ao considerar os depoimentos dos agentes, fica evidente que essa lacuna abrange tanto os elementos processuais quanto os conhecimentos teóricos acerca do tema. Devido à carência de capacitação adequada, quando designados para assumir o papel de fiscal, observa-se que, como estratégia para enfrentar a realidade imposta, os fiscais fundamentam sua atuação tanto na experiência prática adquirida durante o exercício da função, quanto no conhecimento transmitido por meio de uma rede de contatos estabelecida com outros servidores da instituição que atualmente estão ou já estiveram envolvidos em responsabilidades semelhantes, como destacado adiante.

Eu acho que deveria ter também um treinamento mais específico com os fiscais [...], sobre contratos, sobre licitações, essas questões mais práticas, mais específicas, [...] que deveriam deveriam ser passadas para o servidor [...], mostrando direitinho lá como é que vai montar aquele processo, qual o tipo de documentação, que documentação é aquela, porque às vezes, aparecem documentações que a gente tem que analisar e verificar que a gente nunca viu. (FISCAL 2)

Especificamente não, mas a gente trabalhou... juntamente com os colegas que já tinham experiência e deu continuidade a fiscalização dos contratos que ficavam sob nossa responsabilidade (FISCAL 3)

Assim, aqui eu tive um colega, inclusive os outros colegas que já tinham contratos que me passaram, que me ajudaram muito né. Eles foram me passando, até mesmo a questão dos dados, o quê que precisava, e foram me instruindo né. Mas da universidade em si, nunca tive nenhuma preparação, nem reunião, nem nada é... realmente é assim, muito jogado, eu senti essa dificuldade no início (FISCAL 4).

Não. Foi vivência mesmo, só na prática (FISCAL 7)

Nesse contexto, os resultados nos apontam para a importância da abordagem das práticas de gestão do conhecimento, que embora seja discutida e aprimorada no setor privado desde meados de 1960, quando Peter Drucker utilizou o termo “trabalhador do conhecimento”, com o objetivo promover a satisfação dos trabalhadores e, conseqüentemente, fomentar melhores resultados para as organizações, ainda se apresenta muito incipiente no setor público (ALFENAS *et al.*, 2021; ENAP, 2021).

Todavia, ao analisar os depoimentos dos fiscais, torna-se evidente que, mesmo de maneira incipiente, os processos de gestão do conhecimento estão presentes. Neste cenário específico, a partir do processo de “compartilhamento do conhecimento” (Knowledge Sharing – KS), identificado como um dos processos de gestão do conhecimento mais relevantes, o qual basicamente representa a troca de conhecimento que ocorre entre os indivíduos, equipes, unidades e até organizações (SCHWARTZ, 2006; SORDI; NAKAYAMA; CUNHA, 2017), foram implementadas medidas contingências com o intuito de promover a disseminação do conhecimento frente a uma falha organizacional.

Essa realidade demonstra que o compartilhamento do conhecimento pode influenciar de forma positiva para melhoria da performance dos servidores, promovendo além do crescimento individual, o altruísmo e a valorização entre colegas de trabalho (VALERIAM; SILVA; FREIRE, 2022). Porém, os autores apontam que a centralização, grau de empatia, barreiras de ordem organizacional, habilidades interpessoais, entre outras, podem ser vistas como barreiras a essa prática de gestão do conhecimento.

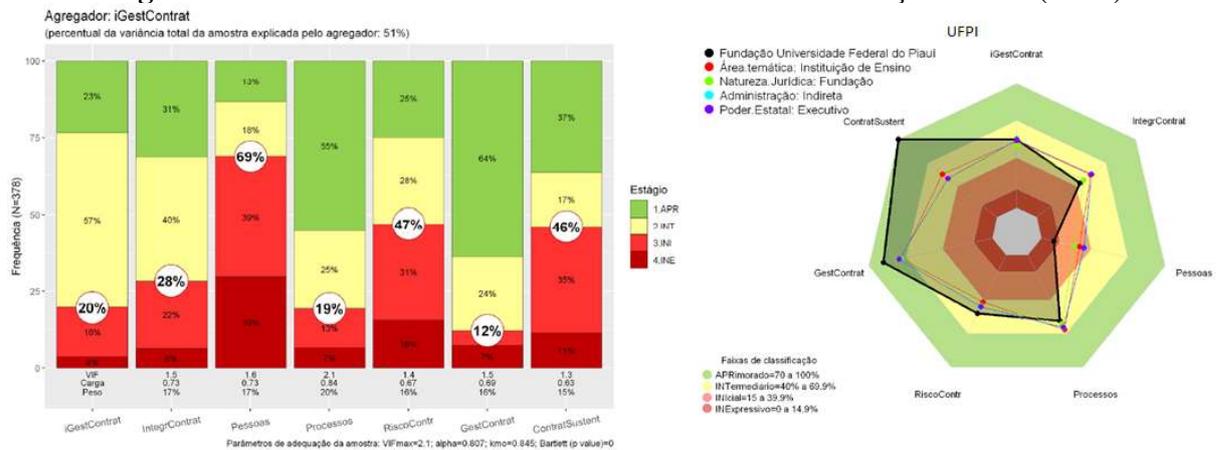
Diante disso, a maneira mais segura de proporcionar os resultados esperados com as terceirizações, promovendo segurança e um gerenciamento contínuo de dados, informações e

conhecimentos é a capacitação organizacional (ENAP, 2021). Inclusive, dada a relevância da matéria para governança e gestão no setor público, o Tribunal de Contas da União (TCU) incluiu o tema capacitação como um dos indicadores responsáveis por medir o Índice de Gestão de Contratações (iGestContrat) (BRASIL, 2021).

Conforme apontado por Vieira e Barreto (2019), um dos cenários mais preocupantes no levantamento, apontados pelo TCU, representa o quadro da gestão de contratações, onde 56% da amostra encontra-se em estágio inicial. Ou seja, dentre as 524 organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU que responderam a pesquisa na edição de 2018, 293 delas não apresentaram a capacidade mínima razoável de se entregar o que se espera delas quanto à gestão em contratações.

Por sua vez, segundo os dados obtidos no relatório do Acórdão 2.164/2021- TCU – Plenário, que sintetiza os resultados comparativos entre o iGG 2018 e 2021, a Universidade Federal do Piauí (UFPI) obteve índice (iGestContrat) satisfatório, encontrando-se entre os 57% dos respondentes que apresentam estágio intermediário.

Figura 7 - iGestContrat2021 X Índice de Gestão de Contratações UFPI (2021)



Fonte: TCU (2021).

No entanto, os resultados demonstrados na Figura 7 apontam que, da mesma forma que 30% das organizações que participaram do levantamento realizado em 2021, a UFPI não obteve resultados significativos ao desenvolver mecanismos para gestão de pessoal em contratações. De acordo com o questionário elaborado pelo TCU, as deficiências apontadas podem refletir uma série de fatores, tais como: a alta rotatividade dos ocupantes dos cargos na área de contratações (p.ex. pregoeiros, membros de comissão de licitação, **fiscais de contratos, gestores de contratos**); a ausência de uma política de capacitação para esses colaboradores,

que não recebem treinamento antes de assumirem o encargo pela primeira vez; a inexistência de critérios definidos e documentos para avaliar o seu desempenho; bem como, a falta de procedimentos para transmissão de informações e conhecimentos no momento da substituição destes profissionais.

Quanto a isso, conforme constatado no Relatório de Atividades da Pró-reitoria de Administração, referente o exercício de 2021, em consonância com os temas estratégicos que integram o PDI (2020-2024) foram definidas algumas metas estratégicas para o exercício de 2022, a exemplo das capacitações, com objetivo de fortalecer o Índice de Gestão em Contratações (iGestContrat) da instituição em 72% para o período de 2022. Entretanto, a meta foi remanejada para o exercício de 2023, devido ao avolumamento de atividades realizadas pela unidades, demandadas mediante o cenário pós pandêmico.

Para mais, seguindo com a análise dos dados, também voltamos nossa atenção para a experiência dos servidores no exercício da função fiscal de contratos na UFPI.

Quadro 14 - Tempo de atuação como fiscal de contrato

TEMPO DE ATUAÇÃO COMO FISCAL	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Menos de 1 ano	1	10%
Entre 1 e 3 anos	5	50%
Entre 3 e 5 anos	2	20%
Mais de 5 anos	2	20%
Total	10	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Uma informação relevante extraída do Quadro 14 refere-se ao fato de que 80% dos participantes da pesquisa relatam desempenhar a atividade a menos de cinco anos. Assim, os dados sugerem que os servidores já estavam desempenhando as suas atribuições quando a Instrução Normativa nº 5/2017 foi publicada. Normativo que passou a demandar, das instituições e órgãos da Administração Pública federal, uma ampla lista de documentos e procedimentos a serem executados pelas fiscalizações, visando garantir uma avaliação adequada da execução dos serviços pela contratada.

Ocorre que, mesmo havendo a rede de compartilhamento ativo de informações entre os fiscais, como observado na fala dos respondentes, a falta de capacitação específica pode impactar negativamente a eficácia do processo de fiscalização, podendo comprometer a

qualidade das avaliações e a garantia de que os serviços contratados estejam sendo adequadamente entregues (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Todavia, sabe-se, em contrapartida, que caso o fiscal formalmente designado para atuar não possuir condições de desempenhar suas atribuições com eficácia, deve manifestar suas preocupações à autoridade competente e solicitar recursos necessários para tal (SANTANA; CAMARÃO, 2015). Aliás, os autores apontam que, quando essa medida é adotada, caso surjam inconsistências que possam resultar em penalidades para o agente público, não lhe se lhe atribui culpa, dependendo da situação.

Por fim, cumpre destacar que, embora não apontado pelos sujeitos da pesquisa, o relatório de atividades desempenhadas pela Pró-reitoria de Administração, referentes aos exercícios de 2021 e 2022, apontam que foram realizadas oficinas virtuais junto aos colaboradores ocupantes de cargos na área de contratações, abordando temas diversos, orientando a instrução de processos de contratação, assim como a adequação de fluxos de trabalho e procedimentos relativos compras e gestão das contratações.

Diante do exposto, conclui-se que, embora a instituição obedeça alguns critérios exigidos por órgãos de controle, como normativos e procedimentos que explicitam a dinâmica atribuída à atividade de fiscalização, os dados apontam deficiências quanto a capacitação dos servidores designados para o exercício de tais atribuições. No entanto, nota-se que a instituição está tomando providências para corrigir essa deficiência.

4.2.2 Diferenças de motivações e objetivos

A segunda parte do questionário trata sobre aspectos relacionados a existências de possíveis problemas de agência na relação estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas prestadoras de serviços terceirizados.

De acordo com os postulados da teoria da agência, a partir do momento em que há a outorga de responsabilidades entre indivíduos existe a possibilidade de ocorrerem conflitos (OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017). Para Eisenhardt (1989), um desses conflitos fundamentais representa a distinção entre as motivações e objetivos que orientam os sujeitos na relação, uma vez que, devido à racionalidade limitada e o comportamento individualista dos indivíduos, acredita-se que o agente não atuará no melhor interesse do principal. Essa premissa representa a base do conflito de agência (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Nas entrevistas realizadas, constatou-se que, a maioria dos fiscais tanto confirmam tais distinções, justificadas pela natureza jurídica dos indivíduos que compõem a relação, como

afirmam que elas representam o cerne dos desvios cometidos pelas empresas durante a execução contratual, conforme pode ser observado nas falas dos fiscais 1, 2, 4 e 7 destacadas a seguir:

Não. Porque os objetivos das empresas são os relacionados à própria empresa. Não há nenhum alinhamento com o da Universidade, até porque a Universidade nem propõe isso às empresas, né? São setores bem distintos um do outro. [...] Seja no desconto indevido no vale transporte, seja em uma falta sem substituição, ou economizar epi's ou fardamento, a empresa sempre busca reduzir custos e burlar o contrato. (FISCAL 1)

Algumas vezes foi o atraso no pagamento dos funcionários, atraso de alguns dias. Também teve demora na entrega de materiais. Passavam muito tempo sem entregar esses materiais. (FISCAL 2)

[...] recentemente, [...] a gente estava enfrentando um pouco dessa dificuldade, da empresa tentar fornecer o mínimo de materiais possíveis, porque teve uma desatualização no preço dos produtos e para eles não estava tão interessante o contrato. E aí eles não estavam tão preocupados assim, com a continuidade dos serviços da universidade. (FISCAL 4)

[...] a instituição estava pagando um valor, que era para questão das seguranças, questão de horas extras [...] hora intrajornada noturna e diurna e hora noturna reduzida. A instituição tava pagando um valor, já a empresa estava pagando outro para o funcionário. Então, teve esse desalinhamento, que impacta o funcionário, que está recebendo menos e na instituição pagando mais. A gente percebe esse desalinhamento entre a instituição e a empresa [...] que a empresa está visando lucro e a instituição está pagando mais né. Então, acredito que ocorra esse problema. (FISCAL 7)

Conforme evidenciado, tendo em vista que as empresas terceirizadas são motivadas pela satisfação de interesses particulares, nem sempre atuarão no melhor interesse da universidade. Entretanto, embora a discrepância tenha sido notada por alguns entrevistados, cabe destacar que, contrapondo essa visão, parte dos fiscais afirmam que os objetivos estabelecidos na relação entre instituição-empresa também podem seguir na mesma direção. Uma vez que, os objetivos e metas almejadas pela universidade foram apropriadamente definidas durante a fase de planejamento e ratificados no ato da contratação. E, portanto, a partir do momento em que as empresas demonstraram interesse e formalizam um acordo com a instituição, tacitamente, concordam e alinhando-se aos interesses desta, conforme apontado pelos fiscais 3 e 8:

Sim. Eu acho que, [...] quando a contratada [...] se propõe a prestar um serviço, ela tem um direcionador né! Um ato normativo que regulamenta aquela contratação. Eu acho que sim (FISCAL 3).

Acredito que sim, porque [...] objetivos e metas da instituição são pactuados no contrato né! Então, obrigatoriamente a empresa tem que seguir o que foi pactuado [...] na fase de planejamento. Acho que isso tem que estar muito bem amarrado na fase de planejamento né? Essa questão do alinhamento dos objetivos institucionais, e

cabe ao fiscal estar observando se está seguindo de acordo com tudo o que foi pactuado. Mas eu creio que sim, pelo menos os contratos que eu tive contato (FISCAL 8).

Aliás, conforme pode ser observado na fala do fiscal 8, é mencionado que além do desenho realizado para a configuração do contrato, ou seja, os custos ex ante despendidos pelo principal, o acompanhamento realizados pelos fiscais (agentes de fiscalização) representa uma forma de alinhar a ação do agente no caminho dos objetivos institucionais.

Nesse ponto, referindo-se ao contexto das observações empreendidas pelos fiscais, quanto aos aspectos preparatórios para configuração do acordo, Machado (2018) afirma que boa parte da literatura que aborda os problemas de agência e os custos deles resultantes, reconhece que um dos elementos essenciais para que o principal obtenha êxito com a relação consiste na correta estruturação dos incentivos destinados à atuação do agente. Além disso, defende que, como o principal detém o poder de moldar a configuração dos incentivos postos ao agente, cabe a ele executar o primeiro movimento instruindo-o de forma clara e restritiva acerca do comportamento a ser adotado.

Todavia, mesmo diante de um planejamento prévio, a descrição exata das atividades a serem realizadas, bem como as possíveis punições aplicadas em caso de descumprimento, não se pode garantir que o agente atuará conforme acordado. Considerações essas extraídas a partir das respostas dos sujeitos da pesquisa quando indagados acerca de possíveis problemas de relacionamento enfrentados ao longo da execução contratual, que em sua maioria afirmam ter se deparado com algum tipo de situação desafiadora junto às empresas terceirizadas. Essas situações foram destacadas pelos fiscais 2, 4 e 7, conforme já assinalado, bem como pelos fiscais 8 e 10:

[...] contratação de mão de obra, esses contratos, eles são um pouco mais... problemáticos né, porque envolvem uma prestação de serviços de mão de obra, que muitas vezes não [...] estar sendo prestado em um nível de qualidade esperado [...] muitas vezes uma falha da empresa na questão do acompanhamento do funcionário [...] que está prestando serviço para a universidade. [...] A empresa coloca um funcionário aqui dentro, mas ela peca muito em acompanhar o serviços desse funcionário [...] e não sabe o que ela tá fazendo (FISCAL 8).

Uma das dificuldades que eu tenho encontrado é a questão da falta de comunicação entre a empresa contratada e o fiscal. Isso dificulta na [...] entrega do material (FISCAL 10).

Os resultados corroboram que, ao se transferir responsabilidades a um outro agente econômico, não se pode esperar que o delegatário tenha o mesmo nível de diligência que o proprietário, visto que o mercado não é orientado unicamente sob a ótica dos melhores

sentimentos morais, isto é, que, em algumas ocasiões, prevalecem sentimentos menos nobres, como a ganância, a cobiça e o interesse próprio em detrimento dos objetivos de outrem (ROSSETI; ANDRADE, 2022). Cenário agravado quando em um dos pólos da relação se encontra a Administração Pública, visto que com a delegação de certas atividades à iniciativa privada o governo busca capitalizar ganhos na oferta de bens e serviços de interesse coletivo (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Para mais, como apontado pelo fiscal 10, destaca-se como um dos conflitos falhas de comunicação, abordadas no tópico a seguir.

4.2.3 Assimetria de informações

Para Besaenko *et al.* (2009) a assimetria de informações, resultante de ações ou informações relacionadas à conduta do agente que escapam à observação do principal, amplifica o cenário de conflitos nas interações de agência e, dada a latente propensão do agente ao oportunismo, geralmente se manifesta em duas formas distintas: o risco moral e a seleção adversa (ARAÚJO; SANCHES, 2005; FENILI, 2018). A primeira forma se manifesta quando a complexidade da tarefa a ser executada pelo agente ou desvio de conduta por ele praticado impede o principal de observar suas ações. Já a segunda, emerge quando o principal não pode avaliar completamente, no decorrer do processo de contratação, se o agente possui a competência necessária para o exercício de suas atribuições (EISENHARDT, 1989).

Quanto a isso, com o objetivo de identificar a ocorrência de conflitos, levando-se em conta a existência da assimetria de informação presente nas relação, os fiscais foram questionados sobre a capacidade da instituição em avaliar previamente a aptidão das empresas candidatas para cumprir com os objetivos do contrato. A maioria das respostas indicou que a universidade não dispões de meio objetivos para determinar se os candidatos têm ou não a capacitação necessária para entregar os resultados esperados antes mesmo do início da execução dos serviços:

Eu acho que não. Acho que o procedimento é aberto. Então [...] quando a UFPI publica um determinado processo licitatório para a contratação de terceirização, ele fica aberto para as empresas do ramo. Então, provavelmente ela não conheça todas aquelas empresas lá. E [...] aí fica a cargo dos fornecedores participar da licitação, fornecer proposta, se atentarem ao ato convocatório [...] com todas as informações lá para que possam participar e ter certeza de que eles [...] vão ter condições de assumir aquele contrato (FISCAL 3).

Eu acredito que por se tratar de um processo muito objetivo, cuja finalidade é o menor custo possível, nem a UFPI nem outra instituição pública tem como garantir que não

vai haver prejuízos nessa qualidade, uma vez que automaticamente as empresas que visam lucro, elas vão ter que ajustar seus custos para atender os critérios do edital da licitação (FISCAL 5).

Eu observo que não (FISCAL 10).

Ainda que os entrevistados relatam a existência de alguns mecanismos na legislação, como é o caso do Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF), que possibilita consultar o histórico de ocorrências relativo a irregularidades cometidas pelos postulantes em contratações anteriores, assim como vários outros instrumentos, como as demonstrações contábeis, capaz de atestar a saúde financeira da empresa, e os comprovantes de qualificação técnica, que ateste aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto pleiteado (ROSILHO, 2011), o que teoricamente deveria evitar a ocorrência de problemas subjacentes ao risco moral e à seleção adversa nas contratações, mas, na prática, não garantem a inabilitação do concorrente, assim como sua disposição para entregar o esperado:

Olha, eu acho assim, que tanto a UFPI como eu acredito que os outros órgãos também se limitam muito a legislação. A legislação prevê o que? Se a empresa não tem sanção, não está com restrição, então pode contratar né? Pode licitar. Então, não é muito medir a capacidade que a empresa tem de entregar, eles medem que o que está na legislação. Se na legislação tá ok, não estar com nenhuma restrição [...], mas não quer dizer que com isso [...] a empresa tenha realmente a capacidade de entregar o que a universidade está esperando (FISCAL 8).

Além disso, cabe ressaltar que parte dos entrevistados confirmaram que a instituição teria todas condições de avaliar previamente os proponentes, assim como “pessoas capacitadas para isso, [...] até mesmo dentro do setor de licitações” (FISCAL 6), porém, como todo processo de gestão, também está propenso a falhas. Inclusive, afirmaram ter se deparado com situações em que a empresa terceirizada não contavam com as condições técnicas necessárias para prestação dos serviços, o que de certa forma frustrou o propósito da contratação:

Durante a fiscalização eu tive um problema com um contrato específico, que a empresa ganhou a licitação, mas na verdade [...] não tinha o corpo técnico especializado para executar aquele tipo de manutenção. E aí ela foi tentando contratar funcionários, [...], e tinha um problema com relação de pagar esse técnico, [...] não honrava com o pagamento, e aí a gente teve problemas [...] terminou que esse contrato foi por água abaixo [...] ficou inviabilizado, e agora estamos até com o pessoal de Teresina [...] fazendo um novo termo de referência para licitar [...] (FISCAL 6).

Ante o exposto, observa-se que, mesmo a Administração possuindo alguns mecanismos para avaliar a capacidade técnica das empresas participantes de um certame, exigindo-lhes a apresentação de documentos e atestados para sua habilitação em uma concorrência pública,

consulta nos sítios do governo e cadastro de fornecedores, sobre possíveis pendências e condutas desabonadoras, ainda assim, devido a outras dimensões da assimetria informacional entre os dois lados, como a falta de esforço por parte da contratada em garantir a manutenção dos serviços conforme acordado, sugerem que o desenho da estrutura de incentivos mantidos pela instituição não é capaz de promover o alinhamento quanto o problema de assimetria de informações na relação (MACHADO, 2018).

Ademais, os resultados também demonstram que devido a presença da seleção adversa nas terceirizações públicas a Administração não consegue distinguir o bom do mau concorrente, afastando melhores propostas vigentes no mercado (MELO; TORRES; NOBREGA, 2022), além de tornar extremamente difícil para o ator central estruturar a relação de modo a harmonizar os anseios e metas do agente com suas próprias aspirações (BESANKO *et al.*, 2012).

De resto, cabe ressaltar que a situação retratada anteriormente não representa um fato isolado. Quando abordados sobre o agente “valer-se de brechas contratuais para agir em interesse próprio, impondo um prejuízo ao titular” (ARAÚJO; SANCHES, 2005, p. 159), diversos entrevistados descreveram problemas identificados durante o exercício de suas atribuições, motivadas pela conduta desidiosa praticada pelas empresas contratadas:

Sempre, a todo momento. Seja no desconto indevido no vale transporte, seja em uma falta sem substituição, ou economizar epi's ou fardamento, a empresa sempre busca reduzir custos e burlar o contrato. Mas “aí” compete ao fiscal e a gestão do contrato avaliar se isso está acontecendo e utilizar os mecanismos que existem para poder reprimir esse tipo de atitude (FISCAL 1).

Estava enfrentando um pouco dessa dificuldade né, da empresa tentar fornecer o mínimo de materiais possíveis, porque teve uma desatualização no preço dos produtos e para eles não estava tão interessante o contrato, e aí eles não estavam tão preocupados assim, com a continuidade dos serviços da universidade (FISCAL 4).

As empresas não se esmeram, não se empenham em prestar um serviço com muita qualidade [...] A empresa pega o contrato e ela quer receber para aquele contrato. Jogam as pessoas aqui para trabalhar e não tem aquele acompanhamento. Não tem aquela preocupação de ver se aquele terceirizado [...] está capacitado realmente para prestar aquele serviços (FISCAL 8).

Nota-se, portanto, que os agentes (empresas terceirizadas) demonstram maior interesse no valor que ele obtém ao participar da relação do que nos prejuízos criados para o principal (UFPI) com a sua conduta. Portanto, pode-se inferir que as empresas preferiram executar as atividades para as quais foram contratadas de uma maneira que incrementa seu ganho em detrimento dos objetivos almejados pela administração da universidade.

4.2.4 Diferentes atitudes em relação ao riscos

Segundo Besaenko *et al.* (2009), dentro das dinâmicas de agência, o propósito do principal é otimizar o resultado entre a diferença do valor investido e o retorno obtido. Por outro lado, o agente está motivado pelo valor que obtém ao se envolver na relação, menos os custos incorridos em realizar a atividade a qual foi proposto. Diante desse aspecto, considerando a natureza e os objetivos almejados com a relação, as partes podem preferir ações diferentes tendo em vista suas preferências e responsabilidades diante do risco (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972; EISENHARDT, 1989).

Como observado por Alchian e Demsetz (1972), devido a variáveis como a natureza imprevisível da concorrência ou às flutuações na demanda de mercado, os agentes tendem a ser mais avessos ao risco em comparação com o principal. Para os autores, esses agentes veem as obrigações contratuais como meros compromissos que devem ser realizados para receber a contrapartida previamente estabelecida, o que tem um impacto substancial em suas atitudes. Geralmente, adotam uma abordagem mais passiva, uma vez que lhes falta a capacidade de diversificar os ganhos adquiridos por meio dessa relação (EISENHARDT, 1989).

Corroborando com essa ideia, quando questionados sobre o grau de engajamento das partes no que diz respeito às obrigações e o atendimento das metas acordadas no contrato, ficou evidente a existência de uma discrepância nas ações adotadas pelas empresas envolvidas na relação. Cerca de 50% dos entrevistados destacaram um comprometimento mais acentuado por parte da instituição, enquanto 30% perceberam uma relativa igualdade de posicionamento, os outros 20% não souberam opinar.

Cabe destacar que, apesar dos fiscais indicarem a possibilidade de um certo nivelamento, eles também afirmavam que o cumprimento das obrigações por parte das empresas terceirizadas estava intrinsecamente vinculado à contrapartida prevista no contrato. Além disso, eles enfatizaram que a apreensão quanto a possíveis penalidades, que de certa forma pode reduzir ainda mais o retorno projetado com o contrato, também representa um dos motivos para que esses agentes cumpram com suas obrigações. Essa dinâmica é claramente percebida nas declarações dos fiscais 5 e 8:

Elas estão preocupadas no sentido de [...] porque para cumprir [...] para receber o pagamento você precisa cumprir o contrato, então acredito que haja essa preocupação na execução dos serviços (FISCAL 5).

Não, eu acho que não existe mais ou menos não... não sei... eu acho que existe uma equiparação, tanto... a empresa também está interessada no cumprimento das

obrigações dela, lógico, ela quer receber, logo creio eu na minha visão que nenhuma empresa quer receber sanção, quer ter desconto, nem nada disso. E acho que existe uma equiparação sim (FISCAL 8).

Os resultados vão ao encontro das constatações obtidas por Ensenhardt (1989), que, ao fazer uma revisão sobre a teoria da agência e suas contribuições para a teoria das organizações, sustenta que os contratos estabelecidos entre principal e agente que se baseiam em resultados demonstram maior eficiência na mitigação do oportunismo por parte do agente. Nesse modelo, as recompensas estão intimamente ligadas às ações do agente, o que resulta em uma diminuição do conflito de interesses inerente à relação.

Contudo, vale ressaltar que, devido às especificidades inerentes às terceirizações públicas, que tipicamente buscam a obtenção do menor preço, que representam o contexto dos acordos em análise neste estudo, os contratos firmados pela Administração Pública muitas vezes não contemplam a possibilidade de aumentar a contrapartida em favor do agente, mesmo em situações em que este supere as expectativas iniciais estipuladas pela Administração (ROSILHO, 2011).

Conseqüentemente, a natureza da parceria assume um status de mera formalidade, ou seja, o processo de terceirização se transforma em um procedimento administrativo cujo único objetivo é selecionar fornecedores que, por sua vez, restringem-se a atender aos parâmetros mínimos estabelecidos para a devida compensação (SILVA, 2005).

Nesse cenário, Cruz e Machado (2020) esclarecem que o alcance de metas, traduzidas em parâmetros de desempenho, prevista na Administração Pública federal através de alguns normativos, como, por exemplo, a Instrução Normativa nº 5/2017, são estipulados pelos órgãos e entidades com o único propósito de estabelecer indicadores que determinam um padrão mínimos de qualidade nos serviços.

Além disso, caso a contratada não alcance os indicadores mínimos estabelecidos durante a execução dos serviços, ou seja, quando a empresa terceirizada adotar condutas passíveis de punição, conforme definido e avaliado através dos Instrumento de Medição de Resultado (IMR) - um mecanismo que estabelece de maneira clara, mensurável, objetiva e verificável os padrões de qualidade esperados na prestação do serviço e os ajustes de pagamento correspondentes - o valor devido à contratada poderá ser ajustado para um montante inferior ao originalmente acordado em contrato, com base no desempenho mencionado (BINENBOJM, 2020).

Desta forma, o mecanismo não estimula o agente contratado a buscar a excelência nos serviços executados com a perspectiva de majoração no pagamento relacionando ao seu desempenho, que visaria promover eficiência e economicidade em benefício da Administração.

Pelo contrário, com base nos mesmos princípios, ele atribuí um caráter punitivo, como destacado por Rosilho (2011), em seu estudo sobre o modelo de contratações no Brasil, e observado na fala do Fiscal 4, ao fazer referências às medidas tomadas para incentivar as empresas terceirizadas a cumprirem com os termos contratuais.

FISCAL 4: Aí mais uma vez entra a questão da fiscalização, de estar sempre é... fiscalizando se o serviço está sendo realmente cumprido né, com contato também, que no caso esse contrato tem os fiscais setoriais, então em mais contato com eles, com os servidores terceirizados.

ENTREVISTADOR: No caso, você já aplicou alguma sanção, alguma advertência?

FISCAL 4: Sim. Já teve oportunidades de.... Tem o IMR né, que é um índice de medição que já foi aplicado em algumas oportunidades. Também já um outro contrato que já foi aberto um procedimento de penalização.

Como pode ser observado, o Instrumento de Medição do Resultado (IMR) apenas limita o modo de agir do agente em benefício do principal, ao tempo que transfere risco para o agente. Portanto, seria oportuno mencionar que, dado o seu comportamento oportunista, caso o principal (Administração Pública) não estabelece mecanismos de incentivos mais eficientes, o agente (empresas terceirizadas) adotará deliberadamente um padrão de esforço mínimo, uma vez que o alcance dos indicadores definidos em instrumento convocatório representa unicamente suprir suas expectativas com o acordo firmado com a Administração.

Nesse mesmo sentido, Nóbrega, Assunção e Torres (2021) afirmam que, na modelagem proposta a partir do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) os incentivos produzidos estão ligados apenas à execução contratual, redimensionado o valor recebido pelo contratado através de “glosas”, como caráter punitivo em caso de inadimplemento e, manutenção do valor integral da proposta, caso o agente mantenha a performance esperada.

Por fim, os autores ainda argumentam que a medida também pode se manifestar com um problema de seleção adversa, uma vez que o critério para aceitação das propostas em concorrências públicas é o menor preço. Diante disso, proponentes menos experientes, inclinados a ofertar maiores descontos, sem a devida conformação das glosas atribuídas à execução desidiosa do objeto, podem comprometer de forma significativa a manutenção do contrato.

Desta forma, diante das observações apresentadas pelos sujeitos da pesquisa, conclui-se que as empresas prestadoras de serviços fiscalizadas detém um grau de aversão ao risco maior do que a instituição, o que de certa forma dificulta a execução das atividades terceirizadas de acordo com o esperado pela instituição.

4.2.5 Diferentes horizontes de planejamento

Segundo Fontes Filho (2004), ao tratar dos conflitos presentes na dinâmica de agência, uma discrepância adicional na relação principal-agente emerge no que diz respeito ao horizonte de planejamento. O autor estabelece sua argumentação com base no princípio de que os proprietários mantêm uma conexão de longo prazo com a organização. Em contraste, os gestores (agente) retêm uma relação mais passageira, pois estão constantemente em busca de oportunidades mais favoráveis para a satisfação de seus próprios interesses. Portanto, eles não estão inclinados a realizar planejamentos alinhados com perspectivas de custo prazo, opondo-se, assim, aos horizontes mais amplos considerados pelo otimismo do principal com a organização.

Quanto a isso, tendo em vista que no âmbito das terceirizações governamentais o Poder Público encontra-se em um dos pólos da relação, motivado por interesses coletivos de caráter continuado, e no sentido oposto a iniciativa privada busca a maximização de interesses através de um acordo com prazo limitado, os resultados obtidos confirmam o apresentado pela teoria, logo sugerem que as empresas contratadas agem de forma racional, priorizando a satisfação interesses de curto prazo.

Eu entendo que o objetivo seja prolongar ao máximo os contratos, então a empresa sempre busca atender as necessidades de curto prazo, para dar uma aparência de ser prestativa, mas em contrapartida está fazendo isso para poder prolongar o máximo possível o contrato. E nessa prorrogação é que acontecem essas questões acerca de epi's, de fardamento, de material que é o que vai dando uma renda extra, um valor extra que não estava previsto no contrato, mas que às vezes por falta de mecanismos da universidade ou por falta de atenção do fiscal, a depender do caso podem passar despercebido e a empresa tem um lucro que não o planejado. Então, é assim, são duas questões: eles buscam atender a curto prazo para poderem prolongar ao máximo possível o vínculo (FISCAL 1).

Na minha visão é mais a curto prazo. [...] Mais aquela obrigação de garantir o cumprimento mínimo das obrigações para que não haja problemas... para manter o pagamento.. pelo menos a minha visão é essa (FISCAL 8).

Além disso, como pode ser observado na fala do Fiscal 1, embora exista a possibilidade de manutenção do prazo das contratações, limitados pela legislação a 60 meses, a avaliação entre o esforço investido e os benefícios auferidos, na percepção dos entrevistados, mesmo priorizando a gerência de metas de longo prazo, sua atitude diligente em curto prazo sugere a busca por retornos indevidos com a dilação da relação. Julgamento que se alinha ao proposto por Santos (2015, p. 196) ao afirmar que caso “o agente seja recompensado com base em

métricas contemporâneas, haverá um problema de incongruência, fazendo com que ele atue de modo oportunista”.

Essa percepção aponta para a necessidade de se avaliar a implementação de novas formas de incentivos nos contratos de terceirização, fomentando uma maior flexibilidade na rigidez da legislação, ajustando-se às necessidades da administração quanto à gestão dos contratos públicos para além de aspectos meramente sancionatórios.

Nessa perspectiva, a partir da operacionalização da nova Lei de Licitações (14.133/21), as métricas de desempenho ganham novos contornos, logo permite tanto o estabelecimento de um sistema de *rating*, concedendo benefícios como a vantagem competitiva para aqueles concorrentes com melhores avaliações em execuções anteriores e se encontram em situação de empate na fase de disputa das concorrências públicas. Além disso, permite à toda Administração Pública determinar uma remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, instituto que já previsto em normativos anteriores, como a Lei 12.462/11 (Lei do RDC) e a Lei 13.303/16 (Lei das Estatais) (NÓBREGA, ASSUNÇÃO; TORRES, 2021).

Quanto ao primeiro ponto mencionado, a inovação sugere que, caso as empresas terceirizadas tenham como objetivo manter uma relação duradoura com o Poder Público, estas devem adotar padrões de conduta que elevem o nível de desempenho nas contratações em que fazem parte. A partir daí seria possível estabelecer parâmetros para o correto dimensionamento de indicadores de desempenho, permitindo uma partilha justa quanto aos riscos auferidos nos acordos estabelecidos entre principal (Administração) e agente (empresas terceirizadas).

No entanto, os autores alertam que para o estabelecimento de métricas eficientes, necessárias ao perfeita acolhimento do método de “remuneração variável” em contratos públicos, deve-se levar em conta aspectos como a assimetria de informações e os custos envolvidos no atividade supervisão, visto que dificultam o equilíbrio de interesses entre as partes interessadas.

4.2.6 Medidas adotados pela fiscalização contratual para lidar com os problemas de agência presentes na relação UFPI-empresas terceirizadas

Como apresentado anteriormente, na execução dos contratos administrativos, o modelo tradicional tem o potencial de acentuar a ocorrência de conflitos envolvidos na dinâmica principal-agente. Logo, este não permite estruturar contratos com mecanismos que estimulem o agente a empregar o seu máximo de esforço (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022). Para os autores, essa dinâmica se justifica pelo fato do processo de terceirização clássica valorizar a

incansável busca pelo menor preço, mas, devido a ausência de filtros habilitatórios eficientes, induz às empresas licitantes apresentarem propostas menos responsáveis, ocasionando em uma redução na qualidade dos serviços prestados à Administração.

Diante disso, com o objetivo de minimizar os conflitos que possam surgir durante a fase de execução contratual, a Administração (principal) utiliza mecanismos de monitoramento e controle, que, quando empregados de forma preventiva, rotineira e sistematizada, geralmente garantem a proteção do interesse público afeto às terceirizações (FURTADO *et al.*, 2019; BARRAL, 2018).

Assim, com o objetivo de examinar como as práticas empreendidas pela fiscalização da UFPI-Campus Floriano, de fato, impactam os conflitos de agência presentes na relação estabelecida entre universidade-empresas terceirizadas, após serem inquiridos a responder questões com o objetivo de identificar as manifestações desses dilemas, os fiscais foram motivados a narrar sobre as práticas adotadas com o propósito de mitigá-los.

A gente busca manter informações regulares para tentar alinhar esses objetivos entre a fiscalização de contratos, a Universidade e a empresa. Mas, de qualquer forma, ainda é bem distante do que é necessário (FISCAL 1).

Eu entrava em contato com o preposto, indicando a cláusula que estava sendo desobedecida pela empresa. Indicando também o quantitativo, logo por mais que eles tivessem a via do contrato, e eles estavam cientes do que tinham que entregar, eu também indicava nesses ofícios para eles o quantitativo dos materiais, dos equipamentos que tinham que entregar, e também notificava a gerência de contratos sobre essas falhas, da empresa para obedecer aqui que estava no contrato (FISCAL 2).

Na verdade a gente busca é... tentar um diálogo né com a empresa. A gente sempre tenta primeiro, o diálogo, mandar e-mail, as vezes até conversar mesmo pessoalmente com os representantes da empresa. Porque tem também essa questão da terceirização não poder ter essa relação direta né! (FISCAL 4).

Durante os contratos que eu fiscalizo, [...] busco ter uma boa relação com as empresas. Eu acho que a gente tem, apesar da gente tá ali como um fiscal, ter o cuidado né? Como vigilante da instituição, mas acho que a gente tem que ter uma boa relação, porque eu acho que o contrato também não anda né... sem ter um diálogo, um respeito, eu acho que ter uma boa relação entre instituição e empresa, e isso impacta [...] de forma positiva na execução do contrato (FISCAL 6).

Eu acredito que também é falta de comunicação. Acredito que tem pouco entre a alta cúpula da empresa com os funcionários ali de baixo, que no caso quê, que é intermediado por um preposto... o preposto que tem que ter esse alinhamento com o fiscal, e o que não ocorre de forma prática. Nos contratos prevê que o fiscal tem que estar atuando, estar ali vendo os serviços e aí acaba que fica esse distanciamento entre o preposto e os fiscais, acaba que o fiscal tem mais é... contato com um (...), por exemplo, o da limpeza tem o encarregado né, que fica só com o contato só ali com eles, mas não tem contato com a empresa em si (FISCAL 7).

Nesse contexto, as declarações dos Fiscais 1, 4, 6, 7 sintetizam a percepção da maioria dos fiscais, que associam a discrepância entre os interesses e objetivos presentes na relação à falta de uma interação dialógica, isto é, um diálogo mais interativo entre as duas partes envolvidas. Além disso, como destacado pelo Fiscal 7, essa lacuna também se reflete dentro do âmbito da própria empresa interposta.

Quanto a última observação, o discurso alinha-se a interpretação exposta por Alchiram e Demsetz (1972), que em seu estudo *Production, Information Costs, and Economic Organization* apresentam que no nexo contratual, sob o acordo estabelecido em uma relação principal-agente existe um conjunto de contratos (implícitos ou explícitos) envolvendo trabalhadores, fornecedores, clientes, entre outros agentes, que multiplicam a probabilidade de variáveis contingenciais capazes de afetar a relação.

Ocorre que, esse aspecto torna a atividade de fiscalização ainda mais desafiadora, visto que na relação contratual instituída entre o poder público e a iniciativa privada, os acordos secundárias que estruturam ou não uma relação principal-agente (universidade-empresas terceirizadas), seja entre a instituição e seus agentes (universidade-fiscal) ou instituídas no âmbito das contratadas (empresa-funcionários, empresas-fornecedores ou empresas-clientes), influenciam constantemente o relacionamento principal. Em outras palavras, significa afirmar que além de supervisionar as entregas esperadas com a terceirização, para que não haja custos adicionais aos já dispendidos, é indispensável fiscalizar o cumprimento de outras obrigações acessórias a serem cumpridas pelo agente que têm o potencial de afetar o principal.

Neste ponto, a título de ilustração e, tomando como referência os problemas constatados pelos fiscais 2, 7 e 8 no tópico 4.2.2, que reportaram problemas quanto a pagamentos de salários, verbas indenizatórias, assim como a ingerência das empresas quanto às atividades que estão sendo desempenhadas pelos seus colaboradores colocados à disposição da Administração, faz-se oportuno citar uma notícia veiculada na página do TRT da 22ª Região (PI), em 07 de abril de 2015. A matéria informa que a UFPI foi solidariamente responsabilizada a pagar direitos devidos a uma colaboradora que prestava serviços terceirizados à universidade, mediante o ateste de inexecução contratual praticada pela empresa interposta.

Nesse caso específico, como pode ser observado, devido à natureza atribuída às terceirizações no setor público, tais ocorrências, quando combinadas à falta de ações assertivas por parte da fiscalização, têm o potencial de resultar em uma série de problemas durante a execução do objeto e mesmo após a conclusão do contrato (TOURINHO, 2015). Aliás, conforme apontado pela autora, nestes casos, tanto a Administração como seus agentes podem ser chamados a responsabilização.

Diante do exposto, embora Jensen e Meckling (1979) e Klein (1983), atestem a inexistência do agente ou contrato perfeito, tendo em vista a possibilidade da ocorrência de custos adicionais, motivados pela força do interesse próprio, que sobrepõe aos interesses de terceiros Ross (1973), é salutar que a fiscalização adote medidas efetivas para combater possíveis desvios de condutas praticados pelo agente, nesse caso específico as empresas terceirizadas, motivando-as a um comportamento ótimo do ponto de vista da instituição.

À vista disso, os fiscais apontaram que como medida para minimizar o conflito buscam estreitar o canal de comunicação entre UFPI-empresa, mantendo, até certo ponto, uma relação de cortesia com as empresas terceirizadas, e adotando medidas sancionatórias como último recurso. Corroborando o destacado por Rosseti e Andrade (2022, p.207) ao afirmarem que “muitas das relações e das decisões que se estabelecem no mundo dos negócios não se submetem apenas a normas legais, mas a juízos gerenciais”.

Em termos práticos, isso significa defender a adoção de uma abordagem racional no curso da fiscalização, evidenciando uma conduta proativa e protetiva em relação aos interesses não só do contratante, mas também do contratado, dos trabalhadores, e concentrando esforços mais enérgicos naquilo que realmente oferece riscos a contratação (PAIM, 2022). Além disso, a autora destaca que manter o bom relacionamento com a contratada e seus prepostos representam uma das seis regras de ouro a serem seguidas pela fiscalização, uma vez que o instituto da terceirização, por si só, pressupõe uma relação de parceria entre os contratantes.

Desta forma, o acordo estabelecido deve ser interpretado como uma relação que visará a consumação dos objetivos almejados por ambas as partes, ou seja, o planejamento estratégico traçado pela Administração e o lucro esperado pela contratada com sua proposta. Entretanto, deve-se adotar critérios que garantam com segurança a preservação do interesse público (BARRAL, 2018).

Para tanto, a fiscalização deve estabelecer algumas rotinas como reuniões periódicas com a contratada para o alinhamento e manutenção de expectativas, bem como a instituição deve estimular o desenvolvimento do conhecimento técnico de seus agentes alinhado a critérios focados nas ações que exercem impactos significativos sobre o contrato, para que a atividade de fiscalização se torna menos onerosa para Administração e não se converta em mais um encargo para o servidor (FORNITI; PAIM, 2022), conforme apontado pelo Fiscal 1.

[...] a falta de incentivo para o fiscal porque a fiscalização é só mais uma incumbência, além de várias outras em que o fiscal já tem e que no final das contas não repercute em nada para ele, ou seja, não incentiva o fiscal a fazer uma fiscalização eficaz (FISCAL 1).

Não vou mentir, não. [...] Talvez até por falta daquele treinamento prévio, entendeu? Porque às vezes a gente se depara com uma situação, e quando a gente vai parar para pensar - eu acho que devia estar fazendo dessa forma né... não precisava ter chegado aqui. Eu acho que tinha que ter feito alguma coisa antes. Mas, a gente não faz porque muitas vezes não teve essa orientação [...] Principalmente nesses contratos que são mais delicados, esses principalmente, os fiscais deveriam ter uma orientação para evitar chegar em determinadas situações. Acho que (Administração) tinham que chamar o fiscal, preposto, fiscal setorial, fiscal do contrato [...] e alinhar tudo e dizer, olha, nós vamos fazer dessa forma, nós vamos fazer o acompanhamento dessa forma, se tiver problemas vamos fazer um acompanhamento para que não chegue a determinada situação. Eu acho que começa muito na capacitação (FISCAL 8).

Por outro lado, conforme exposto pelo Fiscal 8, também houve quem afirmasse não tomar nenhuma medida equalizadora, justificada pela falta de treinamento. Nesse ponto, estudos revelam que a ausência de capacitação específica representa um dos principais entraves à gestão e fiscalização de contratos (PIRES, 2020; MANTOVANI, 2019; NEVES, 2018; PEREIRA, 2017). Dessa forma, para o devido aproveitamento dos recursos humanos, que nas áreas afetas às contratações sabidamente são escassos, é crucial a promoção de vários tipos de incentivos, dentre eles a promoção de capacitações e treinamentos (PAIM, 2022; LIMA, 2021) que, além de desenvolver as habilidades e competências também é capaz de melhorar o sentimento de segurança, estima e/ou auto realização nos agentes (MASLOW, 2000).

Por sua vez, sobre as dificuldade decorrentes da assimetria informacional na relação em análise, os fiscais expuseram que captam informações de fontes diversas, não se limitando apenas aos reports proferidos pela empresas terceirizadas, que posteriormente são compiladas, criando um banco de dados que abrange conhecimentos sobre suas competências, desempenho e infrações cometidas pelas interpostas no curso da execução contratual. Além disso, salienta que, quando necessário, essas informações são remetidas à autoridade superior competente como forma de ampliar a abordagem da instituição em relação ao problema, diversificando a possibilidade de solucionar os conflitos existentes na relação.

A gente além dos processos de pagamento, a gente faz relatórios mensais “né” junto com esses processos. Então, esses próprios relatórios de fiscalização, eles são um montante de informação que ajuda a universidade a saber se a empresa está funcionando das maneiras que estão previstas nos contratos. [...] Buscando informações contínuas, (inclusive) com os colaboradores “né” e com a gestão do contrato, de forma que “é” dívidas trabalhistas ou falta de epi’s ou qualquer coisa nesse sentido possa prejudicar a prestação e depois tenha algum tipo de problema posterior (FISCAL 1).

Estava sempre em contato com os funcionários, os servidores que recebiam. Eles sempre me passavam o que era entregue e o que não era entregue. Sempre tinha esse tipo de relatório. Também alguns funcionários me reportavam o que estava (acontecendo), por exemplo, questão de remuneração, de auxílio transporte, esse tipo de coisa eles me reportavam [...] Tinha uma das empresas que sempre se esforçava mais para entregar esse tipo de informação mais rapidamente, já a outra empresa, eu

tinha mais dificuldade, porque eles não respondiam rápido, às vezes não respondiam, e eu tinha que ficar insistindo e tal (FISCAL 2).

Eu acho que isso vem das próprias contratações anteriores né? Que elas (fiscalização) já acabam conhecendo alguns fornecedores. Isso tem haver com a capacidade não é? A capacidade técnica dos fornecedores, e também a UFPI já acaba contratando algumas empresas que já participaram de alguns pregões anteriores. Então, acaba conhecendo esses fornecedores, nas licitações, nas execuções contratuais. [...] E aí vai da atuação da fiscalização do contrato, da equipe de fiscalização, e também faz parte aí a gerência de contratos, que é um órgão superior a equipe. Mas, o trabalho em si da fiscalização é fazer o acompanhamento mensal, verificar a execução com fiscais técnicos, se está tudo ocorrendo conforme contratado. Posteriormente o fiscal administrativo, que cuida dessa parte de pagamento, verificar toda essa movimentação de pagamento dos trabalhadores, pagamento das contribuições sociais, FGTS, INSS, vale-transporte, vale-alimentação, tudo isso fica a cargo da fiscalização. E ela dever estar muito atenta e muito atuante, para evitar problemas pra fins de execução dos trabalhadores em si e para a própria universidade né, que acaba sendo corresponsável na execução desses contratos né (FISCAL 3).

Na verdade assim, todo mês no processo de pagamento a gente tem uma séria de documentos que a gente envia. Então, na verdade a gente depende também do feedback, enquanto o setor responsável lá da PRAD né não retornam nada a gente entende que tá tudo bem. [...] Como falei, anteriormente, a universidade só joga esses contratos na mão do fiscal, mas ela não dar uma preparação no início né, mas com o passar do tempo, você vai aprendendo né a documentação que precisa e você vai aprendendo realmente na prática. Então, hoje a gente já uma base, até pelos meses anteriores, a gente percebe quando tem algum erro, notifica a empresa, para que eles corrijam. As vezes já ocorreram alguns casos de depois de enviado o processo de pagamento, a própria PRAD né identifica alguma coisa e manda o processo de volta, devolve o processo (FISCAL 4).

Ademais, como também pode ser observado nas respostas dos fiscais, verifica-se que, apesar de não terem participado de capacitações antes de assumirem a função e a frequência da experiência acumulada pelos fiscais representar uma média entre 1 e 3 anos, as atribuições e responsabilidades inerentes à atividade são assimiladas e consideradas, ao menos em parte, pela maioria dos agentes. Inclusive, estes reportaram que uma fonte de informações viável para analisar a capacidade dos prestadores entregarem o que se espera pode vir do histórico de condutas praticadas por eles em contratações anteriores.

Diante disso, Camelo, Nóbrega e Torres (2022) salientam que a licitação, isto é, a fase externa responsável por selecionar o prestador, representa um dos mecanismos de revelação de informações, e que, quando bem desenhadas e executadas pelo agente de compras, tem o potencial de munir o Poder Público com informações capazes de promover a eficiência nas terceirizações.

Todavia, os autores também alertam que, quando mal elaboradas, não permite à Administração distinguir o bom do mau licitante. Cenário que confere à atividade de fiscalização um papel essencial, visto que, como não foi possível prever ou impedir a homologação do objeto ao agente inclinado a adoção de uma conduta improdutiva ou

determinar sua capacidade em cumprir tais atribuições de modo satisfatório, a gestão eficiente dos trabalhos de acompanhamento e supervisão tem o poder de determinar os resultados auferidos com contratação.

Por fim, quanto aos dilemas decorrentes dos posicionamentos distintos dos atores diante do risco e do horizonte temporal, os contratos administrativos tradicionais adotados pela instituição, bem como a maioria das entidades públicas, não se apresentam como uma ferramenta satisfatória para mediar os interesses vigentes nas relações estabelecidas entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Conforme Camelo, Nóbrega e Torres (2022) salientam, especificamente em contratos de longo prazo, diante da lacuna presente tanto na doutrina como na jurisprudência que, com exceção da realização do equilíbrio econômico-financeiro, ignora elementos econômicos essenciais, como a assimetria de informações e os custos inerentes à relação, os acordos firmados são incapazes de resolver os problemas diários da Administração Pública.

Diante de tal aceção, quando os fiscais explanaram suas ações com o objetivo de sanar tais conflitos, limitaram-se a reportar ações já tratadas em tópicos anteriores, como a preservação de uma relação agradável com a empresa e seus colaboradores, coleta de informações sobre a atuação das empresas, notificações e solicitações de reparação às condutas indevidas praticadas.

Eu como fiscal tenho buscado me manter sempre muito conectado à realidade do trabalhador e dos interesses da universidade que é quem “está” contratando. Então, estando sabendo das necessidades da universidade para manutenção do contrato e, também visando obedecer a legislação, “mantenho” uma relação com os trabalhadores e com a empresa de forma que não prejudique o andamento do contrato e que a universidade tenha as suas demandas supridas (FISCAL 1).

É (onde) o fiscal ela atua. Então, a contratada, quando ela se prontifica, passa por um procedimento, ganha uma licitação e vem executar o serviço, ela tem a consciência que ele tem que fazer o trabalho, conforme foi contratado, foi determinado pela contratante. Então, o papel do fiscal é manter essa intermediação, (que) realmente é cobrar da contratada, que ela efetue os serviços conforme deverão ser executados (FISCAL 3).

Sim, é como eu falei né? [...] gosto de ter uma boa relação com empresa, de conversar né. Porque é assim, o fiscal não está ali só para pegar no pé. [...] E do lado da instituição, sempre procuro ter o cuidado da empresa não estar querendo cobrar uma coisa indevida, um preço que está diferente do contrato né... algum orçamento que tá acima do valor de mercado. Procuro sempre pedir para empresa fazer orçamento, eu busco preço para poder é... poder articular né e mostrar para empresa que o preço está realmente mais alto que o valor de mercado e... ter um preço justo para a instituição, que é uma das formas da gente estar fomentando (...) de ambas as partes (FISCAL 6).

Acho que à medida que vai se desenrolando a execução do contrato vai se fazendo esse alinhamento de forma natural... se as coisas não estão acontecendo a contento, que exija uma notificação, exija uma sanção, por parte do fiscal e as coisas vão se

alinhando... acho que a busca pelo alinhamento, essas coisas, acontecem durante o curso do contrato (FISCAL 8).

Desta forma, os dados demonstram a dificuldade do exercício da atribuição, devendo, portanto, o fiscal, para a sua própria segurança e visando o interesse público, princípio tácito atribuído às terceirizações no setor público, adotar uma conduta diligente, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a execução do objeto, sobretudo no que diz respeito à fiscalização administrativa, aquela em que o fiscal deve verificar todas as informações produzidas na execução do contrato com o objetivo de lhe conferir materialidade, atestando a sua consumação e o devido pagamento a quem lhe é de direito (PAIM, 2022).

Por todo visto, conclui-se que, a partir das falas dos agentes de fiscalização, os problemas de agência não apenas estão presentes na relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados, como também a fiscalização a partir de ações preventivas, rotineiras e sistematizadas, e de acordo com os normativos estabelecidos pela instituição, conseguem, ao menos até certo ponto, alinhar interesses, mitigar ou atenuar os conflitos entre instituição e as empresas contratadas, orientando-as no cumprimento de prazos, condições e especificações previstas no contrato ou instrumento convocatório.

Além disso, também observa-se uma certa dificuldade dos agentes na intermediação da relação, tendo como base o baixo nível de detalhamento das práticas apresentadas pelos entrevistados quando abordados sobre o tema. Essa dificuldade pode ser justificada tanto pela falta de capacitação específica antes de assumirem suas funções, como também pela ausência de um plano de fiscalização, que inclui um planejamento detalhado das atividades a serem desempenhadas com diretrizes claras baseadas em riscos.

Além destes fatores, trabalhos científicos relacionados ao tema da pesquisa, apontam diversas outras causas que dificultam a adoção de uma fiscalização contratual eficiente, tais como as limitações impostas pelo âmbito jurisdicional (CAMELO; NOBREGA; TORRES, 2022), a ausência de instrumentos de suporte inapropriados e a dificuldade em conciliar a função de fiscal, sentida por boa parte dos agentes envolvidos no processo de acompanhamento contratual (PIRES, 2020; MANTOVANI, 2019; NEVES, 2018; PEREIRA, 2017).

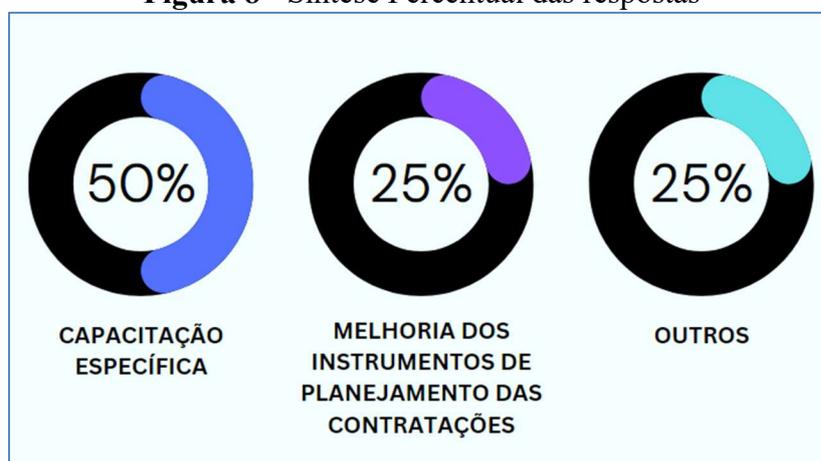
Consequentemente, a presença de todos esses fatores, muitas vezes, pode levar a uma fiscalização reativa em vez de proativa. Circunstância que representa um risco substancial tanto para os agentes envolvidos no processo de fiscalização como à própria instituição, uma vez que a fiscalização inadequada pode resultar em não conformidades contratuais e impactos negativos na qualidade dos serviços prestados (PAIM, 2022) esperados pela comunidade acadêmica.

4.2.7 Sugestões para melhoria da atividade de fiscalização contratual

Quanto às sugestões de melhoria, que representa um dos objetivos propostos, como forma de ampliar ainda mais as discussões e levando em conta que os fiscais representam o elo de ligação entre as partes envolvidas, lidando diariamente com os conflitos presentes na relação, ao final das entrevistas foram convidados a levantar recomendações.

No Quadro 15, encontra-se uma síntese das 5 principais sugestões apontadas pelos agentes de fiscalização entrevistados.

Figura 8 - Síntese Percentual das respostas



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

As recomendações dispostas na Figura 8 revelam que os profissionais consideram o treinamento e qualificação como medida urgente e essencial para o avanço da atividade de fiscalização, alcançando o índice de 50% de ocorrências. De acordo com Furtado *et al.* (2019), para que o fiscal possa atuar de maneira proativa, voltando seus esforços com o fim de melhoria dos resultados organizacionais, assim como exige os pressupostos da administração gerencial, este deve ser capacitado, além de possuir o perfil ajustado ao ofício delegado, para poder dirimir todas as dúvidas suscitadas no decorrer do processo.

Acho que são dois pontos: o primeiro, falando em organização interna da UFPJ e a questão da capacitação, que a própria universidade deveria se organizar para ter mais atenção com a própria equipe de fiscalização, de gestão. O gestor do contrato, o fiscal do contrato, acho que tinham que estar mais bem alinhados com essa questão. A universidade deveria ter a preocupação também de alinhar o perfil do servidor que vai fiscalizar o contrato, com o contrato. Porque muitas das vezes, a maioria, [...] não se pensa muito em quem é que você está colocando para fiscalizar aquele contrato. Coloca-se a pessoa, mas, muitas vezes não se tem o conhecimento nenhum daquela

área, daquele determinado contrato. Então, em termos de gestão, seria mais ou menos isso (FISCAL 8).

Nesse ponto, cabe observar que um estudo intitulado “Gestão e fiscalização de contratos públicos”, publicado pelo professor Léo da Silva Alves em 2004, ou seja, há quase 20 anos, já destacava dentre as quatro características essenciais a serem observadas no perfil do agente a ser designado para assumir a função de fiscal, que, além de detalhista, organizado e estar ciente das suas responsabilidades, também deve possuir familiaridade com o objeto do contrato, visto que seria indevido atribuir-lhe a responsabilidade de supervisionar objeto sobre o qual tem total desconhecimento, como, por exemplo, “atribuir a responsabilidade de receber equipamentos de computação a quem sequer sabe digitar” (ALVES, 2004, p. 63).

Portanto, cabe à autoridade superior responsável por designar tal agente, além de observar a necessidade de promover a sua devida capacitação e os recursos materiais necessários à execução de suas atribuições de modo eficiente, também compete verificar se o servidor indicado possui o perfil adequado ao encargo que lhe é atribuído.

Por sua vez, assim como a capacitação, outra proposta se sobressai, a melhoria dos instrumentos de planejamento de contratação. Quanto a esse assunto, Machado (2018, p. 110) salienta que o planejamento “trata-se de uma etapa fundamental para o êxito do procedimento de contratação”, uma vez que, sendo o processo de terceirização pública um expediente guiado com etapas pré-ordenadas (fase interna, externa e contratual), onde as fases subsequentes estão submetidas à observância das etapas anteriores, existe uma conexão entre o planejamento e a fase contratual.

Dessa forma, omissões, falhas ou imperfeições e até mesmo equívocos na construção dos artefatos produzidos nessa etapa, como os estudos técnicos preliminares, mapa de riscos, termo de referência ou projeto básico, que, se não forem capazes de abstrair as necessidades da Administração, especificando o objeto a ser contratado de forma clara, bem como os requisitos de julgamento e condições de habilitação necessários a filtrar entre todos os proponentes os melhores licitantes, a etapa de fiscalização poderá ser prejudicada (LIMA, 2018).

Portanto, as manifestações dos entrevistados não apenas são pertinentes, como devem ser objeto de estudo e análise da instituição para a estruturação das próximas contratações. Além disso, a título de sugestão para aprimorar as práticas de planejamento na instituição e mitigar possíveis riscos ao longo de suas contratações, seria benéfico convidar os servidores responsáveis pela fase de fiscalização contratual para participarem dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões de planejamento. Isso se justifica pelo fato de que, devido à sua experiência prática com o objeto em questão, eles têm o potencial de identificar as principais deficiências

na estruturação dos projetos de terceirização, oferecendo contribuições valiosas além das abstrações teóricas de indivíduos menos familiarizados com o assunto (ENAP, 2021).

Quanto ao percentual de 25% das respostas livres fornecidas pelos participantes na categoria "outros", os tópicos abordados eram variados, como a retribuição pecuniária para os agentes designados à função de fiscal, designar servidores para atuar exclusivamente com a atividade de fiscalização, bem como a melhoria da comunicação entre fiscal e gerência de contratos.

Quanto a retribuição pecuniária para os agente designados à função de fiscal, por se tratar de uma função excepcional, mas intrínseca à condição do próprio agente público, podendo ser harmonizada com as responsabilidades inerentes às funções do cargo, a legislação não exige o pagamento de remuneração complementar ou específica (MATO GROSSO, 2015). Entretanto, nada impede que a instituição estabeleça tal possibilidade, uma vez que é notória a dificuldade de recrutar servidores para atuar como gestores ou fiscais de contratos (CARDOSO, 2022).

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, firmou entendimento no sentido de que a aludida remuneração, por analogia, pode ser conferida aos agentes designados a função de fiscal de contratos, como se extrai do Parecer 1551/2023 a seguir transcritos:

Quanto à possibilidade de remuneração da função, **tem-se que a fiscalização dos contratos configura uma atividade extraordinária em relação às atribuições normais dos servidores, que, portanto, deve ser retribuída e estimulada, da mesma maneira como ocorre com aqueles que operam as licitações.** Tal qual estes, os fiscais de contratos exercem uma atividade de enorme importância para a Administração Pública, ao verificar o cumprimento de prazos, condições, obrigações. Trata-se de atividade que exige profissionalismo, dedicação e estudo, como depreende-se do art. 117, da Lei 14.133/2021. [...]

A propósito, é importante ressaltar que a Lei 14.133/2021 reforçou a necessidade de a profissionalização de toda a área de contratações, na qual a governança, a gestão por competências e a gestão de riscos são muito significativas. Para que isso seja alcançado, é preciso que a Administração crie uma estrutura de trabalho adequada, capacite seus servidores e os remunere adequadamente. A falta de remuneração adequada cria um desincentivo para trabalhar no setor, visto que o servidor assume um grande volume de trabalho, com enorme responsabilidade, mas não recebe contrapartida equivalente. Com servidores não incentivados, ocorre uma grande rotatividade na área, o que impede o aperfeiçoamento das atividades, gerando falhas na fiscalização dos contratos. Foi o que constatou a Controladoria-Geral da União (ESPÍRITO SANTO, 2023).

Conforme destacado, a manifestação técnica é assertiva e não confere impedimento legal à remuneração suplementar concedida ao agente público que se encarregará de desenvolver atividade extra de forma cumulativa e em sintonia com suas atribuições legais.

Entretanto, cabe salientar que só poderá ser despendida pela Administração mediante previsão legal (MEIRELLES, 2015).

Por fim, quanto a melhoria da comunicação entre fiscal e Gerência de Contratos, revisitando novamente “as seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos”, elaboradas pela professora Flaviana Vieira Paim, tendo como base 15 anos de estudos e observações das melhores práticas implementadas no país sobre a fiscalização contratual, a pesquisadora assinala que além da sistematização das atividades, valer-se de checklists completos e bem elaborados, procedimentos objetivos durante a análise documental, entre outras, a colaboração com outras unidades administrativas podem prestar benefícios significativos a manutenção das contratações.

Desta forma, tendo em vista que durante o exercício da atividade de fiscalização podem ocorrer dúvidas relativas ao desempenho da função fiscalizatória, com o objetivo de saneamento de tais dúvidas, seja sobre o objeto contratado ou sobre a prática de suas atribuições, o fiscal de contratos não pode ficar isolado, sendo imprescindível para a eficiência de suas atribuições atuar em sintonia com as instâncias que contribuíram para a estruturação da terceirização, tais como setor demandante, assessoria jurídica, setor de contratos, entre outros (MATO GROSSO, 2015).

Além disso, é oportuno salientar que, quando abordados sobre as dificuldades sentidas durante o exercício de suas atividades na instituição, parte dos entrevistados mencionaram a falta de uma comunicação ativa com a Gerência de Contatos. Desta forma, a melhoria desse relacionamento possibilitaria não apenas fomentar um sentimento de segurança entre os envolvidos na atividade, como também permitiria uma melhor uniformidade nas decisões e fundamentação dos procedimentos de fiscalização.

Diante do exposto, conclui-se que, para a melhoria das atividades empreendidas pela fiscalização contratual supervisionadas pela UFPI – Campus Floriano, além de levar em consideração o perfil do servidor a ser designado, este deve ser capacitado, oferecendo-lhe os recursos materiais e técnicos necessários para o exercício de suas atribuições, assim como melhorar os canais de comunicação, cooperação e integração às demais instâncias envolvidos no processo de supervisão contratual, para que as dificuldades possam ser superadas e os objetivos da contratação materializados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. Para atingir a esse fim, inicialmente, foi retratado os aspectos inerentes à prática da terceirização, assim como o contexto adotado no âmbito das instituições de direito público interno.

Nessa perspectiva, constata-se que o conceito foi concebido como forma de promover a eficiência das atividades organizacionais. Entretanto, embora pudesse ser praticada na seara governamental desde o final da década de 60, a atividade só ganha contornos mais expressivos a partir da onda de reformas promovidas na praxe administrativa do Estado na década 1990, que visava reduzir a atuação do governo sob áreas não essenciais. Assim, conferindo à iniciativa privada a outorga de atividades de cunho acessório.

Todavia, embora consolidada como o padrão adotado por toda a Administração Pública direta e indireta, presente em todos os níveis de governo e em suas três esferas de poder político, a técnica divide opiniões. Enquanto seus apoiadores defendem que, reduz os custos da máquina pública e promove a eficiência na entrega de bens e serviços públicos ofertados à sociedade; seus críticos, afirmam que a atividade oriunda da iniciativa privada, não apenas precariza as relações de trabalho como permite a manutenção de condutas nos moldes patrimonialistas.

De todo modo, entre encontros e desencontros a prática ainda encontra-se vigente e em constante evolução, como é possível perceber, por exemplo, com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) que trouxe novos mecanismos para seleção e qualificação de fornecedores, inclusive possibilitando remunerar as empresas contratadas de acordo com o desempenho. Porém, é importante salientar que ainda nos encontramos em um período de transição, onde o modelo tradicional encontra-se vigente e, produzindo efeitos pelos próximos 5 anos, no mínimo, período em que se encerram os acordos homologados no antigo regime.

Diante dessa perspectiva, buscando compreender o processo de terceirização de serviços no setor público, que se encontra no ponto de intersecção de três ciências (o direito, a economia e a administração) que reverberam todas as transformações ocorridas na sociedade, especialmente nos últimos séculos, como forma produzir insights relevante sobre o tema, buscou-se analisar o tema terceirização sob a ótica do modelo econômico de agência.

Segundo os postulados dessa teoria, a partir do momento em que dois atores auto-interessados estabelecem uma relação de cooperação, em que um lado delega ao outro o poder

de atuar no seu melhor interesse, estabelece-se uma relação de agência. Entretanto, o entendimento é que o outorgado nem sempre prioriza a satisfação do outorgante, ocasionando conflitos na relação.

Nesse sentido, a fundamentação teórica esclarece que a emergência de tais conflitos são motivados por fatores como a distinção de motivações e objetivos, preferências diante do risco e horizonte temporal, assim como a assimetria de informação que pode se manifestar como seleção adversa e/ou risco moral, que têm o potencial de interferir no equilíbrio na relação estabelecida principal-agente.

Desta forma, com o objetivo de descrever o processo de terceirização evidenciando os possíveis entraves envolvidos na transferência de atribuições entre o setor público e a iniciativa privada, foram analisadas as relação estabelecidas entre a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas para prestação de serviços oferecidos à comunidade.

Nesse contexto, considerando que cabe ao Estado resguardar o interesse público, garantindo a eficiência das atividades gerenciadas pela iniciativa privada em seu benefício, atribuição que, na seara pública, representa uma prerrogativa conferida em lei e que, para tanto, a Administração confere poderes a um representante especialmente designado para acompanhar a execução contrato; dada a proximidade deste representante com o objeto da pesquisa, a apresentação crítica das suas percepções quanto a fatores contingênciais presentes na relação, especialmente no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, podem contribuir de forma significativa para uma compreensão clara e abrangente sobre as interações e condutas promovidas pelas partes em busca da satisfação de seus interesses.

Desta forma, segundo as percepções dos entrevistados, embora os conflitos estejam presentes na relação, são empreendidas ações com o objetivo de atenuar ou sanar por completo tais dilemas. Entretanto, devido a questões relacionadas à ausência de um sistema de incentivos eficiente, a falta de capacitação específica dos agentes de fiscalização, planos de fiscalização, entre outros, têm dificultado a promoção de ações mais assertivas, conforme indicado pelos servidores designados para a função. Além disso, percebe-se que, apesar de não terem recebido treinamento antes do exercício de suas atribuições, utilizam ferramentas e procedimento instituídos no âmbito da instituição, assim como um sistema de cooperação coletiva estabelecido com outros fiscais para orientar, alinhar interesses e limitar condutas indevidas praticadas pelas empresas interpostas, mas com algumas limitações.

Por fim, a título de sugestão, os entrevistados ressaltam a necessidade da promoção de capacitações e a melhoria dos canais de comunicação com Gerência de Contratos como medidas urgentes a serem implementadas para o aprimoramento das condições de trabalho na instituição.

Desta forma, por todo exposto, conclui-se que, assim como apontado pela teoria, os problemas de agentes estão presentes na maioria das relações em que a o estabelecimento de cooperação entre dois atores, conforme pode observado na relação estabelecida entre a universidade e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. E com o objetivo de limitar a ocorrência dos conflitos quando estes se manifestam, cabe ao principal estabelecer um sistema de incentivos e/ou controle.

Especificamente para o campo do estudo, a fiscalização contratual se apresenta como o meio necessário para mediar interesses e combater possíveis desvios de condutas praticadas pelas partes envolvidas em uma relação de colaboração. Entretanto, constata-se que, para sua eficiência, é crucial tanto o aperfeiçoamento de dispositivos que estruturam os acordos estabelecidos entre o setor público e a iniciativa privada, como também o desenvolvimento de habilidades técnicas e competências dos recursos humanos necessários para monitorar e verificar a realização dos objetivos almejados com a terceirização.

Por fim, é importante ressaltar que este estudo limitou-se a analisar as percepções dos fiscais de contratos em relação aos problemas de agência encontrados durante a supervisão dos acordos estabelecidos entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. Portanto, a análise foi realizada apenas sob a perspectiva dos intermediários da relação (fiscais de contratos), não sendo objeto deste estudo identificar as percepções do agente (as empresas terceirizadas e seus prepostos) ou do principal (os membros da alta administração da entidade). Além disso, não foi abordada na discussão problemas de agência presentes em outras relações existentes na UFPI.

Para futuros trabalhos, sugere-se ampliar a pesquisa, englobando as percepções dos vários atores envolvidos no processo de contratação, tais como os gestores de contrato, agentes de contratação, equipes de planejamento, e fiscais de contratos lotados em outras unidades da instituição; abordar a influência das problemas de agência sob a fase de seleção de fornecedores; assim como de que forma a publicação da Instrução Normativa SEGES/ME nº 5/2017 afetou a estruturação dos processos de planejamento das contratações na instituição.

REFERÊNCIAS

- ABILIO MARTINS, V.; JEREMIAS JUNIOR, J.; FERNANDO ENCISO, L. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **RGC - Revista De Governança Corporativa**, 5(1). 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v5i1.25>. Acesso em: 22 março 2023.
- ALEXANDRINO, M; VICENTE, P. Direito Administrativo: Descomplicado. 25. ed. Rio de Janeiro: **Fosense**; São Paulo: Método, 2017.
- ALFENAS, Ricardo Augusto da Silva; SANTOS, Carlos Soares dos; DIAS, Danila Carrijo da Silva; ARAÚJO, Vivian Garro Brito de; SILVA, Daniela Villa Flor Montes Rey. Gestão do conhecimento nas organizações brasileiras: revisão e bibliometria de obras no período de 2008 a 2017. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 72 n. 2, 452-478 p. Jun. 2021. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP>. Acesso em: 15 agosto 2023.
- ALCHIAN, A. A base de alguns avanços recentes na teoria da gestão da empresa. **Revista de Economia Industrial**, v. 1, pág. 30-44, 1965. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4361516/mod_resource/content/2/david-kupfer-economia-industrial-campus-grupo-elsevier-2012-1.pdf. Acesso em: 15 dezembro 2022.
- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Produção, custos de informação e economia organização. **American Economic Review**, v. 5, pág. 777-795, 1972. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iyaEyVx_-J0J:https://periodicos.fgv.br/rae/article/download/37259/36029&hl=pt-PT&gl=br. Acesso em: 15 novembro 2022.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do TCU** edição, v. 1 n. 150. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814>. Acesso em: 12 janeiro 2022.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. Gestão e governança Pública para resultados: uma visão prática. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.
- ALVES, Ana Paula Gross (2021). A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN - Revista De Gestão, Economia E Negócios**, 1(2). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 11 de nov. 2022.
- ALVES, G. Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de Sociologia do Trabalho. Londrina: **Práxis**, 2007.
- ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 102, 60-69. 2004. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>. Acesso em: 5 de jun. de 2023.

AMATO NETO, João. Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, vol. 35, n.2, pp. 33-42, mar/abr. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/47bKxphCCBNfj4zdJBDSnnR/?lang=pt>. Acesso em: 15 novembro 2022.

AMORIM, Helder Santos. Terceirização no serviço público: reflexões sobre seu justo limite constitucional. 2008. Dissertação Mestrado (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.12932>. Acesso em: 15 janeiro 2022.

AMORIM, Helder Santos. A terceirização na reforma trabalhista. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 83, n. 4, p. 156-183, out./dez. 2017. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/128094>. Acesso em: 01 agosto 2023.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nperio. Teoria geral da administração. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2011.

ANGWIN, Duncan. Perspectiva da Teoria da Agência. In: AMBROSINI, Véronique. JENKINS, Marcos. COLLIER, Nardine. Gestão Estratégica Avançada. Londres: **Palgrave MacMillan**, 2016.

ARAÚJO, Marcelo Bicalho Vitorino de Araújo; LIMA, Romeu Eugênio; AMARAL, Hudson Fernandes. Os conflitos de agencia: um estudo comparativo dos aspectos inerentes a empresas tradicionais e cooperativas de crédito. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP**, v. 2. 4, p. 148-157 set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34726/147537#citations>. Acesso em: 15 novembro 2022.

ARABI, Abhner Youssif Mota; ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Terceirização: uma leitura constitucional e administrativa. Belo Horizonte: **Fórum**, 2018.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. Vol. 0(65):137-173. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/gbBNNwks9ZGblxBzTHvgGbC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 janeiro 2022.

AYALA, Arlene Laurentino Monterrosa. A divisão do trabalho no setor público de saúde do município de Joinville / sc: um estudo de caso. 2006. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89149>. Aceso em: 11 junho 2023.

BAETA, André Pachioni. Estruturando contratações eficientes com a nova IN SEGES/MP nº 5/2017: foco no problema e foco na solução. In: , Jorge Ulisses; FERNANDES, Murilo Jacoby. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: **Fórum**, 2018.

BAILY, Peter *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: **Atlas**, 2000.

BANDEIRA, Bruno Anselmo; HORNICK, Carmen; SILVA, Edicarlos Lima; SA, Richard Maciel de. Manual de Fiscalização de contratos administrativos. Cuiabá: **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, 2015.

BARAÚNA, Augusto César Ferreira de. A Terceirização à Luz do Direito do Trabalho. São Paulo: **Editora Direito**, 1977.

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

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

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Brasília: **Enap**, 2018.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de; BENEDICTO, Gideon Carvalho de; STIEG, Carlos Maciel; ANDRADE, Gustavo Henrique Nogueira de. Postura metodológica indutiva e dedutiva na produção científica dos estudos em administração e organizações: uma análise de suas limitações e possibilidades. **Revista Economia & Gestão**, v.12 n. 30 (2012): E&G Set/Dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/1443>. Acesso em: 29 setembro 2023.

BESANKO, D., DRANOVE, D., SHANLEY, M., SCHAEFER, S. (2012). A economia da estratégia. Porto Alegre: **Bookman**, 2012.

BERLE, A.; MEANS, G. A Corporação Moderna e a Propriedade Privada. Nova York: **Macmillan**, 1932.

BINENBOJM, Gustavo. Contratos Administrativos de desempenho com remuneração variável e condicionada ao êxito: possibilidades e limites à luz da lei 8.666/1993. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 12, p. 51-64. 2020. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/192>. Acesso em: 15 agosto 2023.

BIENENBOJM, Gustavo; TOLEDO, Renato. A exorbitância contratual na Nova Lei de Licitações. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/a-exorbitancia-contratual-na-nova-lei-de-licitacoes-26042021#_ftn1. Acesso em: 04 julho 2022.

BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar nº 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. Belo Horizonte: **Fórum**, 2014.

BRAGA, K.S. Aspectos relevantes para a seleção de metodologias adequada à pesquisa social em Ciência da Informação. In: MUELLER, S. P. M. Métodos para a pesquisa em Ciência da Informação. Brasília: **Thesaurus**, 2007.

BRAIL. Lei nº 8.249, de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: **Planalto**, 1992.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Senado, 1967. Brasília, DF: **Senado**, 1967.

BRASIL. Instrução normativa n.5, da SEGES/MP, de 26 de Maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2017.

BRASIL. Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília: **Planalto**, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: **Planalto**, 2021.

RIBAS JUNIOR, Salomão Antônio. Do controle das contratações. p. 250-258. In: Niebuhr et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: **Zênite**, 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: **Senado**, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.164/2021- TCU – Plenário. Levantamento Integrado de Governança do TCU. Disponível <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 10 agosto 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU nº 1.632/2009. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em:< <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1632%252F2009/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>> . Acesso em: 13 fevereiro 2022.

BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: **Planalto**, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 1. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 02 abril 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1998). Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, 49, p. 5-42. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>. Acesso em: 2 abril 2022.

BRITO, R. F. Compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFMG: proposta de instrumentos para redução no tempo de tramitação. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Dourados: **UFGD**, 2017. Disponível em:

https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFGD_87835d63fcf8aaf9b7bf8ffcc28f30cd. Acesso em: 20 maio 2022.

BUARQUE, Sérgio. O Impacto da Informática sobre o Emprego no Brasil: Um enfoque prospectivo. São Paulo: **Polis/ Vozes**, 1985.

BURKHOLDER, Nicholas C. Terceirização: visão definitiva, aplicações e implicações. Nova Jersey: **John Wiley & Sons, Inc.**, 2006.

CALASANS JÚNIOR, José. Manual de Licitação: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Barueri: **Atlas**, 2021.

CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles e NOBREGA, Marcos. Análise Econômica das Licitações e Contratos. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

CAMPOS, André Gambier. A Terceirização no Brasil e as distintas propostas de regulação, In: CAMPOS, André Gambier. Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: **Ipea**, 2018.

CARDOSO, Lindineide. Procura-se fiscal de contratos: gratificação R\$ 1.000,00. **Portal Sollicita**, 2023. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19606>. Acesso em: 15 agosto 2023.

CARMELO, Suzarte dos Santos; ZITA, Ana Lago Rodrigues. A administração pública e os entraves com a terceirização de mão de obra. **Brasil Escola**, 2013. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/atualidades/a-administracao-publica-os-entraves-com-terceirizacao.htm> . Acesso em: 15 abril 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: **Lumen Juris**, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no setor público: encontros e desencontros. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito administrativo. Salvador: **Jus PODIVM**, 2015.

CARVALHO, Paulo César Silva de. O governo compra mal porque compra pelo menor preço?. **Revista O Pregoeiro**, ano 5, maio, p. 13-14. 2009. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/660204?locale=es>. Acesso em: 17 junho 2023.

CAVALCANTI, Antonio Cesar Lins; CAVALCANTI, Luiz Carlos dos Santos Azevedo; PINHEIRO, Márcia Maria Alves. O impacto dos custos de transação sobre as terceirizações governamentais: enfoque teórico. **IX Congresso Brasileiro de Custos – São Paulo**, SP, Brasil, 13 a 15 de outubro de 2002. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/1798/1798..> Acesso em: 22 janeiro 2023.

CONSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2010.

CRUZ, Márcio Motta Lima; MACHADO, Dilmar Teixeira. 2020. Instrumento de Medição de Resultados - IMR: E outras formas de pagamentos por resultado nos contratos administrativos eficientes. US: **Amazon Digital Services LLC – KDP**, 2020. E-book.

CUNHA, Ary Ferreira. Políticas de Combate à Corrupção: Corrupção no Setor Público sob a Perspectiva da Teoria da Agência. Dissertação Mestrado (Faculdade de Direito) - **Universidade do Porto**, Lisboa, 2012. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/66123>. Acesso em: 17 maio 2023.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: **Artmed**, 2010.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão Pública. Rio de Janeiro: **FGV**, 2005.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. São Paulo: **LTR**, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. São Paulo: **LTR**, 2019.

DEMSKI, Joel S.; FELTHAM, Gerard A. Incentivos econômicos em sistemas de controle orçamental. **A Revisão Contábil**; Menasha, Wisconsin. 53, ed. 2, (1º de abril de 1978). Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1301338843>. Acesso em: 19 dezembro 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Rio de Janeiro: **Forense**, 2023.

DOMINGUEZ, Linda. R. O guia passo a passo dos gerentes para terceirização. Nova York: **McGraw-Hill**, 2006.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Mariana Morena; ARAÚJO, Sâmia. A Terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília : **Ipea**, 2018.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: **Atlas**, 2005.

EGASHIRA, Fabiana de Possídio; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos. In. Id on Line Rev. Mult. Psic. V.13, N. 45 SUPLEMENTO 1, p. 434-452. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/idonline.v13i45.1852>. Acesso em: 23 agosto 2023.

EISENHARDT, Kathleen M. (1989). Teoria da Agência: uma avaliação e revisão. **Revista de Governança Corporativa**. Ed. v. 2 n. 1, Janeiro/Junho. 2015. Disponível em: <https://www.rgc.org.br/Journals/article/view/14>. Acesso em: 19 março 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES**. Parecer em Consulta 00012/2023-3 – Plenário. CONSULTA – RESPONDER NOS TERMOS DA ITC 04/2023 – CIÊNCIA - ARQUIVAR. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=3923408>. Acesso em: 29 agosto 2023.

FARIA, E. F. de. Curso de direito administrativo positivo. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015

FENILI, Renato. Governança em aquisições públicas: Teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói: **Impetus**, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O preposto na relação contratual de terceirização. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 7, n. 71, p. 39-42, jan. 2007. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/16784/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 setembro 2022.

FONTES FILHO, J. R. Teoria da agência: revisão teórica. **FGV**, 2008

FANTINELLI, Niomar; LANA, Jeferson. Teoria da agência aplicada ao setor público: uma pesquisa bibliométrica e agenda de pesquisa. **XXIII SEMEAD Seminários em Administração**. novembro de 2020. Disponível em: <https://login.semead.com.br/23semead/anais/arquivos/619.pdf?>. Acesso em: 17 agosto 2023.

FERRAGINO, H. Contratos com o Governo: Terceirização e coronavírus. **Portal Conlicitação**. 5 de janeiro de 2022. Fonte: <https://conlicitacao.com.br/coronavirus/covid-19-e-as-licitacoes/contratos-com-o-governo-terceirizacao-e-coronavirus/>. Acesso em: 17 maio 2022.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 8, Panamá, 28-31. 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228345941_Governanca_organizacional_aplicada_a_o_setor_publico. Acesso em: 11 março 2023.

FORNARI, M. S. B.; MARTINS, E.; REIS, D. L. Discussão sobre a terceirização em latu sensu e no contexto público. **Revista Eletrônica Calafiori** (Online) ISS: 2319-0132, V. 2, N. 1, Nov. 2018. Disponível em: <https://calafiori.emnuvens.com.br/Calafiori/issue/view/8>. Acesso em: 19 junho 2023.

FORTINI, Cristiana. Terceirização na administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015.

FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virginia kirchmeyer. A terceirização pela administração pública no direito administrativo: considerações sobre o Decreto nº 2.271/97, a Instrução Normativa nº 02/08 e suas alterações, a ADCNº 16 e a nova súmula Nº 331 do TST. In: Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra / Coordenação Cristiana Fortini. 3. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015

FRANCA, Erivan Pereira. **A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova IN SEGES/MP nº 5/2017**. In: , Jorge Ulisses; FERNANDES, Murilo Jacoby. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. Fórum,

2018. p.173-198.

FRANCESCHINI, F., GALETTO, M., PIGNATELLI, A., VARETTO, M. **Terceirização: diretrizes para uma abordagem estruturada. Benchmarking: Um Jornal Internacional**, 10(3), p. 246-260. 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235273045_Outourcing_Guidelines_for_a_structured_approach. Acesso em: 5 março 2022.

FURTADO, Madeline Furtado. Gestão e fiscalização dos contratos administrativos: afinal, o que temos de novo?. In: FURTADO, Madeline Rocha. *A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Vila Velha: **Consultre**, 2021.

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha; VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. Belo Horizonte: **Fórum**, 2019.

GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos polêmicos*. São Paulo: **Malheiros**, 2018.

GARCIA, Roberto Bertoldo. O impacto da terceirização sobre os custos de mão-de-obra das organizações. **XIII Congresso Brasileiro de Custos**. Belo Horizonte: 30 de outubro a 01 de novembro de 2006. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/2723/2723>. Acesso em: 12 abril 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: **Atlas**, 2017.

GONÇALVES, Karina Fiuza; BARAN, Kelly Pauline. Gestão e fiscalização de contratos administrativos: consequências para a administração pública pela imprudência de servidores. **Portal Inove**, em 8 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://inovacapacitacao.com.br/gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-administrativos-consequencias-para-a-administracao-publica-pela-imprudencia-de-servidores/>. Acesso em: 16 maio 2023.

GUIMARÃES DOS SANTOS, Luis P. Comparando o uso de soluções voltadas para o futuro e contemporâneas medição de desempenho para formular incentivos contratos na presença do problema do horizonte: uma análise experimental. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 68, pág. 195-207. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/issue/view/11480>. Acesso em: 15 janeiro 2023.

GUSMÃO, R. A Terceirização de serviços na contra-reformar do Estado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIII, n. 70, Jul. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5138/html>. Acesso em 16 maio 2023.

HAWKINS, CV. Incentivos políticos e custos de transação de colaboração entre cidades dos EUA para o desenvolvimento econômico. **Estudos do Governo Local**, 43(5), 752–775. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1337568>. Acesso em: 17 dezembro 2022.

JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses; FERNANDES, Murilo Jacoby. *Terceirização:*

Legislação, doutrina e jurisprudência. Bolo Horizonte: **Fórum**, 2018.

JENSEN, M. C; MECKLING, W. H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas, RAE-Clássicos**, abr./jun, p. 87-125. 1976. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/vr3bbm6tBJStSmQZk4Y8y4m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abril 2022.

JENSEN, Michael C. Teoria da Firma: Governança, Reivindicações Residuais e Formas Organizacionais. Uma teoria da empresa: governança, reivindicações residual e formas organizacionais. **Harvard University Press**, dezembro de 2000. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1791761>. Acesso em: 10 abril 2022.

JENSEN, Michael C. Teoria e Metodologia da Organização. Fundamentos da estratégia organizacional, **Harvard University Press**, 1998, Accounting Review, Vol. LVIII, No. 2, pp. 319-339, abril. 1983. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=94036> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.94036>. Acesso em: 10 abril 2022.

JUSTEN FILHO, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: **Thomson Reuters Brasil**, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

KLEIN, Benjamin. Custos de Contratação e Reivindicações Residuais: A Separação de Propriedade e Controle. **Journal of Law and Economics**, University of Chicago Press, vol. 26(2), páginas 367-374, junho. 1983. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/467040>. Acesso em: 04 agosto 2022.

LACRUZ, A. J. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cadernos EBAPE.BR**, 18(3), 473–485. 2020. Disponível: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190007>. Acesso em: 4 agosto 2022.

LEITE, Leonardo Queiroz. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do Decreto-Lei nº200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 27, p. 221–248. 2022. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/13073>. Acesso em: 11 junho 2023.

LIMA, Fabiano de Andrade. O termo de referência: evolução histórica e a repercussão da IN SEGES/MP nº 5/2017. In. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: **Fórum**, 2018. p. 43-80.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Péricles Rodrigues Marques de. Terceirização total: entenda ponto por ponto. São Paulo: **LTR**, 2019.

LIMA, Leonardo Vasconcelos Assis de. Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN. Dissertação Mestrado (**Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública**) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/33066>. Acesso em: 15 julho 2023.

LINDER, Stefan; FOSTER, Nicolai J. Teoria da agência. **Copenhagen Business School** - Department of Strategy and Innovation, April 23. 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255895. Acesso em: 10 abril 2022.

LODI, J. B. Introdução à obra de Peter F. Drucker. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 8, n. 29, p. 80-137. 1968. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/40679>. Acesso em: 15 junho 2022.

LOPES, Julieta Mendes. Fiscal e gestor de contratos na nova lei de licitações. **Blog JML**, 20 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.blogjml.com.br/?area=artigo&c=349968016a195231a9dd5b6fdbe0ba7b>. Acesso em: 01 agosto 2023.

MACHADO, Carina Teixeira da Costa. A burocracia weberiana e sua aplicabilidade na administração federal brasileira: os estudos de caso da década de 1970 e dos dias atuais. **Ensaio**, v. 9, p. 49-59, 13 abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/37200>. Acesso em: 11 junho 2023.

MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista Do Serviço Público**, 69(1), 57-84. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1295>. Acesso em: 11 agosto 2023.

MANO, Joaquim Chacur Biasotto. Análise das entidades fechadas de previdência complementar sob a ótica da teoria da agência. Dissertação de Mestrado (Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/bancas-de-dissertacoes-e-teses>. Acesso em: 17 agosto 2023.

MANTOVANI, Gabriela Vilela dos Santos. Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD. Dissertação de Mestrado (**Mestrado Profissional em Administração Pública**) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/937>. Acesso em: 15 agosto 2023.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: **Atlas**, 2021.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. **Revista do Advogado**, v. 29, n. 107, p. 74-82. 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4676919/mod_resource/content/1/floriano%20de%20azevedo%20marques%20neto%20-%20do%20contrato%20administrativo%20%C3%A0%20administra%C3%A7%C3%A3o%2

Ocontratual.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Manual Esquemático de Direito e Processo do Trabalho. São Paulo: **Editora Saraiva**, 1998.

MARTINS, Vinicius Abilio; JUNIOR, Jair Jeremias; ENCISO, Luis Fernando. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **Iberoamerican Journal of Corporate Governance**, São Paulo (SP), v. 5, n. 1. 2021. Disponível em: 10.21434/IberoamericanJCG.v5i1.25. Acesso em: 7 julho 2022.

MARTINS, Vinicius Abilio; JEREMIAS JUNIOR, Jair; ENCISO, Luis Fernando. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **RGC**, São Paulo, v. 5, n.1, jun. 2018. Disponível em: <https://www.rgc.org.br/Journals/article/view/25>. Acesso em: 11 novembro 2022.

MARINHO, R. C.; ANDRADE, E. P.; MARINHO, C. R.; MOTTA, E. F. R. G. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Revista Gestão e Produção**. São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Acesso em: 9 janeiro 2022.

MASLOW, A.H. Maslow no Gerenciamento. Rio de Janeiro: **Qualitymark**, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: **Atlas**, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal. **Revista Observatoria de la Economía de Latinoamerica**, Universidad de Málaga, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2004. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/885>. Acesso em: 11 abril 2022.

MATTOS, Nilcéia Giovanelli Biancardi de. A importância da gestão do conhecimento no setor público: um estudo de caso na Faceli – Faculdade de Ensino Superior de Linhares. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação Lato Sensu em Administração Pública). **Instituto Federal do Espírito Santo**, Vitória, 2017. Disponível em: https://colatina.ifes.edu.br/images/tccs/AdmPub2018/TCC_Admpub_2018_NilceiaGiovanelliBiancardiDeMattos.pdf. Acesso em: 18 agosto 2023.

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: **Malheiros**, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: **Malheiros**, 2015.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública**, v. 2, n.1, p. 5-22, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/825487/Governan%C3%A7a+Corporativa+%E2%80%93+Renato+Pereira+Monteiro+e+Priscila+Hammes.pdf/9d7fae1f-76b5-7de4-649f-360824ba4ee5?t=1649988479040>. Acesso em: 19 agosto 2022.

MENDES, Lorena Lopes Freire; FERREIRA, Frederico Poley Martins. Contratos de Terceirização na Administração Pública: dinâmica de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, v. 9, n. 11. 2020. Disponível em:

<<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9501>>. Acesso em: 16 maio 2022.

MENDES, Renato Geraldo. O processo de Contratação Pública: Fases, etapas e atos. Curitiba: **Zênite**, 2012.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Licitação: passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 14, n. 158, fev. 2015. Disponível em:

<<http://dspace/xmlui/bitstream/item/17007/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 julho 2023.

MIZAEL, Murad; GLENER, Alvarenga Mizaél; MURAD, Cristina Grazielle Chagas Murad; ANTONIALLI, Luiz Marcelo Antonialli. Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Revista Teoria e Prática em Administração**, jan.-jun. 2020. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i1-49359>. Acesso em: 15 março 2022.

MITNICK, B. M. Racionalidade fiduciária e políticas públicas: a teoria da agência e algumas consequências. Artigo apresentado na **Reunião Anual de 1973 da Ciência Política Americana Associação**, Nova Orleans, LA. 1973. Disponível em:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859 Acesso em: 17 jul. 2022.

MOHD Rasdi, R.; TANGARAJA, G. Comportamento de compartilhamento de conhecimento em organizações de serviço público: determinantes e os papéis do comprometimento afetivo e do comprometimento normativo. 2020. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/343451017_Knowledge-sharing_behaviour_in_public_service_organisations_determinants_and_the_roles_of_affective_commitment_and_normative_commitment. Acesso em: 21 junho 2023.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: **Atlas**, 2003.

MORAES, Reinaldo C. Corrêa. Berle & Means, de 1932 a 2002: a ordem política do capitalismo corporativo, in Primeira Versão, **IFCH-Unicamp**, n. 118. 2003. Disponível em: https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2011/06/pv118_berle_means.pdf. Disponível em: 20 maio 2022.

NETO, Nathan da Silva; TABAK, Benjamin Miranda. Políticas públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo ministério público. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**. Jan-Jun, vol. 12 Edição 1, p482-539. 58p. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/7886>. Acesso em: 2 abril 2022.

NEVES, Patrícia Alves. Gestão de Contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: Estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE. Dissertação de Mestrado (**Mestrado em Administração**) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/29587>. Acesso em: 15 julho 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Belo Horizonte: **Fórum**, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: **Zênite**, 2021.

NORTH, D. C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. Cambridge: **Cambridge U. Press**, 1990.

NOBREGA, Marcos e JURUBEBA, Diego. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. **R. bras. de Dir. Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun, pag. 7-17. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-MN-e-PD-Direito-e-Desenv.-GP.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2023.

NÓBREGA, Marcos; ASSUNÇÃO, Ihuru; TORRES, Ronny Charles. Nova lei de licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexó econômico-jurídico. **Portal Ronny Charles**, publicado em 15 de dezembro de 2021. 2021. Disponível no endereço eletrônico: <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-eremuneracao-variavel-uma-abordagem-a-luz-do-nexo-economico-juridico/>. Acesso em: 2 junho 2023.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Rev. adm. Pública**, v. 51(4): 596-615, jul.-agosto. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/GW8ZkWD8YJhhqGydy76B3Sv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 dezembro 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: **Forense; Método**, 2021.

PAIM, Flaviana Vieira. As seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

PAIM, Flaviana V. As seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022. p. 159-175.

PAGNOCELLI, Dermizo. Terceirização e parcerização: estratégias para o sucesso empresarial. São Paulo: **D. Pagnocelli**, 1993.

PANDA, Brahmadev; LEEPSA, N. M. Teoria da agência: Revisão da teoria e evidências sobre problemas e perspectivas. **Indian Journal of Corporate Governance**, vol. 10(1), páginas 74-95, junho. 2017. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/saeijcgvn/v_3a10_3ay_3a2017_3ai_3a1_3ap_3a74-95.htm. Acesso em: 1 junho 2022.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo

Horizonte, v. 10, n. 120, p. 9-26, dez. 2011. Disponível em: <<http://dspace/xmlui/bitstream/item/3431/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 outubro 2012.

PERCIO, Gabriela Verona. Contratos administrativos: sob a ótica da gestão e da fiscalização. Curitiba: **República**, 2013.

PEREIRA, Adriano José; MARIN, Solange. Lei da escassez e comportamento econômico: uma leitura institucional. **Revista Econômica**, vol. 18, n. 2, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/reuff.v18i2.35006>. Acesso em: 11 agosto 2023.

PEREIRA, Gilda Firmino Alvares. Sistema de gestão de contratos continuados: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - **Universidade Federal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2017/10/GILDA-FIRMINO-ALVARES-PEREIRA_REVISADO.pdf. Acesso em: 15 julho 2023.

PEREIRA, Alexandre Pimenta Batista; SOUZA, Larissa Martins de. Acerca da dicotomia atividade-fim e atividade-meio e suas implicações na licitude da terceirização trabalhista. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 201, p. 175-192, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172588?mode=full>. Acesso: 19 agosto 2023.

PEREIRA, Maria Érica Ribeiro; TASSIGNY, Mônica Motta; BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida. Terceirização e Precarização do Trabalho na Política Pública de Assistência Social. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 9(3), p. 135-242, julho-setembro. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5138>. Acesso em: 17 agosto 2023.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. Fiscalização de contrato: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública), **Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho**, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/426>. Acesso em: 15 julho 2023.

PINHEIRO, Iuri; MIZARIA, Raphael. Manual de terceirização: teoria e prática. Salvador: **JusPodivm**, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: **Feevale**, 2013. Acesso em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2023.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. Manual de Terceirização. São Paulo: **Editora STS**, 1998.

RAMOS, Guerreiro. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57 (2): 267-282 Abr/Jun. 2006. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1343/1/2006%20Vol.57%2cn.2%20Revisitada%20-%20Max%20Weber.pdf>. Acesso em: 11 junho 2023.

RICHARDSON, J. A pesquisa qualitativa crítica e válida. In: RICHARDSON, R. J. et al. (Org) Pesquisa Social. 3ª ed. Revista e Ampliada. São Paulo: **Atlas**, 2012, p. 90 – 103.

ROCHA, Ronalty Oliveira; LUFT, Maria da Conceição Melo Silva; OLAVE, Maria Elena Leon; DE FREITA, Florence Cavalcanti Heber Pedreira. Teoria da agência e terceirização: uma proposta de modelo teórico para contratação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. **Revista Gestão & Tecnologia**, e-ISSN: 2177-6652. V. 219, n. 1. 2019 Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/1310>. Acesso em: 10 out. 2022.

ROSILHO, André J. Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação Mestrado (Mestrado em direito), Escola de Direito de São Paulo, **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8824/20111018%20-%20Vers%c3%a3o%20Final%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20%28dep%c3%b3sito%29%20.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 11 junho 2023.

ROSS, S. A. A teoria económica da agência: o problema do principal. *O American Economic Review*, v. 2, **Artigos e Procedimentos do 85º REUNIÃO ANUAL OU ASSOCIAÇÃO ECONÔMICA AMERICANA**, pág. 134-139. 1973. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/aer/top20/63.2.134-139.pdf>. Acesso em 11 janeiro 2023.

ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana de. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: **Atlas**, 2022.

SAITO, Richard e SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. abr./ju 2008, p. 79-86, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/3660>. Acesso em: 12 setembro 2022.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. Belo Horizonte: **Fórum**, 2020.

SANTOS, Franklim Brasil. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. Belo Horizonte: **Fórum**, 2016.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015.

SANTOS, Sâmia Alves dos. Uma análise sobre aspectos da gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra da UFPI. Dissertação Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública) - **Universidade Federal do Piauí**, 2018.

SANTOS, Luis Paulo Guimarães. Comparando o uso de mensuração forward-looking e contemporânea de desempenho na formulação de contratos de incentivo quando existe o problema do horizonte: Uma análise experimental. **Revista Contabilidade & Finanças**,

26(68), 195-207. 2015. Disponível:

<https://www.scielo.br/j/rcf/a/bQBPnV9JRjKxsKR9Z8kyvsG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 11 setembro 2022.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Riscos, controles e racionalidade na terceirização. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

SCHWARTZ, D. G. **Enciclopédia de Gestão do Conhecimento**. Hershey: Referência do Grupo de Ideias, 2006.

SEVERO, Valdete Souto. A perversidade da terceirização em serviços públicos. The perversity of the outsourcing in the public service. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 185-219, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/85587983/A_perversidade_da_terceiriza%C3%A7%C3%A3o_em_servi%C3%A7os_p%C3%BAblicos. Acesso em: 15 julho 2023.

SILVA FILHO, Edison Benedito da. A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista. **Revista PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 17, número 2 (30) pp. 259-277. 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11819>. Acesso em: 16 julho 2023.

SILVA, Antônio Álvares da. Responsabilidade da administração pública nas terceirizações. **Revista Ltr: legislação do trabalho**, v. 75, n. 3, p. 271-275, mar. 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/164698>. Acesso em: 16 julho 2023.

SILVA, Margarete Gomes de Oliveira Silva. Terceirização no âmbito do serviço público federal: obrigatoriedade contratual das terceirizadas treinarem seus funcionários. Trabalho de Conclusão de curso (**Curso de Especialização em Direito Legislativo**) - Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Brasília, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141084/Margarete%20Gomes%20de%20Oliveira%20Silva.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 14 julho 2023.

SILVA, Ricardo Margonari da; PREVITALI, Fabiane Santana. A Terceirização no Setor Público Brasileiro: Um estudo acerca da terceirização na Universidade Federal de Uberlândia e seus impactos na qualidade do ensino. Dissertação Mestrado (**Mestrado em Ciências Sociais**) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/12918/1/TerceirizacaoPrecarizacaoCaso.pdf>. Acesso em: 04 agosto 2023.

SORDI, V. F.; NAKAYAMA, M. K.; CUNHA, C. J. C. de A. (2017). O papel da liderança na criação e compartilhamento de conhecimento organizacional. **Anais Do Congresso Internacional De Conhecimento E Inovação**: v.1 n.1. 2017. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/70>. Acesso em: 18 agosto 2023.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Política pública de governo e planejamento estratégico como problema de escolha pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 36, n. 3, p. 32-41. jul./set. 1996. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rae/a/jc6z4XgwmnPcnp4b8H45jqc/?lang=pt>. Acesso em: 18 maio 2023.

SILVEIRA, Alexandre di Maceli da. Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática. Vinhedo: **Virtuous Company**, 2021. E-book.

SIMON, Herbert. SIMON, Herbert. O comportamento administrativo: estudos sobre as decisões em uma organização administrativa. Rio de Janeiro: **FGV**, 1988.

SIRELLI, Paula Martins. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia(im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. **Revista da Faculdade de Serviço Social – UFJF**, v. 9 n.2, ago-dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18192>. Acesso em: 18 junho 2023.

STROPPA, Christianne de Carvalho; PÉRCIO, Gabriel Verona. A terceirização de serviços e o contrato de facilities da Lei nº 14.011/2020. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: **Fórum**, 2022.

TEIXEIRA, M; RODRIGUES, H; COELHO, E. Precarização e terceirização: faces da mesma realidade. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. , p. 157-186. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/24401>. Acesso em: 10 julho 2023.

THÉBAUD-MONY, A.; DRUCK, G. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: Druck, G.; Franco, T. A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. São Paulo: **Boitempo**, 2007.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing(PMKT)**, Vol. 3, Setembro. 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

TOURINHO, Rita. A responsabilidade subsidiária da administração pública por débitos trabalhistas do contratado: a legalidade frente ao ideal de justiça. In: FORTINI, Cristiana. Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: **Fórum**, 2015. p. 138 p.101-122.

UFPI. **Campus Amílcar Ferreira Sobral**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2020-2022. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Campus Amílcar Ferreira Sobral**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2023-2024. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Campus Amílcar Ferreira Sobral**. Relatório de Gestão do Campus Amílcar Ferreira Sobral - 2020. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/141-relatorio-de-atividades>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Campus Amílcar Ferreira Sobral**. Relatório de Gestão do Campus Amílcar Ferreira Sobral - 2021. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/141-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Colégio Técnico de Floriano**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2020-2022. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Colégio Técnico de Floriano**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2023-2024. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Colégio Técnico de Floriano**. REGIMENTO INTERNO DO COLÉGIO TÉCNICO DE FLORIANO. Disponível em: <https://ufpi.br/regimentos-ctf>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Colégio Técnico de Floriano**. Relatório de Gestão do Colégio Técnico de Floriano - 2020. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-ctf>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Colégio Técnico de Floriano**. Relatório de Gestão do Colégio Técnico de Floriano - 2021. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-ctf>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Reitoria**. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2020-2024. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2020. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=108>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Minuta Regimento Interno da Pró-reitoria de Administração - 2022. Disponível em: <https://ufpi.br/regimento-interno-prad>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2020-2022. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Plano de Desenvolvimento da Unidade 2023-2024. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: 7 de ago. de 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Portaria PRAD/UFPI nº 21, de 25 de janeiro de 2022. Estabelece normas e procedimentos referentes à gestão e fiscalização de contratos, exceto contratos de obras e serviços de engenharia. Boletim de serviço. Teresina, PI, n. 32, jan. 2022.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Relatório de Gestão da Pró-reitoria de Administração - 2020. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-prad>. Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Relatório de Gestão da Pró-reitoria de Administração - 2021. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-prad>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

UFPI. **Pró-reitoria de Administração**. Relatório de Gestão da Pró-reitoria de Administração - 2022. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-prad>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: **Atlas**, 2010.

VIANA, Márcio Túlio. *70 anos de CLT: uma história de trabalhadores*. Brasília: **Tribunal Superior do Trabalho**, 2013.

VIEIRA, André Luís. Gestão de contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos (RCP) – Editora Fórum**, em 05 de Abril de 2014. Publicado na RCP, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 9- 32, mar./ago. 2014. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf. Acesso em: 21 junho 2023.

VIEIRA, James Batista; Barreto, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: **Enap**, 2019.

VILLARIM, Pereira Alvares; SILVA, Simone Soares; FREIRE, Patrícia de Sá. O que influencia o compartilhamento do conhecimento no setor público: uma revisão sistemática. **Revista Do Serviço Público**, 74(1), 264 - 286. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6403>. Acesso em: Acesso em: 7 agosto 2023.

WEYMER, Alex Sandro Quadros; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. As estratégias de contratação de mão de obra no setor portuário à luz da teoria da agência. **REBRAE - Revista Brasileira de Estratégia**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 233-245, set./dez. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321280349_As_estrategias_de_contratacao_de_mao_de_obra_no_setor_portuario_a_luz_da_teorias_da_agencia. Acesso em: 11 novembro 2021.

WILLIAMSON, Oliver. E. *As instituições econômicas do capitalismo*. México: **Fundo de Cultura Econômica**, 1989.

WILLIAMSON, O. E. *Mercados e Hierarquias*. Nova York: **The Free Press**, 1975.

WILLIAMSON, O. E. *As instituições econômicas do capitalismo – empresas, mercados, relacionamentos contratação*. Nova York: **The Free Press** - uma divisão da Mc Millan, 1985.

WILSON, R. Sobre a teoria dos sindicatos. **Econometrica**, v. 36, n. 1, pág. 119-132, 1968.

ZYMLER, Benjamim. A evolução legislativa e os antecedentes jurisdicionais que levaram a edição da IN SEGES/MP nº 5/2017. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: **Fórum**, 2018. p. 15-39.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIMENTO

Título do projeto: **TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.**

Pesquisador responsável: Alex dos Santos Alves

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Instituição/Departamento: Universidade Federal do Piauí / Programa de Mestrado

Profissional em Administração Pública (PROFIAP)

E-mail para contato: alexdsantosalves@gmail.com/ CEL: (89) 9940087-21

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), desta pesquisa, cujo objetivo é analisar como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Por favor, não se apresse em tomar a decisão. Leia cuidadosamente o que se segue e se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador responsável pela pesquisa através dos contatos indicados. Após ser esclarecido(a) sobre as informações, caso consinta em participar da pesquisa, você marcará a ciência deste documento, sendo encaminhada uma cópia digital para sua guarda pessoal.

Você pode recusar sua participação mesmo depois de aceitá-la, podendo retirar sua autorização a qualquer momento, sem qualquer ônus ou prejuízo a você. Este trabalho de pesquisa está vinculado ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), da Universidade Federal do Piauí (UFPI), cujo tema a ser desenvolvido é: **TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.** A realização da pesquisa será de cunho qualitativo e de caráter exploratório e descritivo.

Este convite está sendo lhe enviado, visto que você atende ao seguinte critério para inclusão na pesquisa, estipulados pelo pesquisador, a saber: a) exercer ou ter exercido a função de fiscal de contratos da UFPI – Campus Floriano no período entre 2017 e 2022. Caso não atenda a um destes critérios, favor informar ao pesquisador sobre a impossibilidade de participar deste estudo.

Caso atenda aos critérios supramencionados e concorde, sua participação consistirá em uma entrevista semiestruturada, respondendo às perguntas que abordam, como ocorre a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas terceirizadas, e de que forma a fiscalização de contratos pode afetar os possíveis conflitos de agência presentes na relação. A entrevista poderá ser realizada de modo presencial ou no formato remoto, conforme a sua disponibilidade, e terá como base um roteiro de entrevistas elaborado pelo pesquisador. Caso concorde, as respostas serão gravadas em áudio para posterior transcrição e análise. Caso escolha o formato virtual, será feita por aplicativo de vídeo conferência “Google Meet”, e no presencial, poderá ocorrer nas dependências da instituição. Independente do formato, levará em torno de 30 (trinta) minutos para ser respondida.

A previsão de riscos é mínima, podendo estes envolverem o constrangimento do entrevistado(a) pelo desconforto em compartilhar informações pessoais, e o receio que as informações colhidas sejam acessadas por pessoas não ligadas a pesquisa. Tais riscos serão minimizados com a sua total liberdade de não precisar responder a qualquer pergunta ou parte delas, sendo livre também para interromper sua participação no estudo a qualquer momento

sem justificar sua decisão. Além disso, as informações fornecidas serão guardadas em arquivos seguros e protegidos por senha, impossibilitando que pessoas não ligadas à pesquisa tenham acesso a estas informações. Esses dados serão guardados pelo pesquisador responsável por essa pesquisa em pasta lacrada, em um armário trancado por chave, e por um período de 5 (cinco) anos. Findado este período, o pesquisador excluirá os arquivos de mídia de forma definitiva e incinerará toda a documentação.

Esta pesquisa trará benefícios, respeitando o princípio da beneficência e comprometendo-se com o mínimo de danos e riscos para o participante. A pesquisa ajudará com maiores informações sobre ocorre a relação estabelecida a UFPI e as empresas contratadas através das terceirizações, e de que modo as ações tomadas pela fiscalização de contratos podem minimizar tais conflitos, analisando a percepção dos atores envolvidos, especificamente, os fiscais de contratos da Universidade Federal do Piauí, Campus Floriano.

Todas as informações fornecidas serão utilizadas somente para esta pesquisa, podendo ser divulgadas apenas em congressos ou publicações científicas. Suas respostas serão confidenciais e seu nome não aparecerá na divulgação dos dados e nem quando os resultados forem apresentados. Portanto, os pesquisadores se comprometem a manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 e nº 510/2016 e a Norma Operacional nº 001/2013, do Conselho Nacional de Saúde, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos.

É importante lembrar que sua participação em qualquer tipo de pesquisa é voluntária. Caso aceite participar, não receberá nenhuma compensação financeira. Também não sofrerá qualquer prejuízo se não aceitar ou se desistir após ter iniciado a entrevista. Se você tiver algum gasto pela sua participação nessa pesquisa, ele será assumido pelo pesquisador e reembolsado para você. Estão garantidas todas as informações que você queira, antes, durante e depois do estudo. Caso queira, você poderá ter acesso aos resultados da pesquisa.

Para tanto, solicitamos sua colaboração mediante a assinatura deste termo. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Após seu consentimento, assine todas as páginas e ao final desse documento que está em duas vias. O mesmo, também será assinado pelos pesquisadores em todas as páginas, ficando uma via com você participante da pesquisa e outra com o pesquisador. Por favor, leia com atenção e calma, aproveite para esclarecer todas as suas dúvidas.

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável Alex dos Santos Alves, nos telefones (89) 99400-8721/ 99988-2949, Rua Cruzeiro do Sul, 509 - Centro - Floriano/PI, e-mail alexdsantosalves@gmail.com.

Ressaltamos que, este estudo foi analisado por um Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) que é um órgão que protege o bem-estar dos participantes de pesquisas. O CEP é responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos, visando garantir a dignidade, os direitos, a segurança e o bem-estar dos participantes de pesquisas. Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI - Campus Amílcar Ferreira Sobral - Bairro Meladão - CEP: 64.808-605 - Floriano – PI. O atendimento presencial no CEP ocorre de segunda a sexta-feira, entre às 08h e 12h. Caso prefira, pode entrar em contato pelo telefone (89) 3522-0133, de segunda a sexta-feira, entre às 08h e 12h ou pelo e-mail cepcaf@ufpi.edu.br, web: <https://ufpi.br/comite-de-etica-e-pesquisa-cep-cafs-floriano>.

Consentimento do participante

Eu, abaixo assinado, declaro que concordo em participar desse estudo como voluntário(a) de pesquisa. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) sobre o objetivo desta

pesquisa, que li ou foram lidos para mim, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação e esclareci todas as minhas dúvidas. Foi-me garantido que eu posso me recusar a participar e retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto me cause qualquer prejuízo, penalidade ou responsabilidade. Autorizo a divulgação dos dados obtidos neste estudo mantendo em sigilo a minha identidade. Informo que recebi uma via deste documento com todas as páginas rubricadas e assinadas por mim e pelo Pesquisador Responsável.

Nome do(a) participante: _____

Endereço: _____

RG: _____;

Assinatura: _____ local e data: _____

Declaração do pesquisador

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimentos Livre e Esclarecido deste participante (ou representante legal) para a participação neste estudo. Declaro ainda que me comprometo a cumprir todos os termos aqui descritos.

Nome do Pesquisador: Alex dos Santos Alves

Assinatura: _____

Local/data: _____

Nome do Pesquisador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Assinatura: _____

Local/data: _____

APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA POSSE E UTILIZAÇÃO DE IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS EDUCACIONAIS

Eu, _____
autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado “**TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL**” de Alex dos Santos Alves, e sob orientação do Professor Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, vinculados ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFPI).

Minha imagem e som de voz podem ser utilizadas apenas para fins acadêmicos-científicos.

Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam elas televisão, rádio ou internet.

Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e sons de voz são de responsabilidade do pesquisador responsável. Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e som de voz. Uma cópia ficará com o pesquisador responsável pela pesquisa e a outra com o(a) participante.

- () Autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e filmagem.
- () Não autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e/ou filmagem.
- () Autorizo apenas a captação de voz por meio da gravação.

Alex dos Santos Alves
Pesquisador Responsável
Matrícula 20211010165
Mestrado Profissional em
Administração Pública –
PROFIAP/UFPI

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do
Nascimento
Orientador

Participante

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADO

Prezado sujeito,

Esta entrevista semiestruturada integra a pesquisa que subsidiará a Dissertação de Mestrado com o título: “**TERCEIRIZAÇÕES DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ENTRE A UFPI E AS EMPRESAS TERCEIRIZADAS SOB A ÓTICA DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL**”, realizada no âmbito do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP na Universidade Federal do Piauí. Este estudo está sendo conduzido pelo mestrando Alex dos Santos Alves, sob orientação do Professor Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, e tem como objetivo descrever como a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, à luz da Teoria da Agência. As entrevistas não serão identificadas, sinta-se à vontade para respondê-la de forma sincera, e de acordo com sua percepção.

Agradecemos antecipadamente a sua colaboração!

Alex dos Santos Alves
Pesquisador Responsável/ Mestrando
Matrícula 20211010165
Mestrado Profissional em Administração
Pública – PROFIAP/UFPI

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes
do Nascimento
Orientador

Informações sobre a pesquisa:

1. A pesquisa tem como contexto de estudo a terceirização de serviços no setor público e o papel da fiscalização de contratos na relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados;
2. O objetivo da pesquisa é descrever como a Universidade Federal do Piauí – Campus Floriano e as empresas contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, à luz da Teoria da Agência.
3. Para tanto, indicamos os possíveis problemas de agência presentes na relação UFPI e empresas de terceirização de serviços, encontrados na literatura acadêmica que aborda o tema.
4. Para fundamentar nosso estudo, utilizamos a "teoria da agência". O modelo fundamental dessa teoria assume a presença de dois participantes, conhecidos como principal e agente, que interagem por meio de transações de mercado. O principal é um participante cujos benefícios estão diretamente ligados às ações de um agente específico. No entanto, devido à sua natureza como indivíduos distintos, podem surgir desafios nessa relação, que são denominados de "problemas de agência". Esses problemas podem se manifestar de diversas formas, como divergências de objetivos entre eles, assimetria de informações e diferenças na propensão ao risco. Essas dificuldades prejudicam a realização dos interesses do principal, o qual deve desenvolver mecanismos de controle e incentivos para orientar a atuação ótima do agente, alinhando-a aos seus interesses. Um exemplo disso é a fiscalização dos contratos na administração pública, que tem como objetivo monitorar e orientar os agentes (empresas terceirizadas) para garantir sua aderência ao que foi acordado nos contratos e nos termos de referência.
5. Considerando que os fiscais de contratos, atuam como mediadores na relação entre principal e agente, por meio de suas percepções, além do objetivo geral, esta pesquisa tem como objetivo descrever se os problemas de agência estão presentes na relação entre a UFPI-empresa terceirizada, assim como e analisar como a atuação dos fiscais os afeta. Com base nesses resultados, poderemos propor sugestões para aprimorar a prática de fiscalização de contratos na UFPI-Campus Floriano.

Data/Hora: _____

I - Perfil do fiscal de contrato UFPI/Floriano

a) Qual é a sua área e nível de formação acadêmica?

Área

Ciências Exatas e da Terra () Ciências Biológicas () Engenharia / Tecnologia ()
 Ciências da Saúde () Ciências Agrárias () Ciências Sociais () Ciências Humanas ()
 Lingüística Letras e Artes ()

Nível

() Ensino Médio () Ensino Técnico () Graduação () Pós-Graduação
 () Outro (especificar): _____

b) Há quanto tempo você trabalha como fiscal de contratos?

() Menos de 1 ano () Entre 1 e 3 anos () Entre 3 e 5 anos () Mais de 5 anos

c) Você recebeu algum tipo de capacitação para atuar como fiscal de contratos?

() Sim () Não

II - Percepção dos fiscais quanto aos conflitos presentes na relação entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços

Diferenças de motivações e objetivos

1) Na sua opinião, as empresas contratadas para prestar serviços à UFPI têm seus objetivos e interesses alinhados com os objetivos e as metas da instituição? *Caso afirmativo, como esse desalinhamento pode impactar no sucesso das parcerias estabelecidas entre a UFPI e as empresas terceirizadas?*

2) *Durante a sua atuação como fiscal, quais foram os principais problemas encontrados durante a execução dos serviços, e de que forma esses problemas afetam os objetivos propostos com a contratação?*

3) *Enquanto responsável pela atividade de fiscalização, você busca de alguma forma promover o alinhamento de interesses entre a UFPI e as empresas terceirizadas? Caso afirmativo, de que forma esse alinhamento de interesses é realizado?*

Assimetria de informação

4) Você acredita que a UFPI possui mecanismos adequados para avaliar previamente se as empresas contratadas para prestar serviços à instituição possuem a capacidade de entregar os resultados esperados com a contratação? *Em sua opinião, qual é a importância dessa avaliação para garantir o sucesso das parcerias estabelecidas entre a UFPI e as empresas terceirizadas?*

5) Você busca obter informações, assim como manter a UFPI ciente sobre as capacidades (competências), recursos, histórico do desempenho e infrações cometidas pelas empresas

contratadas? *Caso afirmativo, como ocorre essa coleta de informação, e de que forma esses dados são apresentados à instituição?*

6) Você acha que ao longo da execução contratual as empresas terceirizadas buscam encontrar brechas de modo a evitar a aplicação de todo o esforço necessário para a prestação dos serviços? Como isso geralmente se apresenta?

7) Você monitora a atuação das empresas contratadas *de forma a prevenir condutas* que possam prejudicar a prestação dos serviços? Caso surjam desvios, como você lida com essas *condutas indesejadas de forma a minimizar seus impactos na prestação dos serviços?*

Distintas Propensões ao risco

8) Na sua opinião, as empresas terceirizadas estão mais ou menos preocupadas em garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato do que a instituição? Em caso afirmativo, a que você atribui essa discrepância de preocupação e a maior preocupação por parte da UFPI/empresa?

9) Você busca assegurar que a empresa/UFPI tenha a mesma preocupação que a UFPI/empresa com o cumprimento dos objetivos propostos pela contratação? Qual o seu papel?

Diferentes horizontes de planejamento

10) Considerando suas observações sobre o comportamento das empresas terceirizadas, elas mostram-se mais preocupadas com o cumprimento de metas de curto prazo, atendendo apenas às demandas mínimas necessárias para garantir o pagamento mensal, conforme estabelecido no contrato? Ou, elas buscam alinhar suas ações com a política da instituição, visando promover melhorias na qualidade dos serviços prestados a longo prazo?

Pergunta extra

Com base na sua experiência na fiscalização, quais recomendações ou sugestões você poderia oferecer para aprimorar a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados, visando uma maior eficiência, transparência e alinhamento de objetivos?

APÊNDICE D - RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO VINCULADO À DISSERTAÇÃO

Universidade Federal do Piauí - UFPI
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede – PROFIAP
Centro de Educação à Distância - CEAD



Relatório Situacional da Função Fiscalizatória dos contratos de prestação de serviços terceirizados no Campus Floriano da UFPI.

Teresina, PI
Setembro de 2023

No contexto da Universidade Federal do Piauí, a terceirização é uma prática comum para otimização de recursos e entregar de serviços de natureza assessoria à esfera de competência da instituição. No entanto, para que esses serviços sejam entregues de acordo com os padrões estabelecidos, respeitando as obrigações contratuais e regulamentações aplicáveis, a atividade de fiscalização contratual desempenha um papel fundamental.

Responsável por controlar e supervisionar os acordos firmados pela instituição, cabe à fiscalização avaliar com eficiência a qualidade dos serviços gerenciados pelas empresas contratadas a serem entregues à comunidade acadêmica.

Diante disso, analisar como a UFPI e as empresas por ela contratadas interagem no que diz respeito à delegação e execução desses serviços, assim como os desafios enfrentados pelos agentes envolvidos no processo de mediação entre as partes, não apenas abre espaço para a compreensão da dinâmica estabelecida na relação, como também permite a proposição de ações que visem garantir uma melhor efetividade na execução dessas atividades.

Nessa perspectiva, o objetivo deste relatório técnico é fornecer uma análise situacional da função fiscalizatória relacionada durante a execução dos contratos de serviços terceirizados supervisionados pelo Campus Floriano da UFPI. Com isso, busca-se oferecer insights valiosos que permitam tanto aprimorar à atividade de fiscalização, quanto promover a transparência e a eficiência na gestão e execução de tais atividades.

INTRODUÇÃO

A UFPI é a mais antiga e conceituada instituição de ensino superior do estado do Piauí. Instituída pela Lei nº 5.528/68, iniciou suas atividades por meio da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI) em primeiro de março de 1971, com o compromisso de facilitar a criação, organização e compartilhamento contínuo de conhecimento adaptado às demandas da atualidade e à dinâmica social e que, para tanto, desfruta de uma autonomia tanto didático-científica, quanto administrativa, financeira e patrimonial (UFPI, 2020).

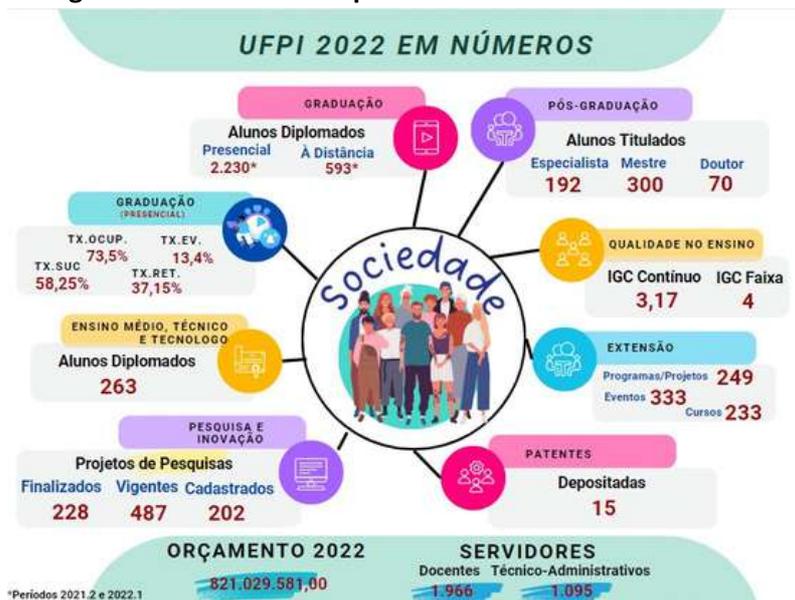
De acordo com seu Plano de Desenvolvimento Institucional, referente ao exercício de 2020-2024 (PDI 2020-2024), a IES orienta-se pela utilização eficaz de recursos humanos e materiais, promovendo a universalidade do saber e incentivando a colaboração interdisciplinar, por meio da inovação no ensino, na pesquisa e na extensão. Nesse sentido, é ofertada à sociedade oportunidades de qualificação para o mundo de trabalho contemplando uma formação do conhecimento desde o ensino básico, técnico e tecnológico, até a educação superior e pós-graduação. desta forma, contribuindo não apenas com para o crescimento econômico como também para o avanço político, social e cultural da região que vivencia, ao longo dos anos, dificuldades socioeconômicas importantes presentes em seu contexto social (UFPI, 2020).

Atualmente, a UFPI oferta o ensino no modo presencial em 4 municípios do Piauí, tendo sua sede e foro na cidade de Teresina, capital do estado, e três *campi* sediados nas cidades de Picos, Bom Jesus e Floriano (UFPI, 2020). É importante salientar que, sua inserção institucional foi ampliada na região foi com a implementação da Educação à distância (EaD), atendendo além das localidades mencionadas diversas outras regiões do estado do Piauí.

Com esse propósito, foram implantadas novas unidades descentralizadas, promovendo a interiorização do ensino, com o credenciamento de polos de apoio avançado em cidades como Buriti dos Lopes, Inhuma, Simões, Canto do Buriti, Gilbués, entre outras localidades, inclusive fora do estado, como nas cidades baianas de Juazeiro e Campo Alegre de Lourdes. Assim, cumprindo com o propósito de difundir o conhecimento que permite o crescimento profissional e desenvolvimento da ciência e tecnologia tanto no Piauí quanto em outras regiões do Brasil.

Por sua vez, tendo em vista atender às demandas impostas pela sociedade, oferta em média 233 cursos à comunidade composta por mais de 21 mil discentes, atendidos por um corpo de servidores docentes e técnicos administrativos qualificados de aproximadamente 3 mil servidores (UFPI, 2022).

Figura 1 – Números de diplomados na UFPI a cada ciclo



Fonte: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=78>

Conforme os dados sintetizados na Figura 1, em média, são diplomados 3.648 discentes a cada ciclo. Entretanto, cabe salientar que além de recursos materiais, técnicos e tecnológicos, e humanos que compõem a estrutura interna da universidade, esta também estabelece parcerias com a iniciativa privada para gestão de atividades não essenciais, mas relacionadas à esfera de competência da instituição.

Desse modo, inúmeros contratos de terceirização foram celebrados para a execução de atividades-meio da universidade, como os serviços de limpeza, copeiragem, vigilância, transporte, entre outros, que, de acordo com o Painel de Custeio (peineldecusteio.planejamento.gov.br) demonstra que, de 2018 a 2022, foram gastos uma média de R\$ 419 milhões de reais em itens de despesas associados, de modo geral, à terceirização, o que representa 59 % de todo custeio administrativo ali evidenciado.

Dados disponibilizados pela UFPI (<https://ufpi.br/contratos-gc>), informam que em dezembro de 2022, existiam, pelo menos, 111 contratos de terceirização vigentes na universidade para a execução de serviços com ou sem a dedicação exclusiva de mão de obra. Portanto, com base nestes números, a terceirização tem se tornado um elemento extremamente relevante na estrutura administrativa da universidade em diversos aspectos, e um desses aspectos é, sem dúvida, à gestão e à fiscalização contratual.

Cada um desses contratos envolveu consideráveis esforços administrativos, desde o planejamento e seleção de fornecedores até a assinatura, monitoramento, fiscalização, revisão e pagamento. Cada fase desse processo implica em custos de transação que podem representar riscos e demandar a implementação de controles para mitigá-los. Portanto, a jornada dos contratos terceirizados está intimamente ligada à trajetória dos riscos envolvidos e aos controles necessários para gerenciá-los.

Desse modo, tendo em vista que, cabe ao Estado resguardar o interesse público, garantindo a eficiência das atividades gerenciadas pela iniciativa privada em seu benefício, atribuição que, na seara pública, representa uma prerrogativa conferida em lei. Os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, de forma compulsória e no pleno exercício da sua atividade administrativa, devem controlar e supervisionar seus acordos firmados, avaliando de forma eficaz a qualidade dos serviços executados por ente particular. Em outras palavras, cabe ao Poder Público verificar se de fato o que foi ou está sendo realizado condiz com o acordo firmado entre as partes com o objetivo de atender às necessidades coletivas.

Diante dessa perspectiva, foi desenvolvido um estudo empírico com o objetivo de analisar a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas prestadoras de serviços terceirizados. Para tanto, a partir do enfoque dado à UFPI - Campus Floriano, considerando a estreita relação dos fiscais de contratos com o objeto em análise, a apresentação crítica das suas percepções quanto a fatores contingências presentes na relação, especialmente no que diz respeito à delegação e execução dos serviços de natureza terceirizada, pode contribuir de forma significativa para uma compreensão clara e abrangente sobre as interações e condutas promovidas pelas partes em busca da satisfação de seus interesses.

Além disso, levando em conta que as sugestões e medidas adotadas ou não por esses agentes durante a fiscalização da execução contratual têm o potencial de afetar o *payoff* da relação, analisar as ações empreendidas com o propósito de mitigar conflitos e possíveis falhas cometidas por esses agentes durante a mediação de interesses entre as partes, não apenas possibilitou esclarecer a dinâmica da relação, como também pôde evidenciar os desafios enfrentadas durante o processamento dessas terceirizações.

Isso, por sua vez, abriu espaço para a proposição de ações visando aprimorar a condução das atividades relacionadas à função fiscalizatória dos acordos supervisionados sob a responsabilidade do Campus Floriano da UFPI.

A PRÁTICA DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NA UFPI - CAMPUS FLORIANO

O Campus Floriano da UFPI conta com duas unidades administrativas situadas ao longo da BR 343, na área urbana do município de Floriano: o Colégio Técnico de Floriano – CTF e o Campus Amílcar Ferreira Sobral – CAFS; além de dispor de uma fazenda experimental chamada “Novo Recreio”, localizada na zona rural (CTF; CAFS, 2022). Esses componentes oferecem uma ampla variedade de cursos de ensino superior e programas de pós-graduações, além de proporcionar à comunidade local oportunidades de ensino nos três últimos níveis da Educação Básica, ou seja, o Ensino Médio, concomitantes com uma formação de nível técnico (CTF; CAFS, 2022).

Para tanto, além do corpo de servidores, composto por um quadro de 157 (cento e cinquenta e sete) docentes e 64 (sessenta e quatro) técnicos-administrativo, para atender a uma demanda de cerca de 2.794 (dois mil, setecentos e noventa e quatro) alunos distribuídos nas modalidades de ensino presencial e à distância, visando manter o funcionamento das atividades desenvolvidas pela unidade, em dezembro de 2022, o Campus de Floriano/UFPI contabilizava 17 (dezessete) contratos de terceirização, formalizados com 13 (treze) empresas. Esses contratos abrangem diversas áreas de atuação, tais como vigilância, limpeza, transporte, manutenções em geral e outras atividades similares, disposto no Quadro 1.

Quadro 1 - Contratos de terceirização vigentes entre 2017 e 2022 destinados a manutenção de atividades acessórias no campus da UFPI-Floriano.

CONTRATO	DESCRIÇÃO DO OBJETO
35/2017	Locação de veículos
38/2017	Locação de veículos
73/2017	Serviços de administração e Gerenciamento informatizado de abastecimento de combustíveis em veículos oficiais
74/2017	Serviços de administração e Gerenciamento informatizado de abastecimento de combustíveis em veículos oficiais
43/2018	Manutenção de equipamentos de laboratório

12/2019	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de cozinha industrial
16/2019	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de cozinha industrial
35/2019	Serviços de controle de pragas e vetores urbanos
39/2019	Serviços continuados de prestação de serviços com disponibilização de mão de obra (cozinheiro, auxiliar de cozinha e almoxarife)
51/2019	Manutenção de ar-condicionado
59/2019	Manutenção predial
14/2020	Serviço continuado de vigia e vigilância patrimonial armada e desarmada
23/2020	Coleta de Resíduos sólidos
11/2021	Serviço continuado de conservação e limpeza predial
23/2021	Manutenção de gabinetes odontológicos
4/2022	Serviço continuado de apoio administrativo e atividades auxiliares
6/2022	Manutenção de geradores

Fonte: elaborado pelos autores (2023)

Nesse contexto, com o objetivo de atender ao mandamento normativo que estabelece a designação de pelos menos um servidor para supervisionar a execução dos serviços contratados, a Administração nomeou um total de 24 (vinte e quatro) servidores para atuar na atividade de fiscalização contratual durante o período de 2018 a 2022. É importante destacar que esses dados foram coletados em dezembro de 2022, portanto, as informações se baseiam nessa data. Além disso, é oportuno observar que esses números podem variar, uma vez que as designações de contratos estão sujeitas a mudanças constantes, e há casos em que servidores desempenham a função de fiscalização em mais de uma contratação.

Diante disso, com o objetivo de analisar como ocorre a relação estabelecida entre a UFPI e as empresas contratadas para a prestação de serviços na unidade Floriano, compreendendo informações no que diz respeito à delegação e execução das atividades de natureza terceirizada, assim como as ações empreendidas com o propósito de mitigar conflitos e possíveis falhas cometidas pelos agentes de fiscalização na mediação de interesses entre as partes, foram selecionados 10 (dez) fiscais de contratos por meio de uma amostragem não probabilística, para participar de uma entrevista semiestruturada, composta por questões abertas, com o objeto de evidenciar não apenas a dinâmica da relação, como também os desafios enfrentadas pelos agentes envolvidos no processamento desses contratos.

Diagnóstico da situação-problema

Após a análise detalhada da relação UFPI-empresas interpostas, realizada sob a ótica dos agentes de fiscalização contratual lotados no Campus Floriano, foram obtidos os seguintes resultados conclusivos sobre a atividade de supervisão dos serviços de natureza terceirizada desempenhados na instituição:

- **Deficiência na Capacitação dos Fiscais:** Ficou evidente que os fiscais de contratos não estavam recebendo a capacitação necessária para desempenhar suas funções de maneira eficaz. A ausência de programas de treinamento específicos comprometeu a habilidade de avaliação do desempenho e a conformidade com os contratos.

Do exposto, é importante destacar que, quando os entrevistados foram questionados sobre o cultivo de um ambiente de aprendizagem, transferindo habilidades e competências necessárias à execução de suas atribuições com eficiência e segurança, 100% dos sujeitos da pesquisa afirmam que não receberam capacitação para assumir tal atribuição. Dessa forma, os resultados demonstram que, mesmo diante da natureza complexa atribuída à atividade de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, segundo o ponto de vista dos entrevistados, a instituição não tem investido na preparação prévia dos seus servidores.

- **Desafios no Planejamento das Fiscalizações:** Observou-se que muitas fiscalizações são conduzidas sem um plano de fiscalização específico, abrangendo o planejamento e sistematização das atividades a serem desempenhadas com diretrizes claras baseado em riscos. Consequentemente, as ações empreendidas adquirem um caráter mais reativo em vez de preventivo, aumentando os riscos de não conformidades contratuais.

Cabe ressaltar que, após o recebimento do ato de designação, o fiscal de contrato deve adotar algumas providências iniciais, como o estudo detalhado do objeto contratado e dos termos contratuais, para que possa definir o modelo de fiscalização a ser adotado. Esse modelo deve ser traduzido em um plano de fiscalização que consistirá no detalhamento de uma sequência de procedimentos que o fiscal deve seguir para assegurar a operacionalização dos trabalhos de supervisão durante toda a execução contratual.

- **Falta de sintonia entre fiscais e demais unidades responsáveis por estruturar as contratações:** Verificou-se uma notável falta de comunicação entre a unidade central de gestão de contratos e os fiscais encarregados pela fiscalização in loco. Isso resultou em informações desatualizadas, falta de alinhamento quanto às expectativas e obstáculos na coordenação das atividades de fiscalização.

De acordo com os dados, constatou-se que, os fiscais estão passando por dificuldades em manter uma comunicação ativa junto aos órgãos responsáveis por orientá-los, assim como auxiliá-los dirimindo dúvidas pontuais sobre o exercício de suas atribuições. Frequentemente, relatam uma sensação de insegurança endêmica, por se encontrarem isolados dos demais responsáveis e/ou setores técnicos da instituição, como o Setor de Licitações, PROJUR e, principalmente, da Gerência de Contratos.

- **Impacto na Qualidade dos Serviços:** Esses desafios identificados na função fiscalizatória tiveram impactos diretos na qualidade dos serviços terceirizados no Campus de Floriano, resultando em não conformidades contratuais, atrasos e, em alguns casos, frustração do objeto da contratação.

Por todo exposto, os resultados apontam que, embora haja conflitos nos acordos de cooperação homologados entre a instituição e entes particulares e a atividade de fiscalização tem a capacidade de adotar medidas com o intuito de mitigá-los, visto que existe um padrão de procedimentos para o acompanhamento dos contratos terceirizados no âmbito UFPI; mas, questões como, por exemplo, a falta de uma política de capacitação contínua e a ausência de um plano de acompanhamento da execução contratual, abrangendo um planejamento detalhado das atividades a serem desempenhadas com diretrizes claras e baseado em riscos, têm dificultado a promoção de ações mais assertivas.

Para tanto, considerando as recomendações propostas pelos agentes de fiscalização designados para atuar no monitoramento dos contratos de prestação de serviços no Campus Floriano, algumas ações práticas podem ser implementadas com o objetivo de melhorar a rotina de atividades desenvolvidas na instituição, que podem ser implementados em três níveis, abordados a seguir:

Recomendações de intervenção

CURTO PRAZO

Ação 1: Criar o setor de contratos ou designar servidor para esse tipo de tarefa no Campus

Justificativa: Criar um setor específico ou designar um servidor da unidade para mediar a relação entre gestores, fiscais e Gerência de Contratos/PRAD. A proposta visa diminuir o ruído de informações presente na relação, assim como fornecer um suporte adicional aos agentes envolvidas com a disseminação de informações e procedimentos previstos tanto na legislação que aborda o tema quanto em normativos estabelecidos pela instituição. Além disso, poderão diagnosticar possíveis falhas na condução dos processos com o potencial de ocasionar obstáculos insanáveis que possam prejudicar tanto a consumação dos objetivos propostos com a contratação como a probidade funcional de todos os servidores envolvidos no processos.

Responsável: Coordenação Administrativa e Financeira/ Direção da Unidade

Ação 2: Diagnosticar a situação dos processos críticos

Justificativa: Conhecer as principais ações empreendidas pelas empresas terceirizadas com o potencial de frustrar os objetivos almejados com as contratações da unidade. Além disso, a ação de diagnosticar a situação dos processos críticos é essencial para aprimorar a eficiência, a eficácia e a conformidade dos procedimentos adotados pela fiscalização contratual na unidade. Ela proporciona uma visão abrangente e detalhada do estado atual dos processos, permitindo a tomada de medidas corretivas, a melhoria contínua e o cumprimento das obrigações contratuais e legais, beneficiando todas as partes envolvidas na contratação.

Responsável: Setor de contratos/ Gestor e fiscal de contratos

Justificativa: *Benchmarking* - Comparar as atividades desenvolvidas pela fiscalização com as melhores práticas realizadas nos fluxos dos processos críticos em Instituições Públicas com o objetivo de implementá-las na unidade. Além disso, buscar melhores práticas na fiscalização contratual é essencial para promover a eficiência, a transparência, a conformidade e a qualidade na gestão de contratos públicos. Essa ação demonstra um compromisso em maximizar o valor dos recursos públicos e atender aos interesses da comunidade acadêmica, garantindo que a fiscalização contratual seja realizada da forma mais eficaz e responsável possível.

Responsável: Setor de contratos ou servidor designado

MÉDIO PRAZO

Ação 4: Estabelecer uma política de capacitação contínua

Justificativa: A criação de uma política de capacitação contínua é fundamental para aprimorar a competência, a conformidade e a eficiência na fiscalização contratual. Essa ação não apenas beneficia o desempenho das atividades de fiscalização, mas também fortalece a integridade, a transparência e a qualidade das práticas governamentais desenvolvidas na unidade.

Responsável: Coordenação Administrativa e Financeira/ Diretoria

Ação 5: Realizar relatórios periódicos sobre a execução das atividades realizadas

Justificativa: A prática de realizar relatórios periódicos sobre a execução das atividades contratadas é justificada pela sua contribuição para a transparência, *accountability*, monitoramento eficaz, eficiência, prevenção de irregularidades, tomada de decisões embasadas em dados e comunicação eficaz. Ela desempenha um papel crucial na fiscalização contratual, garantindo o uso adequado dos recursos públicos e o cumprimento das obrigações contratuais.

Responsável: Setor de contratos/ Gestor e fiscal de contratos

LONGO PRAZO

Ação 6: Promover o alinhamento entre planejamento e execução contratual

Justificativa: Essa ação justifica-se pela necessidade de assegurar que os contratos sejam executados de acordo com o que foi cuidadosamente planejado, evitando desvios significativos que possam prejudicar a eficácia e a integridade dos processos de contratação geridos pela unidade. Além disso, o alinhamento contribui para a prevenção e a resolução eficaz de problemas, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos, em conformidade com as leis e regulamentos vigentes.

Responsável: Equipes de planejamento de contratação/ Gestor/ Fiscal

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama atual da função fiscalizatória dos contratos de prestação de serviços terceirizados no Campus Floriano da UFPI revela uma série de desafios que demandam atenção por parte da instituição. Durante o processo de análise, identificamos lacunas significativas em áreas-chave, incluindo comunicação, planejamento e capacitação dos fiscais de contratos.

Em resposta a esses desafios, foram apresentadas ações de melhoria, incluindo o estabelecimento de um sistema de comunicação mais eficazes, a elaboração de planos de fiscalização abrangentes e a implementação de programas de capacitação. Acreditamos que essas medidas podem contribuir significativamente para fortalecer a função fiscalizatória, promovendo a conformidade contratual, a eficiência na gestão de contratos e a qualidade dos serviços terceirizados.

Em última análise, é vital que a UFPI - Campus Floriano tome medidas imediatas para abordar as questões identificadas neste relatório e trabalhe continuamente na melhoria da função fiscalizatória. Ao fazê-lo, compromete-se em garantir o uso responsável dos recursos públicos e a entrega de serviços de alta qualidade à nossa comunidade.

Todavia, é importante salientar que este relatório situacional retrata as informações extraídas a partir das percepções de uma amostra da população dos agentes de fiscalização designados pela instituição e as recomendações e opiniões conclusivas aqui expressas são de caráter instrutivo. Portanto, para que possam abordar os desafios presentes na relação objeto do presente estudo de uma forma mais abrangente, cabe a instituição buscar mais informações consultando uma amostra maior ou até mesmo a totalidade da população da pesquisa, assim as demais unidades e setores responsáveis por estruturar os acordos de terceirização no âmbito da instituição.

Teresina, 08 de setembro de 2023

Responsáveis:

Alex dos Santos Alves

E-mail: alexdsa@ufpi.edu.br

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

E-mail: joaohipolito@ufpi.edu.br

BRASIL. **Painel de Custeio Administrativo**. Disponível em: <https://paineldecusteio.economia.gov.br/custeio.html>

FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. **Terceirização na Administração Pública**: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha; VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PAIM, Flaviana Vieira. **As seis regras de ouro da fiscalização administrativa de contratos**. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. **Terceirização na Administração Pública**: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência**: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. **Riscos, controles e racionalidade na terceirização**. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. **Terceirização na Administração Pública**: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

UFPI. Campus Amílcar Ferreira Sobral. **Plano de Desenvolvimento da Unidade 2023-2024**. <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=114>. Acesso em: 7 de ago. de 2023.

UFPI. Campus Amílcar Ferreira Sobral. **Relatório de Gestão do Campus Amílcar Ferreira Sobral - 2021**. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/141-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 7 de ago. de 2023.

UFPI. Colégio Técnico de Floriano. **Relatório de Gestão do Colégio Técnico de Floriano - 2021**. Disponível em: <https://ufpi.br/relatorio-de-atividades-ctf>. Acesso em: 7 de ago. de 2023.

UFPI. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2020-2024**. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2020. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/index.php/component/content/article?id=108>. Acesso em: 7 de ago. de 2023.

UFPI. Pró-reitoria de Administração. PORTARIA PRAD/UFPI Nº 21 DE 25 DE JANEIRO DE 2022. **Estabelece normas e procedimentos referentes à gestão e fiscalização de contratos, exceto contratos de obras e serviços de engenharia**. Disponível em: <https://ufpi.br/legislacao-gc>. Acesso em: 15 ago. 2023.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos**. Revista de Contratos Públicos (RCP) – Editora Fórum, em 05 de Abril de 2014. Publicado na RCP, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 9-32, mar./ago. 2014. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf. Acesso em: 21 de jun. 2023.

**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP****DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: PROBLEMAS DE AGÊNCIA NAS TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO EMPÍRICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - CAMPUS FLORIANO

Pesquisador: ALEX DOS SANTOS ALVES

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 69802023.7.0000.5660

Instituição Proponente: Universidade Federal do Piauí - Campus Amílcar

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.086.146

Apresentação do Projeto:

O projeto trata de analisar como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí e as empresas de terceirização de serviços, e de que forma a fiscalização de contratos afeta os possíveis problemas de agência presentes na relação. Com uma abordagem qualitativa de natureza descritiva e exploratória.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar como ocorre a relação de agência estabelecida entre a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e as empresas de terceirização de serviços, e de que forma a fiscalização de contratos afeta os possíveis problemas de agência presentes na relação.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

o projeto não descarta o risco mas garante ser mínimo, talvez pelo desconforto em compartilhar informações pessoais, e o receio que as informações colhidas sejam acessadas por pessoas não ligadas a pesquisa. Dessa forma o risco é amenizado pela segurança do anonimato e segurança no arquivo dos dados.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

o projeto apresenta um tema relevante para a área administrativa da instituição do que diz respeito as relações com as empresas terceirizadas e seus conflitos.

Endereço: Campus Amílcar Ferreira Sobral, BR 343, KM 3,5; bloco didático-pedagógico, térreo

Bairro: Meladão

CEP: 64.808-605

UF: PI

Município: FLORIANO

Telefone: (89)3522-4619

Fax: (89)3522-2716

E-mail: cepcafs@ufpi.edu.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PIAUI/CAMPUS AMILCAR
FERREIRA SOBRAL - UFPI**



Continuação do Parecer: 6.086.146

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O projeto de pesquisa apresenta clareza no texto, e a presença de todas as partes do projeto como também coesão entre elas e principalmente a relevância do tema.

Recomendações:

Nada a acrescentar.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Concluo que o protocolo de pesquisa cumpre com as questões éticas previstas para pesquisas com seres humanos.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2144928.pdf	22/05/2023 09:52:15		Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinado_assinado.pdf	22/05/2023 09:50:35	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Outros	ROTEIRO_DE_ENTREVISTAS_SEMIESTRUTURADO.pdf	22/05/2023 08:42:07	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Orçamento	ORCAMENTO.pdf	22/05/2023 08:38:20	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	22/05/2023 08:38:12	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Outros	Curriculo_Lattes_Joao_Carlos_Hipolito_Bernardes_do_Nascimento.pdf	22/05/2023 08:37:12	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Outros	Curriculo_Lattes_Alex_dos_Santos_Alves.pdf	22/05/2023 08:35:36	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	22/05/2023 08:35:01	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONFIDENCIALIDADE.pdf	22/05/2023 08:34:14	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Outros	TERMO_DE_AUTORIZACAO_PARA_POSSE_E_UTILIZACAO_DE_IMAGEM_E_SOM_DE_VOZ_PARA_FINS_EDUCACIONAIS.pdf	22/05/2023 08:33:55	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Declaração de Pesquisadores	DECLARACAO_DOS_PESQUISADORES.pdf	22/05/2023 08:33:20	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Declaração de	AUTORIZACAO_INSTITUCIONAL_CTF.	22/05/2023	ALEX DOS SANTOS	Aceito

Endereço: Campus Amilcar Ferreira Sobral, BR 343, KM 3,5; bloco didático-pedagógico, térreo

Bairro: Meladão

CEP: 64.808-605

UF: PI

Município: FLORIANO

Telefone: (89)3522-4619

Fax: (89)3522-2716

E-mail: cepcafs@ufpi.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PIAUÍ/CAMPUS AMÍLCAR
FERREIRA SOBRAL - UFPI



Continuação do Parecer: 6.086.146

Instituição e Infraestrutura	pdf	08:32:55	ALVES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	AUTORIZACAO_INSTITUCIONAL_CAF S.pdf	22/05/2023 08:32:50	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoAlexdosSantosAlves.docx	22/05/2023 08:30:43	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito
Solicitação Assinada pelo Pesquisador Responsável	CARTA_DE_ENCAMINHAMENTO.pdf	22/05/2023 08:30:33	ALEX DOS SANTOS ALVES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FLORIANO, 29 de Maio de 2023

Assinado por:
Maria Augusta Rocha Bezerra
(Coordenador(a))

Endereço: Campus Amilcar Ferreira Sobral, BR 343, KM 3,5; bloco didático-pedagógico, térreo
Bairro: Meladão **CEP:** 64.808-605
UF: PI **Município:** FLORIANO
Telefone: (89)3522-4619 **Fax:** (89)3522-2716 **E-mail:** cepcafs@ufpi.edu.br