



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULIA PEREIRA LOPES

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA
INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.**

Volta Redonda
2023

JULIA PEREIRA LOPES

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA
INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciências Humanas e Sociais como requisito
parcial para a obtenção do Grau de Mestre em
Administração Pública.

Orientador:
Prof. Dr. Ivan Carlin Passos

Volta Redonda

2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

L864g Lopes, Julia Pereira
GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA
INSTITUCIONAL : Um Estudo de Caso na Universidade Federal
Fluminense / Julia Pereira Lopes. - 2023.
140 f.

Orientador: Ivan Carlin Passos.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2023.

1. Administração Pública. 2. Gestão de Contratos
Administrativos. 3. Teoria Institucional. 4. Produção
intelectual. I. Passos, Ivan Carlin, orientador. II.
Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. III. Título.

CDD - XXX

JULIA PEREIRA LOPES

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA
INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciências Humanas e Sociais como requisito
parcial para a obtenção do Grau de Mestre em
Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ivan Carlin Passos (Orientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Luiz Eduardo Gaio
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Victor Claudio Paradela Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Volta Redonda

2023

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, à minha mãe, Karla, pela dedicação de uma vida, por servir de inspiração e por toda a ajuda neste trabalho.

Ao meu pai, Álvaro, por sempre acreditar em mim e por, mesmo distante, se mostrar tão próximo.

Às minhas irmãs, Elisa e Nina, pelo amor incondicional e pela companhia na caminhada.

Ao meu irmão, Bernardo, pelo carinho e alegria da nossa relação.

Ao meu parceiro de vida, Rodrigo, pelo amor e compreensão nessa jornada.

Ao Professor Doutor Ivan Carlin Passos, orientador deste trabalho, pela disponibilidade, paciência e pela contribuição inestimável para que ele fosse concluído.

À banca, composta pelo Professor Doutor Luiz Eduardo Gaio e pelo Professor Doutor Victor Paradela, por aceitarem participar neste trabalho e estarem dispostos à enriquecê-lo.

Aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal Fluminense, por todo apoio e dedicação.

À secretaria do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal Fluminense, em especial à Cynthia, por toda ajuda ao longo deste processo.

À Universidade Federal Fluminense, pela oportunidade, tanto profissional quanto acadêmica, de desenvolver o presente estudo.

Aos colegas do mestrado, por todas as trocas e pelo apoio durante todo o curso.

“Os bons e os maus resultados dos nossos ditos e obras vão-se distribuindo, supõe-se que de uma forma bastante uniforme e equilibrada, por todos os dias do futuro, incluindo aqueles, infindáveis, em que já cá não estaremos para poder comprová-lo, para congratular-nos ou pedir perdão, aliás, há quem diga que isso é que é a imortalidade de que tanto se fala (...)”

José Saramago

RESUMO

A gestão e fiscalização de contratos administrativos representa, ao mesmo tempo, um poder e um dever para a Administração Pública. No contexto organizacional, a atividade é uma ferramenta de apoio à gestão, constituindo um instrumento de controle interno, com foco na eficiência e economicidade. A gestão e fiscalização de contratos com cessão de mão de obra exclusiva possui grande complexidade, ao passo que está sujeita à riscos relacionados à responsabilização subsidiária e solidária do órgão contratante perante tribunais trabalhistas. Diante da importância da atividade para órgãos públicos, este estudo tem por objetivo geral analisar o processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, na perspectiva dos seus atores sociais. O estudo foi desenvolvido com base na Teoria Institucional, utilizando o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1998). A pesquisa, em seus aspectos metodológicos, pode ser definida como de natureza qualitativa, assumindo a forma de estudo de caso único. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com integrantes da Pró-Reitoria estudada, gestores e fiscais de contratos, além de terem sido analisados documentos oficiais da organização em estudo. Os resultados apontam que a estrutura atingiu o estágio de total institucionalização, e, que, apesar de ainda necessitar de incrementos e ajustes, a sua desinstitucionalização demandaria grande esforço por parte da organização. Foram encontradas evidências de ocorrência de isomorfismo coercitivo e mimético, além de atribuição de legitimidade regulativa e normativa no processo de institucionalização da estrutura. Em contrapartida, os resultados indicam que há necessidade de melhor divulgação da atividade, a fim de esclarecer os seus objetivos e demonstrar os resultados alcançados aos gestores e demais servidores da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública, gestão de contratos, fiscalização de contratos, cessão de mão de obra exclusiva, Teoria Institucional.

ABSTRACT

The management and monitoring of administrative contracts simultaneously represent prerogative and duty for the Public Administration. In the organizational context, this activity serves as a management support tool, constituting an instrument of internal control focused on efficiency and cost-effectiveness. The management and monitoring of contracts involving the outsourced workforce pose significant complexity, as they are subject to risks related to the secondary liability and joint and several liability of the contracting entity in labor courts. Given the importance of this activity for public organizations, the general objective of this study is to analyze the institutionalization process of the management and monitoring of service contracts involving outsourced workforce in the administration of the Universidade Federal Fluminense, from the perspective of its social actors. The study was developed based on Institutional Theory, using the model proposed by Tolbert and Zucker (1998). In its methodological aspects, the research can be defined as qualitative, assuming the form of a single case study. Data collection involved interviews with members of the studied organization, contract managers and monitors, as well as the analysis of official documents from the organization under study. The results indicate that the structure has reached the stage of complete institutionalization and that, although it still requires improvements and adjustments, its deinstitutionalization would require significant effort from the organization. Evidence was found of the occurrence of coercive and mimetic isomorphism, as well as the attribution of regulative and normative legitimacy in the process of institutionalizing the structure. On the other hand, the results indicate the need for better dissemination of the activity to clarify its objectives and demonstrate the results achieved to managers and other employees of the institution.

KEYWORDS: public administration, contract management, contract monitoring, outsourced workforce, Institutional Theory.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC - Ação Direta de Constitucionalidade
BUSUFF - Serviço de transporte para estudantes (UFF)
CGU – Controladoria Geral da União
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
COVID-19 – *Coronavirus Disease*
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
CV - Conta-Depósito Vinculada
DF - Distrito Federal
DGF - Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos
DTS - Determinação de Serviço
EGGP - Escola de Governança e Gestão Pública (UFF)
EC - Emenda Constitucional
FGTS - Fundo de garantia por Tempo de Serviço
IDUFF - Sistema de identificação da comunidade acadêmica (UFF)
IFE – Instituição Federal de Ensino
IMR - Instrumento de Medição de Resultados
IN - Instrução Normativa
MP - Ministério do Planejamento
PAAI - Procedimento Administrativo de Apuração de Irregularidades (UFF)
PROAD - Pró-Reitoria de Administração (UFF)
RE - Recurso Extraordinário
SEGES - Secretaria de Gestão
SEI - Sistema Eletrônico de Informações (UFF)
SOMA - Superintendência de Operações e Manutenção (UFF)
STF - Superior Tribunal Federal
STLI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU - Tribunal de Contas da União
TST - Tribunal Superior do Trabalho
UFF - Universidade Federal Fluminense
UORG - Unidade Organizacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Tolbert e Zucker (1996)	34
Figura 2 – Representação amostra x universo de pesquisa (atores da fiscalização)	48
Figura 3 – Tempo de Atuação na Universidade Federal Fluminense.....	51
Figura 4 – Tempo de Contato com a Gestão e Fiscalização de Contratos.....	52
Figura 5 – Forma de Atuação.....	52
Figura 6 - Organograma da PROAD.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Constructo de Pesquisa.....	43
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Duração e roteiros usados nas entrevistas.....	49
Tabela 2 – Implementação dos procedimentos citados nas entrevistas.....	59

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	16
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.1.1 Licitações e Contratos Administrativos	21
2.1.2 Contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva	23
2.1.3 Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos	25
2.2 TEORIA INSTITUCIONAL	29
2.2.1 Teoria Institucional e estudos organizacionais	32
2.2.2 Processo de Institucionalização	33
2.2.3 Isomorfismo Institucional	37
2.2.4 Legitimidade	39
3 METODOLOGIA	41
3.1 Delineamento da Pesquisa	41
3.2 Constructo de Pesquisa	42
3.3 Sujeitos da Pesquisa e Coleta de Dados	47
3.4 Análise dos Dados	50
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	52
4.1 Historicidade	54
4.2 Análise do processo de institucionalização do modelo de gestão e fiscalização de contratos a partir do modelo de Tolbert e Zucker (1996)	61
4.2.1 Habitualização	61
4.2.2 Objetificação	65
4.2.3 Sedimentação	70
4.3 ISOMORFISMO	76
4.4 LEGITIMAÇÃO	78
5 CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO	98

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS	100
APÊNDICE C: AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	103
APÊNDICE D: PROTOCOLO PARA O ESTUDO DE CASO.....	105
APÊNDICE E: RELAÇÃO DE CONTRATOS COM CESSÃO DE MÃO DE OBRA EXCLUSIVA	113
APÊNDICE F: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) E CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO.....	124
APÊNDICE G: RELATÓRIO TÉCNICO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	126

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, na execução de sua função de gestão de bens e interesses da sociedade (MEIRELLES, 2006), adquire insumos e serviços através de procedimento licitatório, aplicando seus recursos naquilo que se faz necessário para o atingimento de seus objetivos. A utilização do instrumento da licitação pública visa assegurar a lisura das aquisições governamentais, fazendo com que estas atendam aos princípios corolários da administração pública, a saber, impessoalidade, publicidade, legalidade, moralidade e eficiência, previstos no *caput* do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

O legislador, contudo, não se preocupou somente em tornar a aquisição de bens e serviços pela Administração coerente com o regime jurídico-administrativo, mas também criou instrumentos para que as contratações e a efetiva execução dos contratos seguissem a sistemática do Direito Administrativo, precípua à atuação da administração pública. Um exemplo dos instrumentos criados para a persecução do interesse público nas contratações governamentais foi o poder-dever de fiscalização da execução dos contratos administrativos, previsto nos artigos 58, III e 67, da Lei nº 8.666, de 1993, que é o objeto de análise deste trabalho.

O acompanhamento da execução contratual equivale ao que denominamos aqui de “gestão de contratos”, que compreende a gestão contratual, exercida por um gestor com atribuição específica para tal atividade e a fiscalização do contrato no âmbito administrativo, técnico e setorial, também exercida por fiscais especialmente designados para a tarefa (Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP). A gestão de contratos, de um modo geral, busca observar se o objeto contratado está sendo devidamente entregue, resguardando o interesse público, evitando desperdícios na aplicação do dinheiro público (FERREIRA *et al*, 2017). De acordo com Meirelles (2006), acompanhar a execução contratual envolve diversas atividades, como a de fiscalização, orientação, interdição, intervenção, além da aplicação de penalidades contratuais.

Na seara dos contratos administrativos, destacam-se os contratos de prestação de serviços com cessão exclusiva de mão de obra por sua alta complexidade, grande vulto e pelos riscos inerentes à essa modalidade de contratação. Os contratos de prestação de serviços com cessão exclusiva de mão de obra, também chamados de contratos de terceirização, são, no entanto, a solução encontrada pelos administradores públicos para suprir a demanda de

prestação de serviços em atividades-meio, que dão suporte às atividades finalísticas dos órgãos, tais como almoxarifado, limpeza e conservação, manutenção predial, jardinagem, vigilância, portaria e zeladoria, dentre outros.

A preocupação com a gestão dos contratos administrativos de terceirização transita entre questões relativas ao planejamento das licitações, que inclui o desenho das características e a quantificação dos serviços que serão necessários para atender as demandas da instituição, questões relativas à execução do contrato em si - como a observação e medição, comparativamente ao objeto contratado, em termos quantitativos e qualitativos, das entregas realizadas pela contratada e questões relativas ao dimensionamento dos pagamentos que serão realizados mensalmente à contratada. A gestão contratual, através da fiscalização administrativa, é responsável por aferir o cumprimento das diversas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e fiscais da empresa contratada e prestar auxílio aos gestores públicos no atendimento às normas pela contratante nas rotinas contratuais.

Em última análise, a atividade de gestão dos contratos influencia ainda na atribuição de responsabilidade subsidiária e solidária à administração pública sobre as verbas trabalhistas e previdenciárias, de responsabilidade principal da contratada, que deveriam ter sido pagas à mão de obra disponibilizada pela contratada durante a execução dos serviços. A responsabilização da administração pública por tais verbas é um dos riscos que a gestão e fiscalização desses contratos visa mitigar. Ressalta-se ainda que o agente designado para a gestão e fiscalização de contratos, possui “responsabilidade sobre o objeto fiscalizado/gerido, podendo vir a ser responsabilizado administrativamente” (MEDEIROS, 2014, p. 36), quando comprovada a sua negligência ou imperícia na execução da atividade.

A Secretaria de Gestão então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou, em 2017, a Instrução Normativa nº 05, que aprimorou os procedimentos de contratação, gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços. A partir da criação das normativas sobre o assunto, surgiu para os órgãos públicos a necessidade de readequação da sua gestão e fiscalização de contratos, trazendo como consequência o direcionamento de recursos humanos e financeiros para esta atividade.

No contexto do Governo Federal Brasileiro, situa-se a Universidade Federal Fluminense, pessoa jurídica de direito público interno, que compõe a administração pública indireta, possui natureza jurídica de autarquia em regime especial e é dotada de autonomia didática-científica, administrativa, disciplinar, econômica e financeira, de acordo com seu Estatuto e Regimento Geral (1983). É garantida à instituição a autonomia na gestão de seus recursos, com as balizas impostas pelo regime jurídico administrativo e pelas demais normas

provenientes no âmbito Executivo Federal. Essa autonomia permite que a Universidade realize as compras de bens e contratações de serviços, que considere necessários à execução de suas atividades. Por consequência, é atribuído a ela, o poder-dever de acompanhar a execução de seus contratos, através da gestão e fiscalização de contratos, em consonância com a IN nº 05/2017, SEGES/MP.

A Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense criou, em 2019, uma unidade especializada em gestão e fiscalização de contratos de terceirização, a Divisão de Gestão e Fiscalização (DGF), com alocação de servidores para a atuação exclusiva na fiscalização de contratos e, em janeiro de 2020, foram oficialmente implementados os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos, com a publicação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – 1ª Edição.

Foi realizado, por servidores da Divisão de Gestão e Fiscalização, desde a sua criação até o final de março/2023, o acompanhamento da execução de 32 contratos de prestação de serviços com cessão exclusiva de mão de obra, no âmbito da fiscalização administrativa, de acordo com o Portal de Contratos da Universidade Federal Fluminense e Determinações de Serviço publicadas, totalizando 3.199 terceirizados. As atividades da DGF iniciaram em 2019, com a fiscalização de 8 contratos administrativos de prestação de serviço com cessão de mão de obra exclusiva, alocando 504 terceirizados. Em março/2023, estavam vigentes e sendo fiscalizados administrativamente por integrantes da Divisão, 15 contratos administrativos, que alocam 1.654 terceirizados e que possuem, somados, um custo mensal estimado de R\$ 7.521.302,47 (Apêndice E).

Este estudo pretendeu a análise da atividade de gestão e fiscalização de contratos implementada pela Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense enquanto processo organizacional. Para isso, foi utilizada a Teoria Institucional, a partir da compreensão da estrutura de gestão e fiscalização como um novo arranjo organizacional. A atividade de fiscalização, enquanto processo organizacional, é passível de adquirir legitimidade e de ser considerada institucionalizada. O uso deste cabedal teórico possibilitou analisar as pressões existentes para implementação e manutenção da atividade, bem como a existência de grupos opositores e defensores.

A *institucionalização*, para Meyer e Rowan (1977, p. 2) é “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e na ação sociais”. Sociologicamente a institucionalização é responsável pela estabilidade de grupos sociais, sendo o “processo essencial para a criação e manutenção duradoura de grupos sociais” (BERGER; LUCKMANN, 1967). Tolbert e Zucker (1996) apontam que são três os

processos sequenciais de um macroprocesso de institucionalização, que ocorrem a partir de um aspecto inovador ou modificativo do *status quo*, o processo de *habitualização*, de *objetificação* e de *sedimentação*. A utilização da teoria permitiu aferir em qual estágio, ou nível de institucionalização, a atividade de gestão e fiscalização de contratos implementada pela Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense se encontra.

A partir dos resultados obtidos no estudo, e como parte dos requisitos para a conclusão do Mestrado em Rede PROFIAP, foi elaborado um produto técnico/tecnológico, na forma de relatório técnico. O produto elaborado apresenta propostas de intervenção, a fim de contribuir com o fortalecimento e legitimação da estrutura da gestão e fiscalização de contratos na Universidade Federal Fluminense.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do exposto a presente pesquisa busca responder as seguintes questões: *Quais as características do processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos administrativos com cessão de mão de obra exclusiva no âmbito da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, a partir da perspectiva dos atores envolvidos nesse contexto?*

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho teve como objetivo identificar em que etapa está o processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, bem como suas características, na perspectiva dos seus atores sociais.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar o contexto da criação da Divisão de Gestão e Fiscalização e da implementação da gestão e fiscalização de contratos, apresentando a evolução inicial da atividade;

- Analisar o estágio de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos, conforme o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1996);
- Investigar as evidências de isomorfismo institucional no processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos em estudo;
- Examinar as evidências de legitimação no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos em estudo;
- Elaborar Relatório Técnico, com base nos resultados obtidos, contendo propostas de intervenção que possam contribuir para a solidez e legitimação da atividade gestão e fiscalização de contratos.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A gestão e fiscalização de contratos, tema escolhido como objetivo de desenvolvimento deste trabalho, assume papel central na gestão pública, enquanto instrumento de controle interno, permeando as áreas de compras públicas e contratos administrativos, questões sensíveis e estratégicas que a administração enfrenta (ALMEIDA, 2009; MARINHO, ANDRADE, MARINHO E MOTTA, 2018). O tema gestão e fiscalização de contratos em órgãos públicos, vem sendo objeto de estudos acadêmicos, tais como Sampaio (2022), Farias (2022), Zucoluto (2019), Conceição (2019), Mantovani (2019), Murad (2019), Rocha (2018), Cunha (2017), Lima (2017), Siqueira (2017), Mota (2017), Silva (2014), Medeiros (2014), em trabalhos sobre a fiscalização de contratos IFES, Neis (2021) e Oliveira (2022) com estudo sobre os papéis do gestor e do fiscal de contratos.

A utilização da Teoria Institucional para esta análise permite compreender quais fatores influenciam na atividade, além de aferir se há atribuição de legitimidade à fiscalização e gestão de contratos. O estudo possibilita ainda a verificação da existência de condições favoráveis à estabilização e durabilidade do processo organizacional implementado. Além disso, foi verificada a pertinência da teoria para a análise de processos de institucionalização de estruturas na administração pública, a partir de estudos existentes sobre o tema, tais como Brito (2019), Cavalcante (2019), Souza (2019) e Leal (2021). E, especialmente na institucionalização de estruturas de controle interno na administração pública, como Dias (2018), Santos (2018) com estudo sobre a institucionalização de auditorias internas na área pública, Hurtado (2021), em trabalho sobre a institucionalização do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas em IFES, Fernandes (2021) e Gajadhar (2021),

na pesquisa sobre a institucionalização de controles internos, Silva (2021) em estudo sobre a ouvidoria em IFES e Barcellos (2018) sobre a institucionalização da CGU.

A escolha da Universidade Federal Fluminense como objeto de estudo desta pesquisa se deve ao fato de que a estruturação da atividade de gestão e fiscalização de contratos na instituição teve início recente, em 2019, e ainda está em andamento, possibilitando a verificação de seus aspectos históricos com maior proximidade. Soma-se a isso o fato desta pesquisadora ser servidora na instituição estudada, com atuação na área de gestão e fiscalização de contratos, o que gera interesse e maior acessibilidade ao campo. A pesquisa também assume uma forma de retribuição à universidade, com a tentativa de identificar aspectos passíveis de aprimoramento.

A instituição em estudo tem sido alvo de pesquisas, especialmente sobre aspectos organizacionais, dos quais destacam-se aqueles que tangenciam este trabalho: Faria (2023), com estudo sobre a implantação do SEI e percepção de transparência pública na UFF, Moreira (2022), com estudo sobre a ouvidoria universitária enquanto mecanismo de governança e *accountability*, Araújo (2018), em pesquisa que versa sobre o mapeamento de competências comportamentais na universidade e Reis, (2018), com pesquisa sobre o clima organizacional e sua influência.

O estudo coaduna-se com os interesses da Universidade Federal Fluminense, tendo em vista a obrigatoriedade de implementação dos instrumentos de gestão e fiscalização de contratos administrativos, bem como pela investigação acerca da compreensão e aceitação dos atores envolvidos das atividades implementadas pela organização. Aliado a isso tem-se o fato deste estudo apresentar propostas de ajustes e incrementos na estrutura pesquisada, através de Relatório Técnico formulado com base nos resultados obtidos.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa é estruturada em 5 capítulos, além das referências e apêndices, a fim de proporcionar uma melhor compreensão do tema e das etapas de desenvolvimento. O capítulo 1 apresenta a introdução do tema, contendo o problema de pesquisa, o seu objetivo geral e seus objetivos específicos, sua justificativa e relevância, além do presente tópico, que apresenta a estrutura deste trabalho.

O capítulo 2 trata do arcabouço teórico utilizado no estudo e é dividido em tópicos, que se relacionam com os dois grandes temas que servem de base para esta pesquisa, a

administração pública e a Teoria Institucional. No capítulo 3 é realizada a exposição da metodologia deste trabalho, composta pelo seu delineamento, pelo constructo da pesquisa, pela apresentação dos sujeitos da pesquisa e forma de coleta de dados, além dos métodos utilizados para a análise de dados.

São apresentados, no capítulo 4, a análise e discussão dos resultados obtidos na pesquisa. O capítulo é dividido em tópicos e subtópicos de acordo com as categorias e subcategorias de análise formuladas no constructo de pesquisa.

Por fim, no último capítulo da dissertação são apresentadas as conclusões formuladas a partir dos resultados da pesquisa, com destaque aos principais pontos e resultados encontrados. Nele também são abordadas as principais contribuições e limitações da pesquisa, além de propostas para trabalhos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No primeiro tópico deste capítulo é apresentado o contexto na qual se insere a atividade e a organização de estudo, a administração pública, com a exploração da teoria acerca dos subtópicos sobre licitações e contratos administrativos, contratação de serviços regime de dedicação exclusiva e gestão e fiscalização de contratos administrativos. Os subtópicos foram escolhidos a fim de fornecer arcabouço teórico acerca da atividade, de suas especificidades e dos atores que nela estão envolvidos.

No segundo tópico são abordados aspectos da Teoria Institucional que consubstanciaram a pesquisa e da qual se extraíram as ferramentas a serem utilizadas para análise proposta por este trabalho. Inicialmente estão apontados elementos sobre a trajetória da Teoria e de que forma se deu sua progressão no tempo e em seguida a utilização da Teoria Institucional nos estudos organizacionais. Estão destacados alguns elementos da Teoria considerados mais importantes para esta pesquisa, nos subtópicos sobre o processo de institucionalização com base na perspectiva de Tolbert e Zucker (1996), além do isomorfismo (DIMAGGIO E POWELL, 1983) e a legitimidade (SCOTT, 2013).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Di Pietro (2020, p 194) a administração pública em sentido objetivo “abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas”. Ao longo dos anos, a administração pública no Brasil foi guiada por diferentes modelos de gestão (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014), partindo do modelo patrimonialista, modelo burocrático, até o modelo da administração pública gerencial.

O modelo de administração pública patrimonialista foi o primeiro adotado no Brasil, desde o período colonial até a República Velha e à ele são atribuídas características clientelistas, provenientes de modelos de estados absolutistas (CAMPELO, 2010). Tal modelo traz consigo pouca diferenciação entre público e privado, com pouca preocupação com a persecução do interesse público (SETTI, 2013).

Em antítese ao modelo anterior, surge em 1930, o modelo burocrático, baseado na racionalidade (CAMPELO, 2010). A ascendência do capitalismo e da democracia iniciam o estabelecimento de uma distinção clara entre coisa pública e privada e neste modelo podem

ser percebidas a racionalização de processos administrativos e a profissionalização dos quadros do funcionalismo público (SETTI, 2013).

Na sequência, a partir de um esgotamento do modelo burocrático (ABRUCIO, 1997), surge no Brasil, a administração pública gerencial. Acompanhando a tendência internacional da “Nova Gestão Pública” (HOOD, 1991), ocorre em 1995 no Brasil, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma Gerencial do Estado, abarcando tanto a “Reforma do Estado” quanto a “Reforma do Aparelho do Estado” (DI PIETRO, 2019). A partir deste marco, a administração pública brasileira passa a perseguir declaradamente o abandono dos modelos patrimonialista e burocrático de, apesar de notadamente os três modelos ainda coexistirem (LIMA JUNIOR, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2000).

A mudança proposta pelo Plano Diretor da Reforma (1995, p.46) teve como objetivo global o aumento da governança do Estado, “ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” e culminou com a Emenda Constitucional nº 19/1998, denominada de emenda constitucional da reforma administrativa, sendo parte fundamental da reforma gerencial ocorrida, já que “mudou instituições normativas fundamentais” (BRESSER-PEREIRA, 2000). Na dimensão da gestão pública, a reforma administrativa buscou incluir a ideia de “administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.” (MARE, 1998, p. 11), orientada pela premissa da eficiência e da qualidade, com os controles perdendo seu caráter formalístico e adquirindo um viés de resultados.

Apesar de já figurar em outros dispositivos da Constituição Federal de 1988 (a eficiência nas atividades da administração também pode ser encontrada no texto originário da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 74, II e 144, § 7º), com a EC 19/1998, a eficiência adquire status de princípio constitucional explícito da administração pública (ANDRADE, 2008), juntando-se à legalidade, impessoalidade, moralidade e à publicidade no art. 37, CRFB/88. A eficiência é definida como sendo “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário” pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 16).

O princípio da eficiência é um princípio instrumental, que não pode ser reduzido ao uso racional de recursos públicos, deve-se levar em consideração para sua consecução o atingimento de resultados satisfatórios, compreendendo a necessidade de ação eficaz, otimizada economicamente e dotada de qualidade (MODESTO, 2000). Uma das representações deste princípio está erigida no art. 37, §3º, I, da CF/88 incluído pela EC 19/98,

que preconiza a necessidade de constante avaliação da qualidade dos serviços públicos pelo cidadão:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

Cabe ressaltar ainda que, para a ampla compreensão do sentido de eficiência na administração pública brasileira, não se pode desvincular este instituto de sua origem, o princípio da sociabilidade. A eficiência é um instrumento para o êxito do Estado Social brasileiro, consagrado pela Constituição Federal de 1988, que deve ser aplicado na busca do interesse público pela administração (BITENCOURT NETO, 2017).

2.1.1 Licitações e Contratos Administrativos

A administração pública, quando pretende contratar a prestação de serviços ou obra, comprar, vender ou locar bens, precisa fazê-lo através de procedimento específico, conforme estabelecido na Constituição Federal, de 1988, artigo 37, XXI, denominado licitação pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

A razão de ser desse procedimento pode ser entendida como consequência da supremacia do interesse público sobre o privado, traço do regime jurídico-administrativo, e exemplifica, como preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 74), a “existência de restrições ou sujeições especiais no desempenho da atividade de natureza pública”. A utilização do instrumento da licitação pública visa assegurar a lisura das aquisições governamentais, fazendo com que estas atendam aos princípios corolários da administração pública, da impessoalidade, publicidade, legalidade, moralidade e eficiência, previstos no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, de 1988. A legislação indica que o procedimento

de licitação persegue a realização do negócio mais vantajoso para a administração, a partir da competição dos participantes, ao mesmo tempo em que atende a isonomia, a transparência e à probidade administrativa (MELLO, 2011).

Os contratos administrativos, espécie do gênero contratos da administração (DI PIETRO, 2020; MEIRELLES, 2006; CARVALHO FILHO, 2015), podem ser conceituados como “o ajuste firmado entre a administração pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza o interesse público” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 177).

Os contratos administrativos possuem características distintas dos contratos privados em geral justamente por seu objeto visar atender o interesse público. As características, elencadas por Di Pietro (2020, p. 580) são

1. presença da Administração Pública como Poder Público;
2. finalidade pública;
3. obediência à forma prescrita em lei;
4. procedimento legal;
5. natureza de contrato de adesão;
6. natureza *intuitu personae*;
7. presença de cláusulas exorbitantes;
8. mutabilidade

Em virtude do regime jurídico de direito público não há, nos contratos administrativos, uma relação de igualdade entre as partes contratantes e a administração pública acaba por assumir uma posição de supremacia. Essa posição se exemplifica nas cláusulas de privilégio, ou cláusulas exorbitantes, presentes nos contratos, chamadas pela Lei 8.666/1993 de “prerrogativas”. A lei supracitada relaciona em seu artigo 58 as prerrogativas conferidas à administração nos contratos administrativos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

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

De acordo com Guarido, Nogueira e Saraiva (2021, p. 753) é nítida a busca da eficiência a partir da possibilidade de fiscalização dos contratos administrativos. Segundo os autores

Na medida em que estes contratos permitem ao ente público fiscalizar e punir o ente privado, isso mostra claramente que a execução do contrato deve ser pautada pela eficiência, pelo menos no sentido de entregar o que foi exigido e oferecido.

Tais prerrogativas se constituem, por vezes, em um poder-dever, já que em determinadas situações há imposição à administração pública de executá-los.

2.1.2 Contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva

A Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, em seu artigo 17, afirma que os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles que possuem um modelo de execução contratual que exija que

- I – os empregados da contratada fiquem à disposição da contratante para a prestação dos serviços;
- II – a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para a execução simultânea de outros contratos; e
- III – a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

A cessão exclusiva de mão de obra faz com que os contratos firmados para execução dos serviços assumam contornos mais complexos em virtude da ampliação das fronteiras do serviço em si. Os riscos apresentados por tais contratos vão além dos riscos comuns de uma contratação, já que há o risco de inadimplemento pelo contratado em relação aos encargos trabalhistas e previdenciários da mão de obra alocada.

O artigo 71, da Lei 8.666/1993 é explícito ao estipular os limites da responsabilidade entre as partes contratantes

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.
§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.
§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Pela leitura do artigo extrai-se que apenas com relação aos encargos previdenciários seria a administração pública responsável e ainda assim, solidariamente à contratada. Em sentido contrário, no entanto, o Tribunal Superior do Trabalho estabeleceu em 2000, no inciso IV, da Súmula 331 que

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

De acordo com Carvalho Filho (2015), o verbete estaria “em evidente rota de colisão com o citado dispositivo, ampliando a responsabilidade para além dos limites legais”, tacitamente afirmando inconstitucional o artigo 71, da Lei 8.666 de 1993. Segundo o autor haveria uma tendência da Justiça trabalhista na aplicação da Súmula 331, IV do TST, sem que houvesse qualquer análise sobre a conduta da administração pública enquanto contratante.

Em abril de 2008, foi publicada, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Instrução Normativa nº 02, STLI. Nela a administração pública federal, em consonância com a legislação nacional e buscando padronizar os procedimentos de contratação de serviços, trouxe um esboço de rotinas fiscalizatórias para acompanhamento da execução dos contratos, incluindo seu anexo IV, composto por um “Guia de Fiscalização de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra”.

O STF, compartilhando do exposto, na ADC 16-DF, em 2010, afirmou a constitucionalidade do artigo 71, § 1º, da Lei 8.666 de 1993, com a ressalva da necessidade de análise da conduta da administração pública para a verificação de sua omissão culposa. Em decorrência do julgado, a Súmula 331 foi alterada em 2011 pelo TST, fazendo alusão aos critérios que determinariam a responsabilização subsidiária da administração pública:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

O texto alterado demonstra que, para ser responsabilizada, a administração pública precisa ter conduta culposa no cumprimento das determinações da Lei 8.666 de 1993, em especial na observação do dever de fiscalização das obrigações geradas pelo contrato e pela lei da contratada enquanto empregadora.

Em 2017, ainda em resposta às decisões exaradas em sentido contrário pela justiça trabalhista, no julgamento do RE 760.931 DF, representativo de controvérsia com repercussão geral, o STF firmou a seguinte tese:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Ainda em 2017, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicou a Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, que revogou a Instrução Normativa nº 02, STLI. A Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP aprofundou-se na temática de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços e aprimorou os procedimentos existentes.

Em análise sobre as normativas que regem os contratos administrativos no Brasil, Guarido, Nogueira e Saraiva (2021, p. 756) afirmam que

As regras relativas ao controle de desempenho, fiscalização, atenção às cláusulas financeiras e à adequada punição aos particulares são indicativos da busca por resultados e da produtividade como um fim (entendida como o interesse público a ser satisfeito pelo contrato).

Com a criação da normativa sobre o assunto, surgiu para os órgãos públicos a necessidade de revisão de seus procedimentos e de readequação da sua gestão e fiscalização de contratos, resultando no direcionamento de recursos humanos e financeiros para esta atividade.

2.1.3 Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

De acordo com Costa (2013, p. 128) a fiscalização de contratos é considerada “na maioria das vezes, apenas mais uma formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos” e posta como uma “atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor”. Em contrapartida, Marinho (2012, p. 58), ressaltando a importância da atuação

da fiscalização afirma que na “administração pública os procedimentos e a atuação do fiscal e gestor do contrato são determinantes para atingir sucesso na execução contratual”. A fim de estabelecer as balizas da atuação de gestores e fiscais, a IN nº 05/2017, SEGES/MP, elenca uma série de prescrições acerca da fiscalização de contratos, que vão desde o planejamento da contratação até a rescisão contratual.

Inicialmente a Instrução Normativa prevê que as contratações de serviços sob o regime de execução indireta por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta devem observar as fases de Planejamento da contratação, Seleção do fornecedor e Gestão do contrato.

Integra a fase de Planejamento da contratação a etapa “Termo de Referência ou Projeto Básico” (art. 20, III, da IN nº 05/2017, SEGES/MP), que consiste na elaboração de um documento, parte integrante do Edital de licitação, que vincula tanto a administração quanto os licitantes e contratados. O termo de referência de acordo com a IN deverá conter (art. 30):

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto;
- VI - modelo de gestão do contrato;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma de seleção do fornecedor;
- IX - critérios de seleção do fornecedor;
- X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- XI - adequação orçamentária.

O glossário do Tribunal de Contas da União - TCU sobre Riscos e Controles nas Aquisições define termo de referência como sendo “o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação”. O inciso V, do artigo 30 – modelo de execução do objeto – ainda de acordo com o glossário do TCU, trata sobre como o contrato deve produzir os resultados pretendidos, do início ao seu encerramento, devendo conter a descrição da dinâmica do contrato, a definição do método para quantificar o volume de serviço que será demanda e a previsão de acompanhamento e fiscalização concomitantes à execução contratual.

Já o inciso VI, do mesmo artigo – modelo de gestão do contrato –, é conceituado como a descrição de como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão, contemplando a

definição dos atores que irão participar do acompanhamento e fiscalização do contrato e quais as suas atividades, descrição do método de avaliação da conformidade dos serviços prestados com relação às especificações técnicas, contratuais e com a proposta da contratada. Esse procedimento visa o recebimento provisório e posteriormente o definitivo, com a descrição das sanções, glosas e hipóteses de rescisão contratual e os procedimentos para aplicação de cada um, bem como especifica se e quais garantias serão prestadas na execução do contrato. O termo de referência evidenciará, portanto, o modelo de gestão e fiscalização a ser aplicado em cada contrato, balizando a atuação da administração contratante e da empresa contratada.

Ainda na fase de planejamento da contratação, a Instrução Normativa nº 05, SEGES, impôs que as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra adotassem procedimento de gerenciamento de riscos. Tal procedimento deve contemplar os riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada. Para o tratamento de tais riscos deverão ser adotados os controles internos de “Conta-Depósito Vinculada” ou “Pagamento pelo Fato Gerador”.

A Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP conceitua, em seu artigo 39, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual como sendo

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

Esse conceito é corroborado por Ferreira *et al* (2017) quando afirma que a fiscalização de contratos

É a atividade de controle e inspeção do objeto contratado (aquisição de bens, serviços e obras) pela Administração, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no contrato. Envolve, portanto, responsabilidade com o mérito técnico do que está sendo executado, observadas as condições convencionadas.

Esse conjunto de atividades é exercida pelo gestor do contrato com auxílio da fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme preceitua o artigo 40, da Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP. De acordo com Alves (2004), há uma diferença essencial nas atribuições desses dois atores da fiscalização, para ele a gestão do contrato permeia o gerenciamento dos contratos enquanto a fiscalização realiza o

acompanhamento da execução contratual. O agente designado para a gestão e fiscalização de contratos, ressalta Medeiros (2014), possui “responsabilidade sobre o objeto fiscalizado/gerido, podendo vir a ser responsabilizado administrativamente”, quando comprovada a sua negligência ou imperícia.

A IN citada define em seu artigo 47 quais são aspectos que devem ser considerados durante a execução do contrato, afirmando que devem ser acompanhados, através de instrumentos de controle: (1) os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada; (2) os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas; (3) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; (4) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; (5) o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato e (6) a satisfação do público usuário.

Como atividades a serem realizadas pela fiscalização técnica o Anexo VIII-A, da Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, preconiza que deve ser avaliada constantemente a execução do objeto e que, para aferição da qualidade da prestação dos serviços, poderá ser utilizado o modelo de Instrumento de Medição de Resultados trazido pela própria Instrução Normativa ou outro instrumento, a critério da conveniência da administração. Além disso, prescreve que, durante a execução do objeto, o fiscal técnico deve monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços, devendo intervir para correção de faltas, falhas e irregularidades constatadas e que essa avaliação poderá ter regularidade diária, semanal ou mensal. Para o ato do “Recebimento Provisório”, no final de cada período mensal, o fiscal técnico deve apurar o resultado da execução do objeto, que pode ocasionar o redimensionamento dos valores a serem pagos à contratada. As informações deverão ser registradas em relatório e encaminhadas ao gestor do contrato.

Já para a fiscalização administrativa, o Anexo VIII-B, da Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, afirma que a mesma poderá ser realizada com base em critérios estatísticos e que devem ser levadas em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não erros e falhas eventuais e individuais. Além disso a IN descreve procedimentos do fiscal administrativo para a (I) Fiscalização Inicial, (II) Fiscalização Mensal, (III) Fiscalização Diária, (IV) Fiscalização Procedimental e para a (V) Fiscalização por amostragem.

Para a fiscalização pelo público usuário a IN não traz maiores detalhes, apenas a conceitua como “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.”.

De acordo com a legislação paradigma, à gestão contratual cabe coordenar as atividades de fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como realizar o “Recebimento Definitivo” dos serviços, com a emissão de termo circunstanciado e comunicação da empresa para emissão das Notas Fiscais com o valor exato dimensionado pela fiscalização.

A literatura sobre o tema reafirma a importância das atividades de gestão e fiscalização de contratos, que não raro é considerada mera formalidade pelos órgãos públicos, ressaltando a relevância das figuras dos gestores e fiscais de contrato e o cuidado em suas designações (COSTA, 2013; SANTOS, 2017; MARINHO, ANDRADE, MARINHO; MOTTA, 2018). Para Almeida (2009, p. 53) a fiscalização contratual “constitui-se em um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea, no Brasil.”.

Marinho, Andrade, Marinho e Motta (2018, p. 446), em reflexão sobre a imperiosidade de se desenvolver e manter uma política de gestão de contratos eficiente, consideram a questão da fiscalização de contratos “o ponto mais vulnerável dos contratos administrativos”, especialmente em função da falta de estruturação do campo, alertando para a necessidade da continuidade de construção de significados comuns na interpretação das situações complexas apresentadas nessa seara.

Diversos estudos apontam as dificuldades encontradas na realização da gestão e fiscalização de contratos, como Medeiros (2014), Silva (2015), Rocha, 2018, Cunha (2017), Mota, (2017), Cervera e Marinho (2018), Mantovani (2019), Murad (2019) e Sampaio (2022).

De acordo com Mota (2017) algumas das dificuldades apresentadas nos trabalhos acima foram a falta de capacitação dos fiscais e gestores, pouco conhecimento acerca da legislação sobre a atividade, sobrecarga de trabalho sobre os fiscais, falta de padronização de processos de fiscalização. Além disso, Medeiros (2014) aponta que são encontradas dificuldades no estabelecimento de diálogo com a empresa contratada.

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL

De acordo com Scott (2013) a Teoria Institucional, desde meados do século 19, funciona como arcabouço conceitual e objeto tradicional de pesquisa, dominando os trabalhos em ciências sociais em diversos campos, como economia, ciências políticas e sociologia,

durante o período de sua fundação, entre 1850 e 1920 e eclipsado até 1970, quando foi redescoberta e renovada.

Inicialmente a Teoria Institucional, aplicada por Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchell à economia política, focava nos mecanismos pelos quais as ações econômicas e sociais ocorriam em um contraponto com os tradicionais modelos econômicos por suas assunções não realistas e sua falta de atenção às mudanças históricas (SCOTT, 2013). De acordo com o autor, Veblen era um grande crítico dos pressupostos econômicos ligados ao comportamento individual, afirmando que o comportamento era regulado por hábitos e convenções, a partir de suas relações em grupos com caráter institucional. Para Veblen (*apud* SCOTT, 2013, p. 19) as instituições podem ser definidas como “hábitos estabilizados no senso comum dos homens em geral”, como resultados de processos dinâmicos e de evolução cultural.

No ramo econômico a redescoberta da abordagem institucional teve por foco as transações, a partir do conceito de “custos de transação” formulado por Ronald Coase (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Nas ciências políticas a abordagem institucional teve, como um de seus precursores, Alexis de Tocqueville, com análises sobre organizações operando sob diversos contextos institucionais e sobre a relação entre cultura e instituições em diferentes condições de equilíbrio. Em seu início a teoria apresentou ênfase em aspectos racionais descritivos, tais como direito constitucional e filosofia moral, com valorização das estruturas legais e arranjos administrativos, sendo Woodrow Wilson, J. W. Burgess, W. W. Willoughby uns de seus representantes (SCOTT, 2013; CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

De acordo com Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p. 3) a perspectiva institucional perde sua relevância, após as décadas de 40 e 50, em parte pela alteração de seu foco, que passa a ser o behaviorismo, “as distribuições informais de poder, as atitudes e o comportamento político”, buscando uma explicação para as políticas implementadas e os resultados delas advindos.

Atualmente a teoria institucional, no campo das ciências políticas, possui caráter reativo em relação ao anterior excesso no foco comportamental. A partir dessa reatividade, busca reestabelecer a importância das estruturas normativas e dos sistemas regulatórios como guias, definidores e reforços no comportamento social e político (SCOTT, 2013). Além disso passa a abordar aspectos simbólicos como “rituais, cerimônias, relatos e dramatizações na vida política” (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999, p. 4), acentuando a dimensão cultural das instituições políticas.

De acordo com Scott (2013), diferentemente dos demais campos, a atenção dos sociólogos às instituições se mostrou constante, tendo um aspecto de continuidade, apesar do uso de diferentes vocabulários e ênfases. A abordagem inicialmente é apresentada por Hebert Spencer, com a ideia de sociedade evoluindo através do tempo, enquanto sistema orgânico, se adaptando ao contexto no qual se insere através de órgãos especializados, estruturados como subsistemas institucionais. A continuidade da teoria institucional se dá com Charles Horton Cooley, que focava na interdependência dos indivíduos e instituições, com a visão de estruturas individuais (*self*) e sociais que se afetam e com W. I. Thomas e Hebert Blumer, que também examinaram as relações de interdependência entre atores sociais e estruturas sociais, trazendo tanto aspectos relacionados à cultura, quanto à personalidade e comportamentos individuais.

Na sequência se encontra Émile Durkheim com a proposta de compreender a mutabilidade das bases de ordem social durante a revolução industrial. Para Carvalho, Vieira e Lopes (1999), mesmo que ainda tenha havido considerável evolução no conceito de instituição,

Durkheim aproxima-se das proposições básicas do institucionalismo, destacando o papel exercido pelos sistemas simbólicos, os sistemas de conhecimento, de crença e a autoridade moral, identificados como instituições sociais, produtos da interação humana.

Grandes contribuições foram trazidas à Teoria Institucional também por Max Weber, mesmo que seu trabalho não tenha abordado explicitamente o conceito de instituição, seu trabalho cuidou de compreender os modos pelos quais as normativas culturais definem as estruturas sociais e moldam seu comportamento (SCOTT, 2013), além das análises realizadas sobre o caráter histórico das estruturas econômicas e sociais em seus estudos sobre o capitalismo (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Para Carvalho, Vieira e Silva (2012, p. 476) a abordagem sociológica tem por foco principal as relações organização-ambiente, inicialmente com preocupação “nas interações informais, em relações de poder e no processo constitutivo das instituições, com ênfase na heterogeneidade do universo organizacional” e, quando retomada, deixa de lado as relações de poder e passa a evidenciar “requisitos de conformidade a padrões institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre os conjuntos de organizações”.

Mais próximos do presente e conectados ao construtivismo social e à ideia de “criação social da realidade” como um produto da interação social, Peter Berger e Thomas Luckman

(1967) contribuíram para a vertente sociológica da abordagem institucional, especialmente com a formulação dos conceitos de instituição e institucionalização, que serviram de base aos “novos” institucionalistas Meyer, Rowan, Tolbert e Zucker.

DiMaggio e Powell (1983) abordam o conceito de conformidade, aplicando-o à formas e práticas organizacionais e a influência do ambiente na sua homogeneização, como responsável por sua difusão. O processo de homogeneização é chamado pelos autores de isomorfismo, que pode ser competitivo ou institucional.

Outro conceito abordado pelos autores da Teoria Institucional é o da legitimação, através da adequação e aceitabilidade de valores sociais, trazido por Scott (2013), como sendo o principal objetivo da institucionalização, nos pilares regulativo, normativo e cognitivo das instituições (ALVES; CASTRO; SOUTO, 2014).

2.2.1 Teoria Institucional e estudos organizacionais

Para Carvalho, Vieira e Lopes (1999), Philip Selznick é considerado o promotor do encontro entre a perspectiva institucional e os estudos organizacionais ao, na década de 50,

introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações com uma expressão estrutural da ação racional que ao longo do tempo estão sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em ambientes orgânicos.

Selznick, a partir deste conceito, apresenta o que se denomina *processo de institucionalização*, que seria a evolução pela qual os valores passam a substituir os fatores puramente técnicos como motivação para determinado modo de agir. O autor traz, assim, a diferenciação entre os conceitos de *organização* e de *instituição*, essa última seria um produto do *processo de institucionalização*, transcendendo “seu valor como instrumento para alcançar um fim e remete a algo que cria raízes, que tem para sociedade um valor intrínseco (DIAS, 2018, p. 40).

No final da década de 70, de acordo com Carvalho, Vieira e Silva (2012) há uma alteração substancial no conceito dado à *institucionalização*, que passa a seguir o pressuposto dado por Berger e Luckman (1967), especialmente em virtude dos trabalhos publicados por Meyer e Rowan em 1977.

Meyer e Rowan (1977), em uma ruptura com a lógica racional de compreensão das estruturas formais, trazem à atenção a hipótese de que organizações possuem propriedades simbólicas tanto quanto propriedades racionais e de que são atribuídos, para tais estruturas,

significados socialmente compartilhados, que também são capazes de comunicar sobre a organização, interna e externamente. Uma das implicações das análises realizadas pelos autores é a de que a avaliação de organizações, e, portanto, a possibilidade de sua sobrevivência, pode se fundar na observação de suas estruturas formais, tanto quanto na observação de seus resultados e a mensuração de sua performance.

De acordo com Scott (2013) o conceito de *instituição* compreende elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos, que junto com atividades associadas e recursos, fornecem estabilidade e significado para uma vida social, para o autor esse conceito demonstra que instituições são estruturas sociais duráveis, multifacetadas, compostas por elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais. Berger e Luckman (1967) apontam ainda que instituições são o produto de sua historicidade. É necessário que se compreenda o processo histórico em que é formada uma instituição, a fim de entendê-la adequadamente.

2.2.2 Processo de Institucionalização

A institucionalização é o processo essencial para a criação e manutenção duradoura de grupos sociais (BERGER; LUCKMANN, 1967). Os elementos centrais da instituição, provedores de estabilização e permanência no tempo, ao mesmo tempo em que são responsáveis por guiar comportamentos, são os elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos. Para Meyer e Rowan (1977, p. 30) a institucionalização é “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o *status* de norma no pensamento e na ação sociais”.

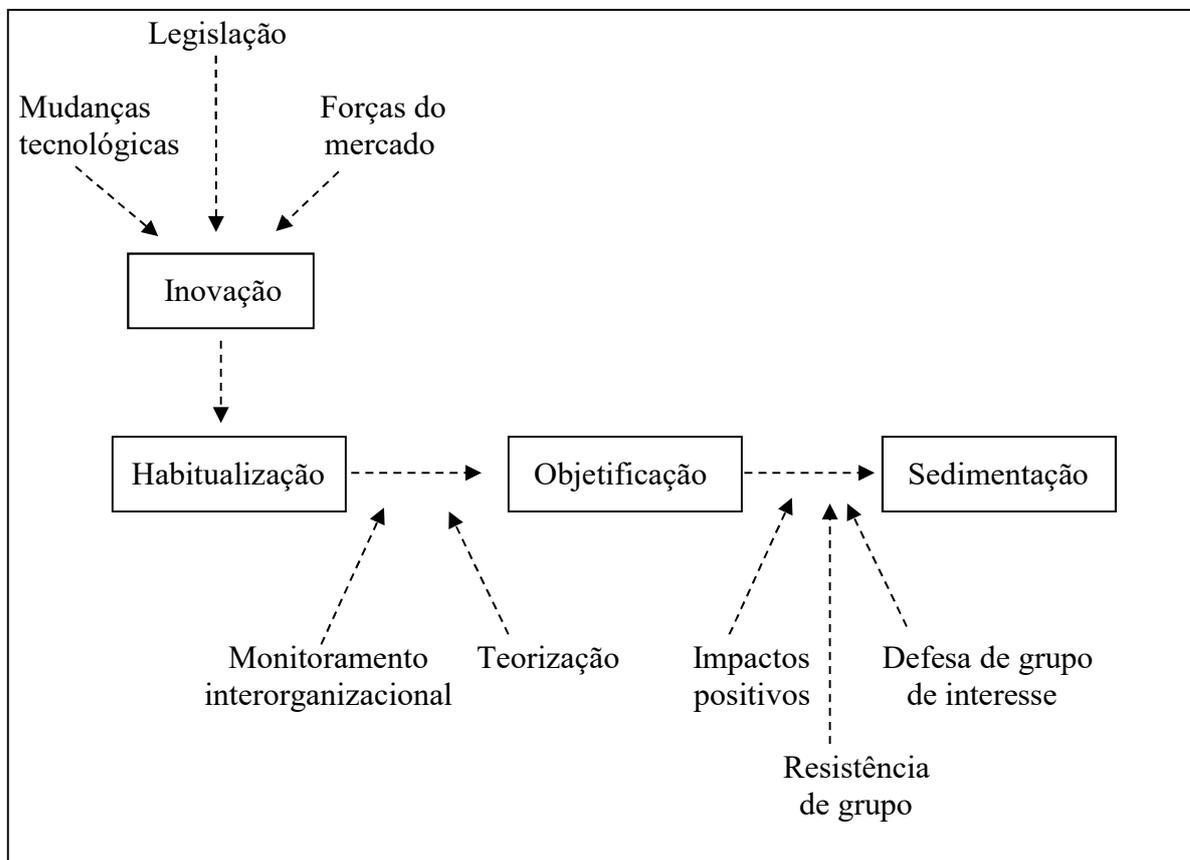
Para Zucker (1987) a institucionalização deve ser compreendida como um aspecto variável, assim como as causas desse fenômeno devem ser separadas da sua principal consequência, que é o estabelecimento, de durabilidade relativa, de uma classificação social distinta, a instituição.

A institucionalização, enquanto processo, foi objeto de estudo de diversos autores, desses estudos surgiram os mais variados modelos de análise do processo de institucionalização, sob diferentes óticas. Alguns estudiosos que confeccionaram modelos para avaliar o nível de institucionalização de organizações ou práticas foram Jepperson, com um modelo que se valia da métrica de vulnerabilidade à intervenção social, Esman e Blaise, que propuseram modelo para análise do desenvolvimento institucional que levava em

consideração variáveis internas e externas, Burns e Scapens, com um modelo sobre mudança de rotinas a partir dos conceitos de ação e instituição (DIAS, 2018).

Tolbert e Zucker (1996), em trabalho sobre a institucionalização da Teoria Institucional, com base na visão proposta por Berger e Luckman (1967), apresentam um modelo de fluxos pelos quais ocorre a institucionalização, que será utilizado neste trabalho. Tolbert e Zucker (1996), em seu modelo de análise, apontam que são três os processos sequenciais de um macroprocesso de institucionalização, que ocorrem a partir de um aspecto inovador ou modificativo do *status quo*, habitualização, objetificação e sedimentação. A Figura 1 demonstra como o processo se desenvolve.

Figura 1 – Modelo de Tolbert e Zucker (1996)



Fonte: elaborado a partir de Tolbert e Zucker (1996).

Sociologicamente, o processo de habitualização de um ato ocorre antes mesmo da institucionalização do mesmo, pois a habitualização pode acontecer apenas para um indivíduo, desassociado de interação social. O processo de institucionalização, contudo, somente vai ocorrer quando aquele ato receber uma chancela de confiança dentro do conhecimento geral sobre o mundo social, chamada de tipificação (BERGER; LUCKMANN,

1967). O compartilhamento da compreensão sobre o ato é que o torna institucionalizado, não haverá institucionalização sem o elemento social, sem o coletivo. Aplicada à seara organizacional a habitualização é o desenvolvimento de um comportamento padrão em resposta à um problema e a associação desses comportamentos à um estímulo particular (TOLBERT; ZUCKER).

A fase de habitualização “envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais específicos” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 204). A partida do processo de institucionalização se dá então com a inovação ou mudança organizacional, o desenvolvimento de significados compartilhados conectados aos comportamentos habitualizados iniciam o processo de institucionalização de tais comportamentos, contudo os significados atribuídos devem ser generalizados, independentes dos indivíduos que os iniciaram. Há, ainda nessa fase, a formalização dos novos arranjos implementados, que precede a chamada teorização, a partir da formulação de políticas e procedimentos. Os autores apontam que esse estágio do processo é o da pré-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

O processo de generalização do significado do comportamento é chamado por Zucker (1977) de objetificação, etapa necessária para que os comportamentos ultrapassem o contexto pelo qual foram criados. Nesta etapa os comportamentos, estruturas ou práticas são disseminados e alcançam certo grau de consenso na organização, especialmente entre seus decisores, acerca dos valores da estrutura criada. Há a difusão do comportamento, que passa a ter um caráter mais permanente, em um processo de estabilização.

O consenso social alcançado também é consequência do monitoramento do desempenho de outras organizações que adotaram a mesma prática, enquanto os resultados pretendidos não ocorrem. Nesse momento a existência de *champions*, indivíduos com interesse na implementação da estrutura, são fundamentais para o alcance do reconhecimento público e da confiança na solução arranjada. A teorização do campo é incentivada pelos *champions*, a partir de avaliações positivas da adequação da estrutura como solução, o que atribui legitimidade cognitiva e normativa à estrutura. Assim, os *champions* acabam por incentivar a disseminação da estrutura, que ganha densidade na organização, aumentando o consenso sobre ela (TOLBERT, ZUCKER, 1998).

Os autores apontam que as estruturas que se objetificaram e foram largamente disseminadas estão no estágio de semi-institucionalização. Nesse estágio, na medida em que a teorização aumenta, a difusão passa a ter base com aspectos mais normativos, diminuem as variações na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações.

O terceiro estágio do processo de institucionalização é a sedimentação, que traz consigo um aspecto da institucionalização que se volta para o exterior, demonstrando em que grau a tipificação se desassociou de sua origem e é coercitiva por si só, replicada para novos membros que desconhecem sua origem e a entendem como “dado social”. (TOLBERT; ZUCKER, 1996). Nesse aspecto é possível aferir que o processo de institucionalização pode ser visto tanto como causa quanto consequência da disseminação da tipificação (BERGER; LUCKMANN, 1967).

O processo de sedimentação se percebe através da continuidade histórica da estrutura associada à difusão por “todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 207), trazendo assim a característica bidimensional da sedimentação (largura e profundidade). Para melhor entendimento do processo de sedimentação é necessário a identificação dos fatores que afetam tanto a abrangência da propagação da estrutura quanto a conservação ou perpetuação de sua difusão.

Um dos fatores que devem ser observados, para Tolbert e Zucker (1998), é a existência de grupos opositores à estrutura, aqueles que se posicionam contrariamente a ela ou possuem conflitos de interesses existentes. Outro fator importante seria a falta de resultados associados à estrutura, especialmente quando as métricas envolvem conceitos que não são facilmente demonstráveis.

Para os autores a total institucionalização depende conjuntamente dos fatores de “relativa baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados.” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 208). Nesse estágio, a desinstitucionalização, ou seja, a reversão do processo de institucionalização da estrutura, demandará um grande esforço da organização ou uma grande mudança no ambiente, o que demonstra a estabilidade da estrutura.

Do processo de institucionalização e replicação da realidade socialmente construída ressalta-se o aspecto valorativo atribuído ao ato institucionalizado, com a percepção de legitimidade do mesmo, partindo de sua aceitabilidade pelo grupo. Para Meyer e Rowan (1977) a busca das organizações é pela conformidade de suas práticas e estruturas com os valores do ambiente, para, como objetivo final, aumentar sua legitimidade. A conformidade e a legitimidade, dois pontos centrais da “nova” teoria institucional se mostram, ao mesmo tempo, potencializadores e produtos do processo de institucionalização.

2.2.3 Isomorfismo Institucional

DiMaggio e Powell (1983), em seu estudo sobre a homogeneidade nas formas e estruturas organizacionais, sugerem que o mecanismo da racionalidade organizacional, que levavam à burocratização e à mudança organizacional, transmutou da prisão de ferro proposta por Max Weber, da necessidade de competitividade, eficiência e controle, para a necessidade de homogeneização derivada da estruturação das áreas, impulsionadas pela interferência do Estado e pela profissionalização das áreas. Os autores afirmam que nos estágios iniciais os campos organizacionais demonstram grande diversidade em suas formas e abordagens, entretanto, depois que o campo se mostra estabilizado, há uma força rigorosa em direção à homogeneização.

Para os autores, o termo campo ou área organizacional deve ser compreendido como o agregado de organizações que fazem parte de uma área específica e reconhecida da vida institucional: fornecedores chave, consumidores, agências reguladoras, outras organizações com produtos e serviços similares, abrangendo a totalidade de atores relevantes envolvidos. Os campos organizacionais apenas existem na medida em que são institucionalmente definidos e sua estrutura não pode ser determinada *a priori*, deve ser verificada a partir de investigações empíricas (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Ao processo de homogeneização os autores atribuem o conceito de isomorfismo, baseado nos trabalhos de Hawley, Meyer, Fennell, Hannan e Freeman e Kanter. Em um nível populacional, o isomorfismo poderia ser definido como um processo mandatário, que força as unidades em uma população, que enfrentam as mesmas condições ambientais, a se assemelharem umas com as outras. Logo, as características organizacionais seriam alteradas de forma a aumentar a sua compatibilidade às características do ambiente, em uma lógica de adaptabilidade. Para Carvalho e Vieira (2003) o isomorfismo é um mecanismo institucionalizador, refletindo a busca das organizações por aceitação e legitimidade.

DiMaggio e Powell (1983) reforçam a ideia de existência de dois tipos de isomorfismo, o isomorfismo competitivo, derivado da racionalidade das forças mercadológicas e da relação de troca entre os componentes de um campo organizacional e o isomorfismo institucional, foco de análise dos autores e conceito utilizado neste estudo, que envolve a busca de poder político e legitimidade institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983; FONSECA, 2003; PECI, 2006). O isomorfismo institucional demonstraria que as organizações se guiam por mitos, símbolos e anseio de legitimidade social e não necessariamente se direcionam à eficiência, racionalmente e pelo foco em objetivos.

Os autores classificam os tipos de mudança institucional isomórfica de acordo com os mecanismos pelos quais a mudança ocorre, são eles o isomorfismo coercitivo, o isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo. É ressaltado, contudo, que os tipos de isomorfismo institucional apresentados não podem ser sempre distinguidos na prática e por vezes acabam se misturando, independente disso, a classificação se faz necessária já que cada isomorfismo deriva de diferentes condições e podem gerar diferentes resultados.

O isomorfismo coercitivo é proveniente das influências políticas e da questão de atribuição de legitimidade. Para os autores o isomorfismo coercitivo, causado por mecanismos de coerção, como força, persuasão ou na formação de coalisões, é resultado de pressões formais e informais exercidas sobre a organização por outras organizações das quais são dependentes e por expectativas culturais da sociedade na qual as organizações funcionam. Os autores citam como exemplos de isomorfismo coercitivo em uma organização a mudança pela necessidade de atendimento à determinada legislação ou à determinados padrões, a mudança motivada pela necessidade de alteração da visão que outras organizações têm dela e afirmam que tais mudanças podem ser compreendidas apenas como formalidades circunstanciais contudo delas não deixam derivar consequências (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Já o isomorfismo mimético é resultado da persecução de determinados padrões estabelecidos quando em situações de incerteza. Em situações em que ocorrem “temores tecnológicos, conflituosidades em seus objetivos ou exigências institucionais” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 10), a organização pode se espelhar em outras organizações e adotar modelos e procedimentos por ela já desenvolvidos. Os modelos que são seguidos não necessariamente são difundidos intencionalmente pelas organizações, em alguns casos a transferência se dá junto com os profissionais das organizações. As organizações têm tendência a imitar outras organizações em seu campo, que são percebidas com mais legitimidade ou com mais sucesso. O processo mimético também pode ter um aspecto ritualístico, com o objetivo de aumentar a legitimidade de uma organização através da adoção de determinadas inovações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A terceira categoria trazida por DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo normativo, é associado ao avanço na profissionalização do campo organizacional e derivam de uma compreensão comum frente aos problemas. Os autores estabelecem que a profissionalização é resultado do esforço coletivo de membros de uma determinada categoria com o intuito de definir as condições e métodos do seu trabalho e de formar uma base técnica e de legitimação de sua autonomia. Além disso, o poder de uma categoria pode ser atribuído tanto pelo Estado quanto pela atividade dos profissionais. Dois aspectos da profissionalização são importantes

como causas de isomorfismo, o primeiro se encontra na educação formal e na legitimação dada pela produção acadêmica na área, o segundo reside na expansão das redes profissionais, pelas quais as práticas instituídas se difundem. A especialização técnica e a busca por profissionais especialistas pelas organizações são encorajadoras da ocorrência do isomorfismo normativo (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

2.2.4 Legitimidade

Para Suchman (1995), em uma definição que agrega dimensões de performance e cognitiva e reconhece o papel social em sua dinâmica, legitimidade é a percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, apropriadas ou em conformidade com algum sistema construído socialmente de normas, valores, crenças e definições. O autor discorre que a legitimidade é socialmente construída tendo em vista que reflete uma congruência entre os comportamentos da organização legitimada e as crenças compartilhadas de um determinado grupo social e apesar de ser possuída objetivamente, é criada subjetivamente. As definições culturais determinam como uma organização é criada, como ela opera e da mesma maneira como ela é compreendida e avaliada, nessa linha a legitimidade e a institucionalização seriam quase sinônimos.

Scott (2013) afirma que a legitimidade é uma condição fundamental para a existência social e uma condição da percepção de consonância com a legislação ou valores normativos e com a estrutura cultural-cognitiva existente. O autor aponta ainda que a legitimidade de uma organização pode ser impactada pela autoridade que é exercida sobre ela, o que ocorre negativamente quando há inconsistências com relação ao seu modo de funcionamento.

De acordo com Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2010, p. 98)

legitimidade é a palavra-chave da teoria neo-institucional, pois é o elemento que permite a manutenção ou a mudança das instituições: questionamentos a respeito da adequação de práticas, normas e procedimentos em razão de pressões internas e externas podem impossibilitar a reprodução dos padrões institucionalizados, acarretando a perda da sua legitimidade; ou seja, o desencadeamento de um processo de desinstitucionalização, que exige a redefinição e a subsequente relegitimação de novos significados e ações, típicas da emergência de um processo de reinstitucionalização.

Em continuidade à sua visão sobre os três pilares das organizações, Scott (2013) traz em cada um dos pilares uma faceta para atribuição de legitimidade. O pilar regulativo enfatiza a conformidade com os regulamentos e legislações para que uma organização possa ser

considerada legítima. Para o pilar normativo a legitimidade da organização depende de uma conformidade com relação à aspectos morais, mais prováveis de serem incorporados do que os controles regulatórios. Do ponto de vista do pilar cultural-cognitivo, a legitimidade decorre da percepção de adequação em um nível mais profundo de compreensão, pré-consciente, que traz o senso de conformidade preexistente pela adoção de práticas tradicionais.

Jepperson (1991) afirma que a legitimidade tanto pode ser um produto do processo de institucionalização como contribuir para que ele ocorra, mas que elementos não legítimos podem também se tornar institucionalizados. Alçado como o objetivo principal da institucionalização (SCOTT, 2013), o alcance da legitimidade pode ser verificado na sedimentação, estágio final do processo de institucionalização.

3 METODOLOGIA

De acordo com Mynaio (2002, p. 16) entende-se metodologia como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, abrangendo as “concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador”. Já a pesquisa é definida pela autora como “a atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade” (2002, p. 17), que atualiza e serve como alimento para a atividade de ensino.

Nesse diapasão, com relação à abordagem do problema, atribui-se para esta pesquisa a natureza qualitativa, já que buscou responder questões voltadas para um “universo de significados, aspirações, crenças, valores e atitudes” (MYNAIO, 2002, p. 21-22) que não podem ser reduzidos à aspectos quantificáveis. A utilização da abordagem qualitativa no presente trabalho encontra respaldo em Richardson (2012, p. 79), que a considera como a “forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” e uma tentativa de compreender mais detalhadamente significados e características situacionais.

As pesquisas usualmente são classificadas tendo-se por base seus objetivos gerais, conforme trata Gil (1997) ou em virtude de seus fins, conforme Vergara (2003). Observa-se ainda o conceito trazido por Gil (1997, p. 48) de que as pesquisas descritivas possuem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” e corroborado por Vergara (2003), que afirma ser possível, ainda, o estabelecimento de correlações entre as variáveis existentes e a definição de sua natureza. Com vista aos objetivos gerais desta pesquisa, previamente apontados, que traçam a compreensão e a descrição do fenômeno da institucionalização da gestão e fiscalização de contratos com cessão de mão de obra exclusiva na Universidade Federal Fluminense, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva.

3.1 Delineamento da Pesquisa

Inicialmente, com relação aos meios de investigação, classificou-se esse trabalho como um estudo de caso aliado a uma investigação documental (VERGARA, 2003). Para Gil (1997, p. 58) o estudo de caso é o “estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos” com o objetivo de permitir o seu conhecimento mais amplo e em detalhes. O estudo de caso é utilizado para a investigação de fenômenos contemporâneos, ao invés de puramente históricos, e pretende responder as questões de pesquisa “como?” e “por quê?”, dentro de seu

contexto no mundo real. A escolha pelo estudo de caso parte do fato de a pesquisadora ser servidora pública na Instituição e atuar diretamente nas atividades de fiscalização dos contratos, o que gera proximidade com o objeto estudado.

Vergara (2003, p. 48) aponta que a investigação documental é aquela “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza”. Para permitir a abordagem de “uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais”, realizou-se a triangulação de fontes, como recomendado por Yin (2015, p. 124), através da investigação documental. Foram analisados documentos constantes de processos de contratação e processos de fiscalização de contratos da Universidade Federal Fluminense, tais como editais, termos de referência, determinações de serviço, termos de contratos, termos aditivos, termos de apostilamento e relatórios de fiscalização. Foram analisados ainda outros documentos públicos, produzidos e publicados pela organização, relacionados com a atividade estudada, tais como manual de fiscalização, portarias, instruções normativas e estatutos. As análises foram utilizadas para verificação de convergência dos dados obtidos através de outras fontes.

Como uma maneira de “aumentar a confiabilidade da pesquisa” e “orientar o pesquisador” foi elaborado um protocolo para o estudo de caso, de acordo com Yin (2015, p. 88), contendo os objetivos pretendidos no estudo, o instrumento de coleta de dados, os procedimentos e regras gerais que serão seguidas durante a coleta de dados. O protocolo (Apêndice D) foi enviado juntamente ao pedido de autorização de pesquisa encaminhado ao Gabinete do Reitor da Universidade Federal Fluminense (Apêndice C).

A pesquisa foi delimitada temporalmente a partir do evento de criação da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos (DGF) pela Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, em 2019, e se estendeu até 2023, com a realização do trabalho de campo. Para a contextualização do momento em que foi criada a unidade especializada em análise, foi necessário investigar aspectos que precedem sua criação, a fim de que fossem fornecidos elementos de historicidade dos processos de institucionalização, conforme recomendado por Tolbert e Zucker (1996).

3.2 Constructo de Pesquisa

Com a finalidade de relacionar os objetivos específicos propostos por este trabalho com a base teórica e a operacionalização da pesquisa, foi formulado um constructo de

pesquisa. O presente constructo foi baseado no trabalho realizado por Dias (2018), em dissertação de mestrado, que analisou o processo de institucionalização de uma unidade de auditoria interna de uma Universidade Federal.

No constructo apresentado foram relacionados os objetivos específicos deste estudo, categorizando-os de acordo com a sua base teórica. Para isto foram utilizadas categorias de análise advindas das fases do processo de institucionalização, além dos tópicos historicidade, isomorfismo e legitimação. As categorias foram divididas em subcategorias, de acordo com os aspectos mais relevantes e característicos de cada tópico encontrado na teoria institucional.

Para cada subcategoria foi apresentada a fundamentação teórica que sustenta a sua relevância para pesquisa. Foram apresentadas as relações existentes entre cada subcategoria e as questões presentes nos roteiros de entrevista (Apêndice A e B). O constructo elaborado foi responsável por orientar a seleção dos sujeitos da pesquisa, além de nortear a elaboração dos instrumentos de coleta de dados.

Quadro 1 – Constructo de Pesquisa

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Subcategorias	Fundamentação Teórica	Operacionalização
Identificar o contexto da criação e evolução inicial da gestão e fiscalização de contratos.	Historicidade	-	As instituições são o produto de sua historicidade. É necessário que se compreenda o processo histórico em que é formada uma instituição, a fim de entendê-la adequadamente (BERGER; LUCKMANN, 1967).	Apêndice A (questões 4 a 7).
Analisar o estágio de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos, conforme o modelo proposto por Tolbert e Zucker.	Habitualização	Inovação	O processo de institucionalização ocorre a partir de um aspecto inovador ou modificativo do <i>status quo</i> . A habitualização é o desenvolvimento de novos arranjos estruturais ou de um comportamento padrão em resposta à um problema organizacional específico (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 11) e Apêndice B (questão 4).
		Políticas e Procedimentos	Há nessa fase a formalização dos novos arranjos implementados, que precede a chamada teorização, a partir da formulação de políticas e procedimentos (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questões 12 e 13) e Apêndice B (questões 5 e 6).

	Objetificação	Teorização	A teorização do campo é incentivada pelos <i>champions</i> , o que atribui legitimidade cognitiva e normativa à estrutura. Nesse estágio, na medida em que a teorização aumenta, a difusão passa a ter base com aspectos mais normativos (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice B (questões 7 e 8).
		Disseminação e Consenso Social	Nesta etapa os comportamentos, estruturas ou práticas são disseminados e alcançam certo grau de consenso na organização, com a generalização de seu significado (ZUCKER, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice B (questões 9 a 11).
	Sedimentação	Continuidade da Estrutura	O processo de sedimentação se percebe através da continuidade histórica da estrutura associada à sua difusão (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 14) e Apêndice B (questões 12 e 13).
		Resistência de Grupos Opositores	Um dos fatores do qual depende a total institucionalização é a relativa baixa resistência de grupos de oposição (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 15) e Apêndice B (questões 14 e 15).
		Promoção de Grupos Defensores	Um dos fatores do qual depende a total institucionalização é a sua promoção e apoio cultural continuado por grupos defensores (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 16) e Apêndice B (questões 16).
		Resultados Obtidos	Um dos fatores do qual depende a total institucionalização é a correlação positiva com resultados desejados. (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questões 17 e 18) e Apêndice B (questões 17 e 18).

Investigar as evidências de isomorfismo no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos.	Isomorfismo	Isomorfismo Coercitivo	O isomorfismo coercitivo é resultado de pressões formais e informais exercidas sobre a organização por outras organizações das quais são dependentes e por expectativas culturais da sociedade na qual as organizações funcionam (DIMAGGIO; POWELL, 1983).	Apêndice A (questão 8) e Apêndice B (questão 19).
		Isomorfismo Mimético	O isomorfismo mimético é resultado da imitação de outras organizações ou estruturas, que são percebidas com mais legitimidade ou mais sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1983).	Apêndice A (questão 9) e Apêndice B (questão 20).
		Isomorfismo Normativo	O isomorfismo normativo, é associado ao avanço na profissionalização do campo organizacional e derivam de uma compreensão comum frente aos problemas, a fim de definir condições e métodos de trabalho (DIMAGGIO; POWELL, 1983).	Apêndice A (questão 10) e Apêndice B (questão 21).
Examinar as evidências de legitimação no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos em estudo	Legitimação	Legitimidade Regulativa	O pilar regulatório enfatiza a conformidade com os regulamentos e legislações para que uma organização possa ser considerada legítima (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questão 22).
		Legitimidade Normativa	Para o pilar normativo a legitimidade da organização depende de uma conformidade com relação à aspectos morais, mais prováveis de serem incorporados do que os controles regulatórios (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questões 23 e 24).
		Legitimidade Cognitiva	Do ponto de vista do pilar cultural-cognitivo, a legitimidade decorre da percepção de adequação em um nível mais profundo de compreensão, pré-consciente, que traz o senso de conformidade preexistente pela adoção de práticas tradicionais (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questão 25).

Fonte: Elaboração própria, com base em Dias (2018).

3.3 Sujeitos da Pesquisa e Coleta de Dados

A seleção dos sujeitos da pesquisa ocorreu pelo critério da tipicidade, definido por Vergara (2003, p. 51) como a “seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população-alvo”. Neste estudo o critério determinado foi o envolvimento dos sujeitos na atividade de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva, através da análise de documentos elaborados e publicados pela Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense.

Para a coleta de dados foi utilizado o método de entrevista, parcialmente estruturada, que é baseada em “pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 1997, p. 92). A escolha por um roteiro de entrevista parcialmente dirigido se deu em razão do número de envolvidos na atividade, identificados *a priori* e a possibilidade de aprofundar determinados aspectos que poderiam surgir durante a coleta de dados.

Os roteiros de entrevista tiveram por base o trabalho realizado por Dias (2018), em dissertação de mestrado com foco na análise do processo de institucionalização da auditoria interna, no âmbito de uma universidade federal. Foram elaborados dois roteiros distintos, um para ser aplicado nas entrevistas com integrantes da alta gestão da Universidade e atores envolvidos com a área de contratos da Universidade e outro para ser aplicados com os atores envolvidos na área de fiscalização propriamente dita, servidores, gestores de contratos e substitutos eventuais designados, fiscais administrativos e substitutos eventuais designados e fiscais técnicos e substitutos eventuais designados.

Para avaliação e validação dos roteiros de entrevista elaborados (GIL, 1997), foi realizado um pré-teste dos instrumentos de coleta de dados, em setembro de 2022, com a entrevista de um ator, envolvido diretamente na gestão da PROAD e relacionado indiretamente à atividade de gestão e fiscalização de contratos. Na ocasião foram aplicados os dois roteiros elaborados, a entrevista foi gravada, resultando em 45 minutos de áudio e 22 páginas de transcrição.

Através da análise dos contratos e determinações de serviço (Apêndice E), foram identificados 32 contratos de prestação de serviço com dedicação de mão de obra exclusiva, fiscalizados de acordo com o atual modelo de fiscalização. A partir da identificação dos contratos foram extraídos dos processos eletrônicos os documentos necessários para a pesquisa, tais como termos de contrato e determinações de serviço.

De acordo com a página oficial da UFF, as Determinações de Serviço (DTS) são utilizadas no órgão como documentos “de caráter interno, destinado às decisões ou medidas

relativas à movimentação e disciplina do pessoal, praticadas por delegação de competência do Reitor”. Da observação do documento, dentro do contexto da fiscalização de contratos aliada ao conceito fornecido pela UFF, pode-se perceber que o documento se presta a realizar a designação formal dos atores da gestão e fiscalização dos contratos.

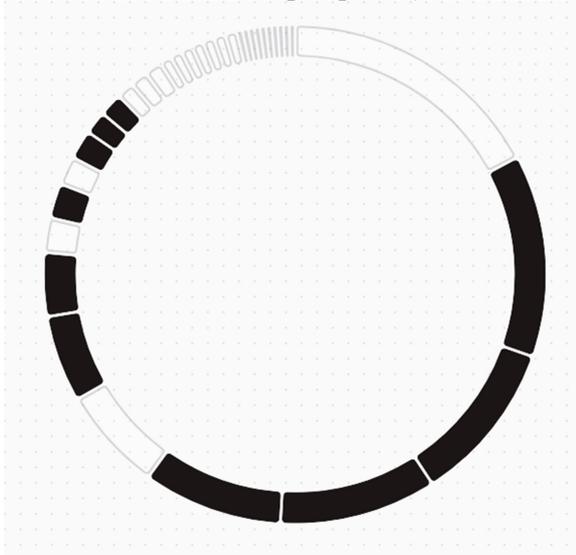
Foram localizadas citações sobre 80 Determinações de Serviço expedidas nos processos de contratação, delas, 78 DTS foram encontradas e analisadas. A análise realizada buscou identificar os servidores que seriam mais relevantes na atividade de fiscalização, a partir da quantidade de designações, para que as entrevistadas fossem com eles realizadas. Das 78 DTS analisadas, foram identificadas 56 DTS contendo a designação de gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos e 22 DTS contendo apenas a designação de fiscais setoriais ou sem alteração dos sujeitos da fiscalização.

Optou-se por reduzir o universo a ser entrevistado para os gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos, grupo que foi denominado de “atores da fiscalização”, além dos Gestores da Pró-Reitoria de Administração, com exclusão dos fiscais setoriais. A exclusão ocorreu em virtude do grande quantitativo de fiscais setoriais, além do fato de, em sua maioria, exercerem suas atividades em unidades da Universidade Federal Fluminense situadas em outros municípios do Rio de Janeiro. Essa exclusão não foi considerada prejudicial à pesquisa, já que os fiscais setoriais possuem maior distanciamento da atividade estudada, em comparação com os demais sujeitos escolhidos.

Com auxílio do software Atlas.ti, versão 23.1.1.0, foram analisadas 56 DTS e nelas foram verificadas 267 designações para a atividade de fiscalização, dentre gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos. Com isso, as entrevistas a serem realizadas com os atores da gestão e fiscalização de contratos foram direcionadas para os sujeitos que continham maior número de designações e conseqüentemente maior contato com o tema e maior relevância para a pesquisa. Foi verificado ainda que alguns sujeitos assumiam simultaneamente o papel de gestores na PROAD e atores da fiscalização.

Os sujeitos escolhidos para a pesquisa representam 59% do universo de atores da fiscalização a ser explorado, com o total de 159 citações nas Determinações de Serviço analisadas. A imagem abaixo, gerada pelo software Atlas.ti, mostra a representação entre as designações dos sujeitos de pesquisa (partes preenchidas de preto) e as demais designações (partes preenchidas de branco).

Figura 2 – Representação amostra x universo de pesquisa (atores da fiscalização)



Fonte: Elaboração própria com utilização do software Atlas.ti

Os sujeitos participantes da gestão da PROAD a serem entrevistados também foram selecionados a partir do critério da tipicidade, com a verificação de quais eram os ocupantes dos cargos de chefia relacionados ao tema, no momento da ocorrência do fenômeno estudado. Foram identificados 4 gestores da PROAD envolvidos com a gestão e fiscalização de contratos para a realização das entrevistas.

As entrevistas foram aplicadas entre janeiro e abril de 2023, de modo presencial e remoto, de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado. Foram realizadas entrevistas com o total de 12 pessoas envolvidas na atividade de gestão e fiscalização de contratos na instituição e foram gravadas, com a autorização dos participantes. Dentre os sujeitos entrevistados, 2 eram gestores da PROAD, 8 eram atores da fiscalização e 2 eram, simultaneamente, gestores da PROAD e atores da fiscalização.

Aos gestores da PROAD foi aplicado o roteiro de entrevista contido no Apêndice A e aos atores da fiscalização foi aplicado o roteiro de entrevista contido no Apêndice B. Para os entrevistados que identificados simultaneamente como gestores da PROAD e atores da fiscalização foram aplicados os dois roteiros de entrevista (Apêndice A e B).

As entrevistas foram realizadas conforme a tabela abaixo, na qual os sujeitos entrevistados no papel de gestores da PROAD foram identificados como “Gestor”, os sujeitos entrevistados no papel de atores da fiscalização foram identificados como “Ator” e os sujeitos entrevistados que simultaneamente participavam da gestão da PROAD e da gestão e fiscalização de contratos foram identificados como “Ator/Gestor”:

Tabela 1 – Duração e roteiros usados nas entrevistas

Entrevistado	Duração da Entrevista	Análise Vertical (%)	Roteiro (s)
Gestor 1	21	7,4	A
Gestor 2	10	3,5	A
Ator/Gestor 1	47	16,6	A e B
Ator/Gestor 2	27	9,5	A e B
Ator 1	23	8,1	B
Ator 2	15	5,3	B
Ator 3	16	5,7	B
Ator 4	26	9,2	B
Ator 5	46	16,3	B
Ator 6	23	8,1	B
Ator 7	14	5,0	B
Ator 8	15	5,3	B
Total	283	100	-

Fonte: Elaboração própria.

A entrevista de menor duração foi a realizadas com o Gestor 1 e durou 10 minutos, já a entrevista de maior duração foi realizada com o Ator/Gestor 1 e durou 47 minutos. As entrevistas totalizaram 283 minutos de áudio, que transcritas resultaram em 126 páginas de texto, das quais foram extraídas as informações que subsidiaram esta pesquisa.

A fim de realizar a triangulação dos dados (YIN, 2015) foram analisados os 32 processos de contratação e de fiscalização da Universidade Federal Fluminense, nos quais houve atuação da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos. A análise buscou identificar a implementação das práticas criadas pela divisão, a partir do que foi citado nas entrevistas. A análise compreendeu os editais, termos de referência, IMR, Determinações de Serviço e Checklists que constavam nos processos analisados.

3.4 Análise dos Dados

Para a análise dos dados encontrados na pesquisa, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977, p. 36), definida como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A análise do material obtida compreendeu as etapas sequenciais de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, através da busca de inferências confiáveis e informações sobre um determinado contexto. Os documentos

obtidos com as transcrições das entrevistas foram inseridos no software Atlas.ti versão 23.1.1.0, onde todas as etapas da análise de conteúdo foram empreendidas.

Na pré-análise foi realizada uma leitura flutuante das transcrições obtidas, a fim de estabelecer contato com os documentos, organizar o material e compreender possíveis elementos de classificação que extrapolassem as categorias de estudo que já haviam sido definidas no constructo de pesquisa.

Na sequência realizou-se a exploração do material coletado, através da codificação de seus dados brutos. Para codificá-lo, o material obtido das entrevistas foi relacionado com as categorias e subcategorias já determinadas no constructo de pesquisa. Além das categorias pré-estabelecidas, optou-se pela codificação também dos documentos porventura citados no material, tais como leis, regulamentos e manuais.

No tratamento dos dados, última etapa da análise de conteúdo, o material codificado foi tratado e interpretado. O tratamento de dados permitiu a realização de inferências e resultou na formulação de conclusões.

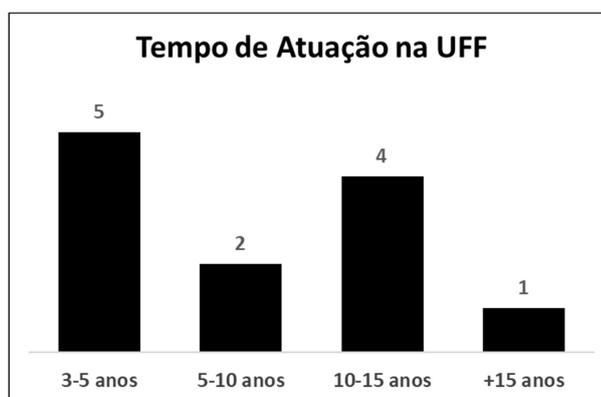
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção estão a discussão e a análise dos resultados deste estudo. Os resultados foram obtidos a partir da realização de 12 entrevistas com atores sociais vinculados à atividade de gestão e fiscalização de contratos, na Universidade Federal Fluminense, bem como da análise de documentos oficiais da instituição. Na sequência são apresentados os resultados da pesquisa, separados pelas categorias de análise estabelecidas no constructo de pesquisa e presentes nos objetivos específicos delineados.

Inicialmente foi traçado o perfil dos entrevistados, através do seu tempo de atuação na instituição, tempo de atuação na atividade e forma de atuação na atividade. Foram confeccionados gráficos para melhor visualização dos dados.

Verificou-se que o tempo de atuação do grupo entrevistado varia entre 3 e 38 anos. Já o tempo de atuação na atividade possui varia de 4 meses a 6 anos. Foi observado que 4 entrevistados participam da atividade de gestão e fiscalização de contratos desde sua entrada na Universidade.

Figura 3 – Tempo de Atuação na Universidade Federal Fluminense



Fonte: Elaborado pela autora

Na análise realizada percebeu-se que 3 entrevistados possuíam contato com a atividade, na Universidade, antes da implementação no atual modelo de gestão e fiscalização de contratos. Além disso, um dos entrevistados já havia tido contato com a atividade antes de sua chegada à UFF.

Figura 4 – Tempo de Contato com a Gestão e Fiscalização de Contratos



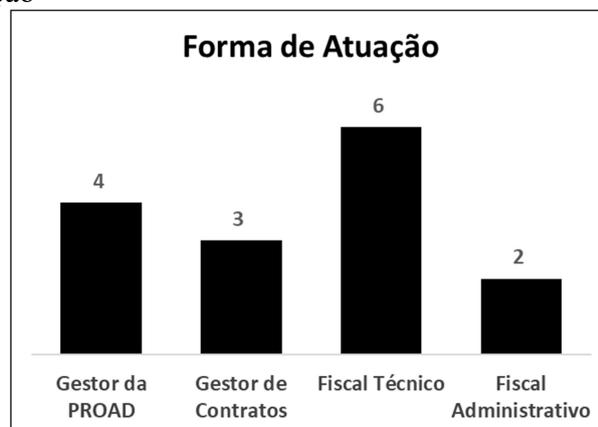
Fonte: Elaborado pela autora

Outro ponto verificado foi que, o contato de 6 entrevistados com a atividade, foi contemporâneo ao processo de implementação do atual modelo de gestão e fiscalização de contratos, esses atores participaram da atividade desde o início de sua estruturação.

Os entrevistados atuam de diferentes formas na atividade de gestão e fiscalização de contratos. Dentre os entrevistados, 4 atuam como Gestores da PROAD, 3 atuam como Gestores de Contratos, 6 são designados Fiscais Técnicos e 2 são Fiscais Administrativos.

É necessário apontar, ainda sobre a forma de atuação dos entrevistados, que 2 dos entrevistados assumiram simultaneamente a função de Gestor da PROAD e Gestor de Contratos. Além disso, 1 dos entrevistados possui tanto a função de Gestor da PROAD quanto de Fiscal Administrativo.

Figura 5 – Forma de Atuação



Fonte: Elaborado pela autora

A partir das entrevistas, pode-se perceber que os entrevistados assumem posições distintas dentro do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos, o que contribui para a exploração do assunto sob diferentes perspectivas.

4.1 Historicidade

A categoria “Historicidade” tem por finalidade identificar o contexto da criação e evolução inicial da atividade de gestão e fiscalização de contratos da Universidade Federal Fluminense. De acordo com Berger e Luckman (1967) as instituições são o produto de sua historicidade, apenas é possível entender adequadamente uma instituição compreendendo o seu processo histórico.

Os aspectos históricos acerca da implantação do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos da PROAD/UFF foram obtidos através das entrevistas realizadas com servidores que atuavam na Pró-Reitoria à época, aliados à análise dos processos de contratação e de fiscalização da Universidade. Os entrevistados Gestor 1, Gestor 2, Ator/Gestor 1 e Ator/Gestor 2 tiveram participação direta no processo estudado. Além disso o Gestor 2 e o Ator/Gestor 1 contribuíram na elaboração do Manual de Gestão e Fiscalização de contratos da PROAD/UFF.

A implantação do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos da PROAD/UFF, iniciou formalmente em 2019, a partir da publicação do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração no Boletim de Serviço da Universidade. De acordo com as entrevistas realizadas, a implantação começou a tomar corpo, após as eleições em 2018 para a Reitoria da Universidade, quando um novo grupo de gestores assumiu tanto a direção da universidade quanto a da Pró-Reitoria de Administração.

A percepção majoritária entre os entrevistados (4 entrevistas) é a de que, anteriormente, a atividade de gestão e fiscalização de contratos existia, mas “*de forma muito equivocada*”, “*muito desestruturada*”, “*muito precária*”. Os entrevistados mencionaram que a atividade não era de fato executada ou efetiva, que existia apenas formalmente. O Ator/Gestor 2 afirmou que anteriormente era executado um outro modelo de fiscalização de contratos, que a fiscalização era “*mais crua*” e que não havia um acompanhamento tão preciso dos contratos. O Gestor 2 afirmou taxativamente que a fiscalização de contratos, especificamente dos contratos com cessão exclusiva de mão de obra, “*não era realizada*”.

Todos os entrevistados (4 entrevistas) expressaram que, ainda em 2018, a nova gestão da PROAD percebeu problemas na área de contratos administrativos e que esse seria o ponto de atenção dos gestores, já que estava deixando a administração “*fragilizada*”. O Gestor 1 afirmou que a PROAD estava “*respondendo processos de auditoria*” e que possuía “*muitos problemas nos contratos*”. Foi relatada, ainda, a necessidade de adequação da área de contratos à Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, a partir da demanda de órgão de controle externos.

Houve a necessidade, houve uma cobrança externa de órgãos de controle também com a UFF. Recebemos uma pequena, uma ligeira puxada de orelha, porque a instrução normativa é de 2017. Então, estávamos aí dois anos defasados. Estávamos perdendo o prazo para implantar. Então, foi meio forçado. Fomos forçados a isso no início. Estávamos atrasados, mas foi muito bom isso ter acontecido. Porque hoje a gente tem mais um respaldo melhor para dar resposta. Tanto para respostas internas ou externas, para órgãos e empresas. Então, foi bom. Acho que a PROAD ganhou com isso. (Ator/Gestor 2)

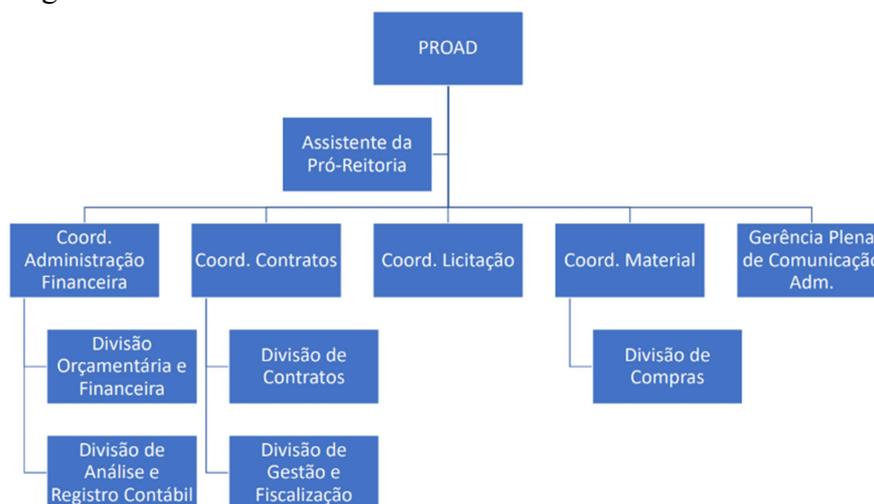
Os dois principais problemas citados pelos entrevistados foram a inexistência de estrutura específica designada para a fiscalização de contratos e o fato de as atividades relacionadas aos contratos administrativos e às compras de material estarem sendo executadas pela mesma coordenação. O Gestor 1 afirmou que reformular e aprimorar a área de contratos foi a primeira demanda que a nova gestão da PROAD quis tratar. A solução encontra à época seria a reestruturação da Pró-Reitoria, com a separação das atividades de compras de materiais e contratos e estabelecimento de duas coordenações distintas e com a criação de uma divisão específica, subordinada a coordenação de contratos, que seria responsável pela fiscalização de contratos.

As entrevistas revelaram que, a partir disso, a Pró-Reitora levou a questão ao Reitor, já que seriam necessários servidores para executar as novas atividades propostas, além da alocação de cargos e funções comissionadas para a criação da nova coordenação e da nova divisão. De acordo com o Gestor 2, coube à Pró-Reitora a tarefa de orientar e conscientizar o Reitor acerca dos problemas encontrados, e, também, de enfatizar a importância da atividade de fiscalização e gestão de contratos. O Gestor 1 afirmou que houve apoio imediato do Reitor, com o remanejamento de funções e cargos comissionados, necessários à reestruturação, bem como com a recepção de dois novos servidores.

As entrevistas demonstraram que o desempenho da Pró-Reitora, do coordenador de contratos, do chefe da divisão de contratos e do chefe da divisão de fiscalização criada, bem como a compreensão e suporte do Reitor, foram imprescindíveis para o estabelecimento do novo modelo de gestão e fiscalização de contratos da PROAD. De acordo com o Ator/Gestor 1, a criação da divisão de gestão e fiscalização de contratos constituiu-se como um marco objetivo na implantação desse novo modelo e “*deixa clara a intenção da gestão nova*”.

Na figura abaixo, a representação do organograma da PROAD após sua reestruturação, de acordo com o Regimento Interno publicado (UFF, 2019).

Figura 6 - Organograma da PROAD



Fonte: Site oficial da Universidade Federal Fluminense.

As atribuições da Divisão de Gestão e Fiscalização de contratos de acordo com o Regimento Interno da PROAD (UFF, 2019) são:

Art. 14º Compete à Divisão de Gestão e Fiscalização:

I – Auxiliar nas atividades de gestão e fiscalização da execução contratual relativas aos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

II – Atuar no acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos no âmbito das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

III – Dar apoio e orientações aos fiscais contratuais;

IV – Receber e dar andamento aos instrumentos de medição de resultado e relatórios dos fiscais técnicos setoriais;

V – Receber as notas fiscais dos gestores contratuais, pertinentes a cada um dos contratos, conferindo atestos de prestação dos serviços, documentação e demais informações necessárias, encaminhando posteriormente à Divisão de Contratos para prosseguimento;

VI – Indicar valor de glosa nas notas fiscais, quando houver;

VII – Atender ao público interno e externo;

Parágrafo único. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços.

Os principais motivos para a criação de uma nova estrutura, especializada na atividade de gestão e fiscalização de contratos, revelados pelas entrevistas realizadas, foram a entrada de uma nova gestão na Universidade e a percepção de fragilidade dos procedimentos que estavam sendo adotados pela antiga administração. Outro motivo de destaque foi a atuação de órgãos de controle externo, através de auditorias que estavam sendo realizadas nas contratações da instituição, especialmente em contratos com cessão de mão de obra exclusiva. Além disso, também se demonstrou relevante a necessidade de adequação da organização à legislação, mais especificamente da Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, que entrou em vigor em 2017 e trouxe proposições de caráter obrigatório acerca da gestão e fiscalização de contratos.

As entrevistas apontaram que, na implantação do novo modelo de gestão e fiscalização de contratos, houve pouca participação das demais áreas da Universidade e que a implementação se deu majoritariamente a partir da atuação direta dos integrantes da PROAD. Os entrevistados, contudo, afirmaram que havia interesse das demais áreas da Universidade na execução da atividade de fiscalização.

A UFF toda, eu acho que enxergava a fragilidade da gente em relação a esse tema. Então, quando a gente propôs, até para fazer fiscalização setorial, as unidades, apesar de não terem também pessoal especializado, de não ter mão de obra específica para fazer isso, era mais uma demanda, eles aceitaram e contribuíram. Até porque aí entendem que é uma coisa muito importante. Se a gente não tem uma fiscalização ativa, não tem contrato que dê certo, não adianta. (Gestor 1)

O Ator/Gestor 1 citou a participação da Superintendência de Operações e Manutenção – SOMA, a partir da divisão de competências da gestão e fiscalização de contratos, especialmente na condução da fiscalização operacional e setorial dos contratos e que outras pessoas foram cativadas com a importância do trabalho que estava sendo realizado.

Eu acho que de alguma forma esse trabalho, ele foi também atingindo outras áreas da universidade. As pessoas começaram a participar mais, entender que havia um canal para que isso, para que essa fiscalização pudesse contribuir na melhor execução das atividades. (...) Então foram várias medidas adotadas, e que foram possíveis porque a gente conseguiu envolver uma teia de pessoas que em maior ou menor nível passaram a participar desse processo. (Ator/Gestor 1)

De acordo com o Gestor 1, as pessoas envolvidas foram aprendendo sobre a gestão e fiscalização de contratos durante o processo de implantação da nova atividade e criação da nova estrutura especializada. Informou ainda que alguns servidores, que ingressaram em 2019 na instituição e foram lotados na PROAD, já tinham experiência na matéria e ajudaram nesse processo. O Ator/Gestor 2 afirmou que, na época, os servidores participaram de treinamentos e cursos sobre o tema.

A partir da criação da Divisão de Gestão e Fiscalização e da definição de suas atribuições, as normas e procedimentos da atividade começaram a ser estabelecidas. A Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP foi o ponto de partida para a criação do Manual de Gestão e Fiscalização de contratos, para o estabelecimento dos parâmetros nos quais a atividade seria executada e para a criação do fluxo da atividade em si.

Destacou-se nesse processo, a compreensão acerca da necessidade da existência de diferentes fiscais em cada contrato, com o desmembramento da atividade de fiscalização nos aspectos administrativos e operacionais do contrato. Além disso, em virtude de especificidades da universidade, de seu tamanho e da descentralização geográfica de suas unidades, foi verificada ainda a demanda de realização de fiscalização *in loco*, através da fiscalização setorial. Neste processo de criação de normas e procedimentos os papéis e responsabilidades dos atores da fiscalização foram definidos, também foram criados modelos de checklists para acompanhamento dos serviços prestados pelos fiscais e estabelecido o modo de operacionalização do instrumento de conta-depósito vinculada.

Em um segundo momento, foi criada uma ferramenta para auxiliar a análise qualitativa da prestação dos serviços de terceirização contratados, o Instrumento de Medição de Resultados (IMR). A partir da análise subjetiva dos fiscais de contrato acerca da qualidade dos serviços fornecidos, o IMR fornece um índice de efetividade que deve ser aplicado ao valor dos serviços recebidos, conforme estipulado em contrato. Caso a qualidade dos serviços prestados não seja compatível com esperado na contratação, o índice obtido pode redimensionar o valor a ser recebido pelo contratado, adequando-o à entrega realizada.

Através da análise do material coletado nesta pesquisa, foi possível notar que a percepção dos entrevistados é a de que, mesmo após a reestruturação da PROAD, a atividade de gestão e fiscalização de contratos ainda possui recursos humanos em

quantitativo abaixo do necessário. A estrutura existente atualmente revelou ser pequena para atividade, já que ela abrange toda a universidade e necessitaria de expansão para ser melhor executada.

Ainda falta muita coisa, eu acho que ainda falta. Na verdade, a divisão, eu gostaria que virasse uma coordenação, porque é uma coisa enorme. A UFF é enorme. A gente não pode contar só com três funcionários, mais chefia. A gente precisa ampliar a equipe, a gente precisa dar mais um gás nisso daí, que vai ser o segundo momento. Vai acontecer. (Gestor 1)

As entrevistas realizadas demonstraram que a estrutura criada conseguiu atender a expectativa de melhoria da gestão da PROAD, com relação ao tratamento dado aos contratos com cessão de mão de obra exclusiva. O modelo de gestão e fiscalização de contratos não aparenta estar integralmente em execução, especialmente em virtude das limitações oferecidas pelo tamanho da estrutura responsável pela sua implementação.

Ainda na análise da historicidade e contexto da criação e evolução inicial da atividade de gestão e fiscalização de contratos da Universidade Federal Fluminense, visando corroborar os dados obtidos nas entrevistas e realizar a triangulação dos dados (YIN, 2015), foram analisados os 32 processos de contratação e fiscalização da Universidade Federal Fluminense, nos quais houve atuação da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos. A análise buscou identificar a implementação das práticas criadas pela divisão, a partir do que foi citado nas entrevistas. A análise compreendeu os editais, termos de referência, IMR, Determinações de Serviço e Checklists que constavam nos processos analisados.

Pode-se aferir, que, a partir da atuação da DGF, novos procedimentos foram criados, em consonância com a Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP. Inicialmente pode ser percebida a implantação do instrumento de conta-depósito vinculada (CV), seguida do início da abertura dos processos de contratação e fiscalização no SEI – Sistema Eletrônico de Informações. Cabe salientar que, em virtude da pandemia de COVID-19, todos os processos físicos analisados migraram para o SEI. Concomitante à utilização de processos eletrônicos, começaram a ser utilizados o modelo de fiscalização e o IMR criados pela DGF e instituídos no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PROAD (2019).

Na sequência verificou-se a participação, tanto dos fiscais operacionais quanto dos fiscais administrativos, na fase de Planejamento das contratações, acompanhada da criação de checklists voltados para a aferição da qualidade dos serviços prestados. Por fim, em

2021 observou-se a criação e instituição do Processo Administrativo de Apuração de Irregularidades – PAAI, com suporte da divisão, com a publicação da Instrução Normativa PROAD/UFF nº 02/2021.

A partir da análise realizada, foi confeccionada uma tabela (Tabela 2), contendo os contratos e os principais pontos de evolução verificados.

Tabela 2 – Implementação dos procedimentos citados nas entrevistas

Contratos	Atuação DGF	CV	Processo de Contratos (SEI)	Processo de Fiscalização (SEI)	Modelo de Fiscalização DGF	IMR DGF	Part. Fiscais no Planejamento	Checklist Qualidade	PAAI
20/2018	x								
09/2019	x								
12/2019	x	x							
13/2019	x	x							
14/2019	x	x							
19/2019	x	x							
20/2019	x	x							
23/2019	x	x							
29/2019	x	x							
35/2019	x	x							
41/2019	x	x							
01/2020	x	x							
24/2020	x	x	x	x	x	x			
27/2020	x	x	x	x	x	x	x		
32/2020	x	x	x	x	x	x	x	x	
36/2020	x	x	x	x	x	x	x	x	
43/2020	x	x	x	x	x	x	x	x	
47/2020	x	x	x	x	x	x	x	x	
10/2021	x	x	x	x	x	x	x	x	
20/2021	x	x	x	x	x	x	x	x	x
07/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
08/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
09/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
21/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
25/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
26/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
29/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
38/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
39/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
42/2022	x	x	x	x	x	x	x	x	x
12/2023	x	x	x	x	x	x	x	x	x
14/2023	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis no Portal de Contrato da Universidade Federal Fluminense e na Plataforma SEI-UFF (Atual. Mar/2023).

Através da tabela, é possível visualizar a progressão da procedimentalização da estrutura de gestão e fiscalização de contratos na Universidade Federal Fluminense ao longo do tempo.

4.2 Análise do processo de institucionalização do modelo de gestão e fiscalização de contratos a partir do modelo de Tolbert e Zucker (1996)

No modelo de análise do processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1996), são apontadas três etapas sequenciais, a habitualização, a objetificação e a sedimentação. As etapas presentes no modelo de Tolbert e Zucker (1996) foram utilizadas como categorias de análise, apontadas no constructo deste estudo. As categorias foram divididas em subcategorias, de acordo com os aspectos mais relevantes e característicos de cada tópico encontrado na teoria institucional.

4.2.1 Habitualização

De acordo com Tolbert e Zucker (1998), a habitualização se refere à etapa do processo de institucionalização na qual são desenvolvidos novos arranjos estruturais, que comportam aspectos inovadores ou modificativos do status quo, em resposta à um problema organizacional. As estruturas, nessa etapa, ainda estão em um estágio de pré-institucionalização. Para melhor análise a categoria “Habitualização” foi dividida nas subcategorias “Inovação” e “Políticas e Procedimentos”.

No que diz respeito à subcategoria “Inovação” metade dos 12 entrevistados (1 gestor, 2 atores/gestores e 3 atores), entende o atual modelo de gestão e fiscalização de contratos como algo novo na universidade. Dentre os motivos indicados pelos entrevistados para essa percepção está o fato de a atividade ser considerada “*recente*” (3 entrevistados). Outros motivos que foram citados foram relativos a peculiaridades da própria instituição, como a existência de uma diferenciação de funcionamento entre as unidades administrativas e unidades acadêmicas da Universidade e o fato de a Universidade ser uma instituição “*descentralizada*”. Essa percepção também foi atribuída devido a características da própria atividade, que foi desenhada e é executada primordialmente pela PROAD, uma estrutura administrativa (3 entrevistados).

É um problema meio crônico, porque eu acho que não é exclusivamente da fiscalização. (...) A universidade é muito descentralizada. A gente tem uma estrutura, uma instituição realmente descentralizada. E aí, eu acho que tudo na universidade, todos os nossos procedimentos são muito difíceis de serem disseminados. (...) Essa descentralização atrapalha uma comunicação mais uniforme das coisas, a disseminação de procedimentos e atividades. (Ator/Gestor 1)

No mesmo sentido, o Ator 1 e o Gestor 2, que apontaram que o atual modelo da atividade representa uma mudança de cultura organizacional que precisa se desenvolver para o restante da Universidade, que ainda não ocorreu com todas as unidades.

Os entrevistados que não entendem a atividade como nova, dividiram-se naqueles que já tinham contato com a atividade anteriormente, mas de uma outra maneira (2 atores) e aqueles que entendem que o atual modelo já “*está sendo incorporado*” pela universidade e que a atividade deixou de ser algo novo, em virtude do trabalho desenvolvido desde sua implantação, em 2019 (1 gestor e 3 atores).

Quando houve a mudança de Pró-Reitoria, de fato houve uma grande surpresa para todos porque eram procedimentos novos. Ninguém havia ouvido falar. Ninguém sabia exatamente como fazer o trabalho de fiscalização. E como eu também tive que aprender isso naquele momento, em função do cargo e comissão que eu ocupava, foi algo novo para mim também. Então a percepção que eu tenho é de que hoje, devido a todo esse trabalho que se desenvolveu ao longo desses últimos anos, não é algo tão novo. Mas a época que eu comecei o meu trabalho, sim. (Ator 8)

Mesmo os entrevistados que responderam que o atual modelo de gestão e fiscalização de contratos não é visto como algo novo, apontaram que é possível que existam servidores na instituição “*que nunca vão ter contato*” com a atividade, e que “*por ser muito centralizado na PROAD, outras UORGs podem não conhecer*”.

Observou-se que, nesta subcategoria, a percepção da atividade de gestão e fiscalização de contratos pode variar de acordo com a natureza da atividade dos entrevistados. Majoritariamente, os entrevistados que atuam mais próximos à área administrativa da atividade, a entenderam como nova. Já os entrevistados que se encontram mais próximos à área operacional da gestão e fiscalização de contratos, dividiram-se entre a percepção acerca da subcategoria “*Inovação*”.

Outro dado que foi possível aferir a partir das entrevistas realizadas foi o de que, parte dos entrevistados que não compreendiam o modelo atual como novo (2 entrevistados),

já realizavam ou possuíam contato com a atividade de fiscalização de contratos, antes da reestruturação da PROAD em 2019.

A subcategoria “Políticas e Procedimentos” buscou verificar o grau em que os arranjos implementados foram formalizados e se a atuação da atual estrutura ocorre de maneira sistemática ou se acontece sob demanda dos gestores.

Os entrevistados, em sua maioria (10 entrevistas), compreendem que a atividade de gestão e fiscalização de contratos acontece de modo sistemático e planejado. Neste tópico foi possível aferir que a atividade de gestão e fiscalização de contratos ocorre tanto de maneira planejada e sistemática, quanto quando ocorre um problema, ou por demanda dos gestores (5 entrevistas).

Acontece de forma sistemática, mas há uma necessidade de estar sempre em contato com todas as áreas envolvidas na fiscalização daquele contrato, para a gente entender as necessidades e o grau de intervenção que a gente precisa ter. (Ator 5)

Eu acho que um misto das três coisas. Então, eu acho que dentro da divisão a gente procura ter essas ferramentas de antecipação, então já tem uma série de procedimentos pré-definidos para dar conta disso, porém a divisão tem três anos, e aí esbarra naquilo da cultura organizacional que a gente falou. Então, acho que ainda existe uma cultura, talvez dentro da faculdade, enfim, algo comum nas instituições em geral, de tentar responder, tentar ter algum nível de resposta a partir do problema. (Ator 1)

Dentre os que discordaram e entendem que não há rotina pré-estabelecida na atividade ou que os procedimentos ainda são incipientes (2 entrevistas), o Ator 4 afirmou taxativamente que sua atuação se baseia em atender as demandas que surgem durante a fiscalização dos contratos e que ele mesmo estabelece a forma de sua atuação, de acordo com o seu “modo de pensar do que deve ser feito”. Já o Gestor 1 mencionou que o atual modelo possui “o básico”, pois ainda seria necessário um fortalecimento da equipe responsável pela criação de procedimentos e rotinas, que não consegue atualmente lidar com todas as demandas que possui. O entrevistado também afirmou que a intenção é “caminhar para a forma planejada e sistemática”, mas que a atuação da gestão e fiscalização de contratos ainda não é realizada dessa maneira.

As entrevistas, aliadas à análise documental realizada, revelaram que a gestão e fiscalização de contratos na PROAD ainda está, simultaneamente, em processo de normalização, normatização e procedimentalização. Esses processos encontram-se em

estágio avançado, tendo vista a existência do manual para a atividade, que foi devidamente formalizado na instituição. Foram citados como indícios de avanço nesses processos, além do manual: a Instrução Normativa 05/2017, SEGES/MP, como instrumento geral que serve de base para a atividade; o IMR, instrumento criado pela DGF e presente no manual publicado; os checklists, utilizados pela fiscalização operacional e setorial; a rotina estabelecida para a utilização do instrumento de conta-depósito vinculada; o fluxograma que a atividade observa, presente no manual publicado; a distribuição de competências entre os gestores, fiscais administrativos, fiscais operacionais e fiscais setoriais.

Foi possível observar, contudo, que mesmo dentre os entrevistados que compreendem que a atividade de gestão e fiscalização de contratos acontece de modo sistemático e planejado, havia desconhecimento acerca dos documentos formais estabelecidos pela PROAD no processo de normatização e procedimentalização da atividade (3 entrevistados). Outros pontos levantados durante as entrevistas versaram sobre a necessidade de atualização do manual, em função da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.462/2022, (Gestor 2), e a necessidade de continuidade e aprimoramento nos processos de normatização e procedimentalização (Ator/Gestor 1, Ator/Gestor 2, Ator 1, Ator 2 e Ator 8). Além disso restou verificado que os sujeitos entrevistados percebem que a atividade possui tanto caráter preventivo quanto repressivo (3 citações).

A atuação da gestão e fiscalização de contratos, a meu ver, tem dois papéis. Ela tem um papel preventivo, que é aquele em que você se antecede aos eventos que podem gerar uma responsabilização para a universidade, principalmente da questão da responsabilidade solidária da INSS, por exemplo, da responsabilidade subsidiária nas outras questões, quando há uma omissão da fiscalização. (...) E ao mesmo tempo, você faz um trabalho corretivo em que você fornece subsídios para situações em que você pode ter acionamento judicial, tanto de empresas por discordância de penalidade, como por ex-empregados dessas empresas terceirizadas. Então eu entendo que ela cumpre esses dois papéis. (Ator 6)

Com relação à categoria “Habitualização” pode-se verificar que, mesmo sendo caracterizada como nova por metade dos entrevistados, o desenvolvimento da atividade já ocorre de maneira planejada e sistemática. Essa percepção é corroborada pela existência de normas e procedimentos implementados pela Universidade, confirmada pela análise documental realizada e exposta na Tabela 2.

De acordo com Tolbert e Zucker (1998) a fase de habitualização corresponde ao momento em que instituição percebe a necessidade de dar resposta à um problema

organizacional e não há ainda normatização dos novos arranjos estruturais adotados. Verifica-se ainda que, a fase de habitualização da atividade em estudo pode ser vislumbrada a partir do ponto em que foi constatada a necessidade de reestruturação da PROAD. Naquele momento é possível aferir que um problema organizacional foi percebido e que houve um consenso dos gestores da Universidade com relação à solução a ser adotada. Há movimentação dos gestores para a implementação dos novos arranjos estruturais necessários que dá início da teorização da atividade.

Compreende-se, portanto, que, atualmente, a atividade de gestão e fiscalização de contratos não apresenta de modo significativo as características da etapa de habitualização.

4.2.2 Objetificação

Na etapa de objetificação, os comportamentos, as estruturas e práticas são disseminados. Os comportamentos passam a ter certo grau de consenso na organização e passam a possuir um caráter mais permanente, a teorização do campo aumenta e a difusão passa a ter bases mais normativas (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

A categoria “Objetificação” busca verificar o grau de consenso social a respeito do valor atribuído à atividade de gestão e fiscalização de contratos pelos sujeitos nela envolvidos. Nela se encontram as subcategorias “Teorização” e “Disseminação e Consenso Social”. Essa categoria só estava presente no roteiro de entrevista aplicado aos gestores e fiscais de contrato, com atuação direta na atividade. Foram realizadas 10 entrevistas contendo essa categoria, conforme exposto na Tabela 1.

Na subcategoria “Teorização” os entrevistados foram questionados a fim de obter a sua percepção acerca de quais seriam as finalidades da atividade de gestão e fiscalização de contratos e se essas finalidades seriam conhecidas na Universidade. Apenas o Ator 2 apontou que não conhecia as finalidades da atividade. As demais entrevistas (9) seguiram em sentido positivo, com relação à ciência das finalidades da atividade e demonstraram que os entrevistados possuíam uma visão consonante sobre quais seriam essas finalidades.

O Ator 1 citou que dentre as finalidades da atividade de gestão e fiscalização de contratos as mais importantes seriam dar transparência ao processo de contratação e execução dos serviços, realizar o acompanhamento da prestação de serviços, possibilitar a Universidade a dar resposta às possíveis demandas trabalhistas e órgãos de controle. Outra

finalidade citada foi a de racionalização do processo de prestação de serviços. Alguns outros objetivos da atividade que foram mencionados pelos entrevistados foram o de observar e fazer com que o contrato “*funcione da forma como ele foi previsto*” e o de “*garantir o correto emprego dos recursos públicos*”. O Ator 8 citou ainda que a realização da atividade busca cumprir os princípios da economicidade e da eficiência.

De modo contrário, dentre os 10 entrevistados, apenas o Ator 5 respondeu que sim, quando perguntado se as finalidades da atividade de gestão e fiscalização são conhecidas pela Universidade. Os demais entrevistados se dividiram entre as afirmações de que as finalidades da atividade não eram conhecidas pela Universidade (4 entrevistas) e de que as finalidades somente eram difundidas entre aqueles diretamente envolvidos em tais atividades (5 entrevistas).

Eu acredito que elas são conhecidas pelos servidores que atuam com essas atividades, porque há treinamentos. Eu me lembro, por exemplo, de que quando eu fui gestor fiscal de alguns contratos, eu promovia alguns treinamentos para os contratos pelos quais eu era responsável. Então eu explicava um pouco da IN 05 de 2017, fazia essa integração, esse processo de integração. Eu não sei exatamente se a área de contratos da UFF faz esse processo de uma forma mais macro. Eu me lembro de ter feito isso para os processos pelos quais eu era responsável, para os contratos pelos quais eu era responsável. Mas eu entendo que para as pessoas que atuam com os contratos, sim, que isso está consolidado. (Ator 6)

Os entrevistados, com exceção do Ator 7, concordaram que são necessárias ações para ajudar a divulgar as finalidades da atividade de gestão e fiscalização de contratos na Universidade. O Ator/Gestor 1 citou que recentemente foi realizado um seminário pela PROAD e que seria interessante que esse evento fosse realizado com maior frequência. Foi mencionada ainda a possibilidade de criação de um curso sobre a atividade em parceria com a Escola de Governança em Gestão Pública (EGGP), bem como a realização de seminários e treinamentos, além de reuniões internas com os gestores e fiscais já designados.

Sim, eu acredito que se fizer um programa, de repente, com a EGGP ou por algum outro canal, para criar lives ou mesmo para formatar algum curso sobre fiscalização e gestão para gestores. Até para sensibilizar esses gestores que, de repente, não são tão aderentes a essas práticas que já estão disseminadas na Universidade. Ou mesmo para fazer um treinamento inicial para quem é indicado para exercer uma função de fiscal de gestor do contrato, eu acredito que é importante. (Ator 6)

Verifica-se que, com relação à subcategoria “Teorização”, há indícios de generalização dos significados técnicos da atividade entre aqueles que estão envolvidos nela diretamente. As peculiaridades da Universidade foram apontadas, novamente, como aspectos limitadores para difusão da atividade, no que tange seus aspectos normativos, especialmente para a estrutura acadêmica. Pode-se perceber que no início da implantação da estrutura, houve grande divulgação do novo modelo de gestão e fiscalização de contratos, com o propósito de conscientizar os gestores e alcançar os servidores que atuariam na atividade. A teorização parece ter ocorrido até o ponto necessário para que a atividade começasse a ser executada e, então, estagnado. Como a atividade possui crescente demanda e há alta rotatividade nos cargos de gestão, atualmente, suas bases carecem de propagação. Ficou demonstrado, entretanto, que os entrevistados assumem as características de *champions*, com relação ao modelo de gestão e fiscalização de contratos implementado, incentivando a disseminação da estrutura.

As perguntas da subcategoria “Disseminação e Consenso Social” buscaram identificar a percepção dos entrevistados acerca da atividade e se a Universidade compartilharia dessa percepção, bem como tentar entender o grau de influência que a atividade exerce e se essa influência seria benéfica. Os entrevistados foram questionados também se os resultados da atividade seriam reconhecidos pelos gestores da Universidade. A subcategoria busca responder se há consenso sobre a atividade e em que grau, a partir da generalização de significados.

Todos os entrevistados caracterizaram a atividade de gestão e fiscalização de contratos de maneira positiva. Algumas das expressões utilizadas na descrição da atividade foram: “*bem desenvolvida*” e “*positiva*” (Ator 1); “*útil*” e “*não é uma mera formalidade*” (Ator 2); “*de primeira valia*” (Ator 3); “*essencial*” (Ator 4); “*efetiva*” (Ator 5); “*com a fiscalização os serviços melhoraram*” e “*gera reflexos positivos*” (Ator 6); “*obrigatória*” (Ator 7); “*necessária*” (Ator 8); “*nossos contratos hoje são muito mais efetivos do que eram*” (Ator/Gestor 1); “*importante*” (Ator/Gestor 2).

Quando os entrevistados foram perguntados se sua percepção se estendia ao restante da instituição apenas o Ator 1 e o Ator/Gestor 2 ressaltaram que, por ser uma atividade que ocorre “nos bastidores da Universidade” e se tratar de uma mudança de cultura organizacional, a atividade poderia não ser percebida da mesma maneira por aqueles mais distantes do seu núcleo, que é a área administrativa da Universidade. Os demais entrevistados acreditam que a sua percepção é compartilhada pelo restante da Universidade

e alguns justificaram com base nas suas experiências durante a execução da atividade de gestão e fiscalização de contratos. De acordo com os entrevistados, um dos fatores que contribuem para essa percepção é o bom funcionamento dos contratos que estão sob a égide do atual modelo de gestão e fiscalização de contratos.

Eu acho que a fiscalização, ela trouxe muita solução para a universidade, sabe? Então, é impossível não haver essa percepção por parte da administração. Porque hoje a gente não padece de uma série de problemas, que eram recorrentes na universidade. Então, eu tenho certeza que para a universidade, pelo menos no nível da administração e tal, é perceptível sim. E não sei se no nível do usuário, eu estou um pouco mais ausente dessa atividade, mas eu acho que também. Hoje eu acho que as pessoas percebem que tem gente olhando para isso daí, eu acho que tem uma percepção sim. (Ator/Gestor 1)

O Ator 6 considera que a percepção sobre a atividade também é compartilhada pelos terceirizados, que são diretamente afetados pela condução da fiscalização administrativa nos contratos com cessão de mão de obra exclusiva.

A percepção que eu tenho é de que com a fiscalização os serviços melhoraram, porque há um acompanhamento periódico dos fiscais, em maior ou menor grau, dentro das unidades. Então, há uma melhora em relação à prestação de serviço, isso é perceptível. Por outro lado, os trabalhadores ficam muito gratos por essa atuação mais direta, porque isso inibe práticas de empresas inidôneas, que não recolhem FGTS, ou que não pagam salários dentro do prazo legal estabelecido na CLT. Então, entendo que gera reflexos positivos, tanto para a Universidade na prestação do serviço, na qualidade, na cobrança, no acompanhamento, no aperfeiçoamento daqueles serviços, de fornecimento de materiais que não estão legais, como também ajuda na própria gestão. (Ator 6)

Com relação à influência da atividade de gestão e fiscalização de contratos na tomada de decisões na Universidade, apenas o Ator 4 entende que não há influência da atividade na gestão da instituição. Além disso, a maior parte dos entrevistados, com exceção do Ator 4, entende que a influência exercida pela atividade de gestão e fiscalização de contratos é benéfica. O Ator 2 mencionou que, por vezes, os fiscais não são levados em consideração pela gestão e, por isso, a influência da atividade nas tomadas de decisão pode ser diminuída. Os demais entrevistados afirmaram que a atividade de gestão e fiscalização de contratos exerce influência na atuação dos gestores da Universidade.

O Ator 1 apontou que a “racionalização das diferentes etapas da prestação de serviço” contribui para a tomada de decisão. Já o Ator/Gestor 1 entende que a influência

pode ser percebida quando a gestão acolhe recomendações dos envolvidos na fiscalização, como ocorreu na alteração dos termos de referência da PROAD, na publicação do manual. O Ator 5, Ator 7 e Ator 8, na mesma linha, entendem que os produtos da fiscalização (relatórios, ofícios, sugestões), aliados à percepção dos fiscais sobre o contrato, subsidiam as decisões da gestão acerca da prorrogação ou não de contratos, da necessidade de alteração dos contratos e ajudam a desenhar novas contratações. O Ator/Gestor 2 entende que a atividade de gestão e fiscalização de contratos auxilia no controle orçamentário da instituição e dá “*bases para um planejamento estratégico*”.

Ainda na subcategoria “Disseminação e Consenso Social” foi consenso entre os entrevistados que os benefícios que resultam da atividade são reconhecidos pelos gestores da Universidade. Mesmo afirmando que, no geral, há reconhecimento por parte dos gestores, o Ator 2 ressaltou novamente que, por vezes, os fiscais não são ouvidos e isso poderia indicar falta de reconhecimento por parte da gestão. O Ator 4 também fez uma ressalva e apontou que “*a Universidade é muito grande*” e que por isso gestores poderiam não ter contato com todos os resultados da atividade. O Ator/Gestor 2 afirmou que os impactos da atividade de gestão e fiscalização são percebidos pelos gestores da Universidade, especialmente os impactos financeiros e orçamentários.

Sobre a subcategoria “Disseminação e Consenso Social” é possível aferir que a valoração positiva da atividade é compartilhada tanto por aqueles que atuam nela diretamente quanto pelo restante da comunidade acadêmica. O que explicaria essa valoração comum são os resultados obtidos pela implementação do modelo de gestão e fiscalização de contratos, que também são percebidos pelos gestores da Universidade, reforçados pela influência que a atividade possui em suas decisões.

Na análise da categoria “Objetificação”, representam indícios da objetificação a difusão da atividade com aspectos normativos e a generalização dos significados da atividade. Nessa etapa, os gestores possuem certo consenso sobre a eficácia da estrutura. Ficou demonstrado que a valoração positiva da atividade é compartilhada tanto pelos servidores que atuam diretamente nela quanto pelos tomadores de decisão. As bases técnicas da estrutura, contudo, estão restritas àqueles que estão envolvidos com sua execução e às unidades administrativas da Universidade. Não foi verificada a atividade de teorização, acentuada nesse estágio da institucionalização. Pode-se perceber, contudo, que a estrutura já passou pelo seu pico de teorização, o que foi reforçado pela análise dos processos de contratação e de fiscalização (Tabela 2). Entende-se, portanto, que é moderada

a aderência à etapa de objetificação da estrutura da atividade de gestão e fiscalização de contratos.

4.2.3 Sedimentação

O processo de sedimentação, de acordo com Tolbert e Zucker (1996), pode ser percebido através da continuidade histórica da estrutura, que passa a ser entendida como dado social. Neste ponto é necessária a compreensão dos aspectos limitadores da abrangência da difusão da estrutura (largura) e da manutenção de sua difusão (profundidade). A categoria “Sedimentação” é dividida em quatro subcategorias, que representam os aspectos mais relevantes desta etapa: “Continuidade da Estrutura”, “Resistência de Grupos Opositores”, “Promoção de Grupos Defensores” e “Resultados Obtidos”.

Com relação à subcategoria “Continuidade da Estrutura”, o objeto de análise foi percepção sobre a possibilidade de descontinuidade da estrutura e sobre a adequação dos elementos físicos, tecnológicos e humanos que a estrutura possui. O questionamento acerca da existência ou não de risco de descontinuidade da atividade de gestão e fiscalização de contratos estava previsto em ambos os roteiros de pesquisa e foi realizado para os 12 entrevistados, dentre gestores da PROAD e atores da fiscalização.

A maioria dos entrevistados (8 entrevistas) afirmou que não acredita que haver risco de descontinuidade da estrutura. O Ator/Gestor 1 entende que a atividade não seria descontinuada por apresentar “*um benefício muito claro*” e por já estar “*bem incorporada em algum nível*”. Os demais entrevistados atribuem a ausência de risco de descontinuidade da atividade, principalmente pela atividade de gestão e fiscalização de contratos ser uma exigência legal e pelas cobranças que são inerentes a ela.

Não, não acredito não. Até porque isso não é uma coisa da universidade, é uma coisa do governo. Os contratos têm que ter fiscalização e gestão.
(Ator 2)

A gente precisa seguir o que a legislação fala, a gente segue as leis, e estamos amarrados nesse momento à instrução normativa. E ela nos dá esse modelo a seguir. Já foi criada a Divisão e está tendo seus efeitos ao longo desses primeiros anos. Acho que está sendo interessante para a UFF como um todo. (Ator/Gestor 2)

Não. Acho que não tem mais volta. Agora tem só que crescer. O negócio tem que crescer. Porque, assim, tem tantas cobranças em cima da gente, né? Não tem como não fazer mais dessa forma. A gente pode melhorar, mas voltar para aquilo que a gente estava fazendo? Pode mudar o gestor, pode mudar o reitor, mas isso daí não volta, não. (Gestor 1)

Eu acho que não, porque nós temos a IN 05, que versa sobre o serviço de fiscalização. Então, assim, a diferença é notória no momento que você tem um contrato que tem fiscal e um contrato que não tem fiscal. Eu acho que qualquer pessoa que já acompanhou algum contrato com fiscal e sem fiscal, sabe a diferença que é. (Ator 5)

Os entrevistados que afirmaram existir algum risco de descontinuidade da estrutura, atribuem aos gestores da Universidade, a escolha de mantê-la ou não (4 entrevistas).

Como é uma atividade que infelizmente é nova na UFF, enfrenta muitos obstáculos culturais, dependendo de quem promove a gestão da PROAD ou da Reitoria, isso pode ser descontinuado. (Gestor 2)

Sim, porque essa atividade está muito relacionada ao espírito da gestão que está no comando da instituição. Então, hoje é uma gestão que busca dar suporte a essas atividades e prioriza essa atividade da fiscalização e de gestão, o exemplo disso é a própria criação de uma divisão específica, dentro da Pro Reitoria administrativa para cuidar dessa parte. Eu entendo que isso vai muito também na questão das prioridades da gestão e de como que essa gestão vai enxergar os benefícios gerenciais e políticos de manter essa atividade. (Ator 6)

Ainda na subcategoria “Continuidade da Estrutura”, o questionamento sobre os elementos físicos, tecnológicos e humanos foi realizado apenas para os atores da fiscalização (10 entrevistas). Neste ponto os entrevistados divergiram, especialmente com relação à adequação de sua estrutura física, tecnológica e necessidade de capacitação. Um dos fatores que pode ser atribuído à divergência de respostas sobre a estrutura física oferecida é o de que os servidores que atuam na gestão e fiscalização de contratos - e, por consequência, os entrevistados - são lotados e atuam em diferentes unidades da Universidade. Outro fator relevante é que a demanda acerca da estrutura fornecida varia de acordo com as atribuições dos atores da fiscalização. Os fiscais administrativos e gestores possuem majoritariamente atividades relacionadas à análise e produção de documentos, enquanto os fiscais operacionais verificam a execução dos serviços contratados, os materiais e equipamentos fornecidos, muitas vezes no local de prestação dos serviços, que ocorre tanto em unidades acadêmicas quanto administrativas.

O Ator 1 afirmou que os elementos humanos são suficientes, em termos de qualificação, porém não quantitativamente e as necessidades, em termos de estrutura física e tecnológica, são atendidas parcialmente. O Ator/Gestor 2, o Ator 4 e o Ator 8 informaram que possuem boa estrutura física e tecnológica, que a Universidade promove atividades de capacitação periodicamente e possibilita a participação em cursos ofertados por outras instituições.

Então, ano passado eu participei de um curso (...) essa semana está tendo um seminário da PROAD, e aí na sexta-feira vai ser sobre fiscalização. Então, eu acredito que a universidade promove sim. (Ator 4)

Já o Ator 2, o Ator 5 e o Ator 7 afirmaram que gostariam de receber mais capacitação por parte da Universidade e que entendem que a fiscalização setorial ainda carece de treinamentos. Tanto o Ator 3 quanto o Ator 6 citaram que, com relação aos elementos tecnológicos, falta à atividade um sistema informatizado para controle dos contratos.

A gente poderia ter um sistema abrigado no IDUFF, que pudesse funcionar, não só como um repositório de relatórios de fiscalização, de documentações de contrato, mas que pudesse funcionar como um sistema de acompanhamento desses contratos mesmo, do rendimento, porque tudo é pelo SEI, né? E a gente não tem nenhum sistema de monitoramento, de gestão de contratos, propriamente dito, para contratos. Acho que a gente tem sistema para tanta coisa. Ter um sistema para gestão de contratos, eu acho que seria fundamental. (Ator 3)

Na subcategoria “Resistência de Grupos Opositores” os atores da fiscalização foram questionados se consideram que possuem a autonomia e a independência necessária para a realização do seu trabalho (10 entrevistas). Apenas 2 entrevistados consideram que os gestores da Universidade e os superiores hierárquicos interferem na atividade, em virtude do ambiente político existente, e que essa interferência faz com que não haja a percepção de independência e autonomia. Os demais entrevistados (8 entrevistas), alegaram possuir a autonomia e independência que são necessárias ao exercício de suas atribuições na atividade de gestão e fiscalização de contratos. Dentre eles, 4 entrevistados fizeram apontamentos sobre a relatividade da autonomia e independência que possuem, já que devem obedecer a legislação e seguir os limites contratuais existentes.

Complementando a subcategoria “Resistência de Grupos Opositores”, todos os entrevistados foram questionados sobre a resistência com relação ao trabalho desenvolvido

pela gestão e fiscalização de contratos (12 entrevistas). Parcela dos entrevistados (4 entrevistas), apontou que há resistência à atividade, e justificaram essa percepção pela manutenção de práticas clientelistas por determinados gestores de unidades e de poder político, através do controle dos serviços que estão sendo prestados e até de terceirizados. Os demais entrevistados (8 entrevistas) apontaram que não percebem resistência ao trabalho que é realizado pela gestão e fiscalização de contratos e ao modelo que foi implementado para a execução atividade.

O Ator 1, contudo, apontou que mesmo não havendo “*resistência formal*”, “*por ser uma atividade nova*” há uma pressão no sentido de as pessoas permanecerem atuando “*da forma tradicional, como sempre se operou*”. As entrevistas (4 citações) também evidenciaram que os servidores, no geral, apesar de entenderem a importância e os benefícios da atividade, apresentam resistência em assumir funções relacionadas à gestão e fiscalização de contratos. A justificativa dada pelos entrevistados foi a de que, na maioria dos casos, os papéis atribuídos na fiscalização acrescentam atividades à rotina do servidor, tais como preenchimento de listas de verificação, acompanhamento da execução dos serviços, atendimento de demandas da gestão do contrato, que vão além das atividades exercidas habitualmente nas unidades em que trabalham. Esse caráter de acumulação, aliado à atribuição de responsabilidade e desconhecimento da estrutura, geraria resistência à participação ativa e formal na gestão e fiscalização de contratos.

As sugestões dadas para minimizar a resistência percebida seguiram no sentido de aumentar e fortalecer a estrutura existente, formalizando e padronizando os seus procedimentos. Alguns entrevistados apontaram que seria benéfico que os superiores hierárquicos impusessem a atividade aos servidores. Também foi ressaltada a importância da realização de capacitação continuada e da divulgação do escopo do trabalho realizado e seus resultados.

A gente tem que também capacitar o tempo inteiro. A gente tem que ter essa rotina de todo ano, chamar, falar, explicar, porque aí um vai passando para o outro. A gente já percebe a diferença. Quem participou desse processo lá no início, quem é de uma unidade que não seja a PROAD, mas que participou, já tem uma outra visão, diferente de quem entra. E aí um vai passando para o outro, mas a gente precisa estar sempre à frente desse processo. (Gestor 1)

Na subcategoria “Promoção de Grupos Defensores”, todos os entrevistados foram questionados sobre ações relacionadas à conscientização acerca dos resultados obtidos com a

estrutura de gestão e fiscalização de contratos e se existiriam pessoas promovendo a atividade na instituição (12 entrevistas). A maioria dos entrevistados (11 entrevistas) afirmou que não são promovidas ações voltadas à divulgação dos resultados obtidos com a atividade na Universidade.

Os resultados obtidos, não. Não vejo nenhuma ação informativa nesse sentido, não. Mas eu tenho visto ações educativas no sentido de capacitar os fiscais e os gestores de contratos, como está acontecendo agora essa semana na PROAD. (Ator 3)

Apenas o Ator/Gestor 2 entende que os resultados são divulgados, especialmente os que influenciam aspectos de planejamento orçamentário e financeiro da Universidade.

Eu acho que principalmente para essa questão dos impactos orçamentários e financeiros para a universidade, sim. Esses valores são sempre observados quando a gente vai pensar no exercício seguinte. Outras Pro Reitorias, como a Pro Reitoria de Planejamento, sempre nos pedem relatórios, evolução, reajuste, como é que foi, então acho que sim.

Os entrevistados entendem, majoritariamente, (7 citações) que existe a promoção da atividade por grupos defensores. Os entrevistados apontaram que esse papel vem sendo exercido pela PROAD e pela Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos, através da atuação direta na atividade, da criação de seminários sobre o tema e da confecção de relatórios anuais. Os demais entrevistados (5 entrevistas) afirmaram que não acreditam que existam pessoas promovendo a atividade na instituição.

Ainda na categoria Sedimentação, a subcategoria “Resultados Obtidos” busca entender, na percepção dos entrevistados (12 entrevistas), quais são os resultados esperados com a atividade e se esses resultados estariam sendo alcançados. A subcategoria também busca identificar quais os principais problemas que prejudicam a obtenção dos resultados desejados e quais ações podem ser implementadas para melhoria desses resultados.

Os entrevistados apontaram que um dos resultados esperados com a atividade de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra é a execução dos serviços de acordo com o que foi contratado e a qualidade nos serviços prestados (12 citações). Foram mencionados ainda resultados esperados no âmbito financeiro/orçamentário da instituição (11 citações) tais como: realização dos pagamentos do contrato de acordo com o serviço fornecido (3 citações), transparência no uso de recursos

públicos (4 citações) e controle de gastos (4 citações). Também foram citados resultados esperados no âmbito da gestão da instituição (5 citações) tais como: segurança jurídica para a instituição (2 citações), racionalização do processo de contratação (2 citações) e eficiência no processo de contratação (1 citação). Outro resultado esperado com a atividade se relacionou com a segurança dos terceirizados, no cumprimento de seus direitos trabalhistas e previdenciários (2 citações).

Houve consenso entre os entrevistados sobre a atividade de fiscalização e gestão de contratos estar atingindo os resultados dela esperados. Foi mencionado ainda que há necessidade e possibilidade de melhorar os resultados obtidos (4 citações).

Acho que sim, acho que é um processo, mas eu acho que a gente vai encaminhando para melhorar esses resultados cada vez mais. (Ator 1)

Para mim, os contratos melhoraram muito, a qualidade de serviço melhorou muito a partir de uma fiscalização mais atuante. (Gestor 1)

Sim, estão sendo obtidos, sim. Basta olhar para a evolução dos contratos que a gente consegue ver como era antes e como é hoje, por exemplo. (Ator/Gestor 2)

Dentre os problemas que prejudicam o desempenho da atividade foram apontados o déficit de pessoal para desenvolvimento da atividade e para a realização da fiscalização administrativa, operacional e setorial (5 citações), a não participação de atores designados para a atividade de fiscalização (4 citações), a falta de planejamento nas contratações (2 citações), a qualidade das empresas contratadas (1 citação), a influência política na atividade (1 citação) e a falta de dotação orçamentária para ampliação de determinados serviços (1 citação).

Quando perguntados sobre quais ações poderiam ser implementadas para melhoria dos resultados da atividade, os entrevistados mencionaram a conscientização e cobrança para maior envolvimento da fiscalização operacional (4 citações), o aumento do número de fiscais administrativos, operacionais e setoriais (3 citações), programas de treinamento e capacitação continuada de gestores e fiscais (3 citações), ações de conscientização e participação do público usuário dos serviços na fiscalização (3 citações), ampliação do porte da estrutura da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos para coordenação (2 citações) e criação de grupos de trabalho para revisão e planejamento das futuras contratações, com participação dos fiscais (2 citações).

No que concerne à categoria “Sedimentação”, ficou demonstrado que há pouca percepção de risco de descontinuidade da estrutura, especialmente em virtude de a atividade executada ser uma exigência legal e da verificação de adequação de seus elementos humanos e materiais. Percebe-se que, apesar de existirem elementos políticos na Universidade, é dada à estrutura o grau de autonomia e independência necessários à execução de suas atividades e que há baixa interferência da gestão na estrutura em si. Pode-se determinar que há pouca resistência na instituição com relação à estrutura e que, apesar de não haver divulgação ostensiva, os seus resultados são percebidos. Além disso há alguma promoção da atividade por seus grupos defensores, mas a estrutura ainda carece de maior divulgação.

Em síntese, a análise da categoria indicou que há baixa resistência à estrutura, relativa promoção da atividade por grupos defensores e que há a percepção de que os resultados desejados com a estrutura estão sendo obtidos. Há, portanto, forte presença das características da etapa de sedimentação no momento de estudo da atividade.

Conclui-se que há indícios de que a estrutura atingiu o estágio de total institucionalização e que, apesar de a atividade ainda necessitar de incrementos e ajustes, a desinstitucionalização da estrutura demandaria grande esforço da Universidade e encontraria grande resistência.

4.3 ISOMORFISMO

O isomorfismo institucional, para DiMaggio e Powell (1983), é um processo de mudança institucional, através da homogeneização de suas estruturas motivado pela busca de legitimidade. A mudança institucional pode ser motivada e ocorrer pelos mais diversos mecanismos.

A categoria “Isomorfismo” procura investigar as evidências de isomorfismo no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos na Universidade. A categoria possui três subcategorias, “Isomorfismo Coercitivo”, “Isomorfismo Mimético” e “Isomorfismo Normativo” e estava presente de maneira distinta nos dois roteiros de entrevista. Essa categoria busca compreender quais foram as forças motrizes que deram início e serviram de base para a criação do modelo atualmente utilizado na gestão e fiscalização de contratos da Universidade.

Na categoria “Isomorfismo Coercitivo”, perguntou-se aos gestores da PROAD (4 entrevistas) qual marco motivou a implantação da estrutura atual de gestão e fiscalização de contratos. Os marcos citados pelos gestores foram: 1) os apontamentos de uma auditoria da CGU em janeiro de 2019, que mostraram fragilidades na gestão e fiscalização dos contratos (2 citações); 2) o passivo judicial encontrado pela nova gestão da PROAD, logo após sua entrada, no final de 2018, - advindos da responsabilização subsidiária e/ou solidária da Universidade, enquanto tomadora de serviços, em ações trabalhistas, por verbas laborais e previdenciárias dos terceirizados (1 citação); 3) a crise orçamentária do país, com cortes de orçamento na Universidade e necessidade de diminuição de custos (1 citação); 4) obrigatoriedade de cumprimento da Instrução Normativa 05/2017 (1 citação).

A partir da ocorrência dos marcos citados, os entrevistados (7 entrevistas) entendem que houve pressões internas para minimizar a insegurança jurídica existente e para adequação à legislação. Os entrevistados não apontaram a existência de pressão da sociedade na implantação do modelo de fiscalização de contratos.

Além dos marcos citados, ainda na subcategoria “Isomorfismo Coercitivo” (12 entrevistas), ocorreram 6 citações da Instrução Normativa 05/2017 como a norma que impõe a execução da atividade de gestão e fiscalização de contratos na administração pública e como norteadora no estabelecimento de procedimentos e práticas da atividade.

Eu entendo que o governo, quando editou a IN 05, de 2017, veio consolidar algumas questões que estavam esparsas em outras legislações, e isso deu uma segurança maior para o administrador público institucionalizar o processo de fiscalização e gestão.

No que concerne à subcategoria “Isomorfismo Mimético”, de acordo com os entrevistados (6 entrevistas), houve inspiração em órgãos similares para a definição do modo de implantação e práticas a serem adotadas no modelo atual de fiscalização de contratos. Os demais entrevistados (6 entrevistas) mencionaram desconhecer dados sobre como ocorreu a procedimentalização da área.

Sim, lembro também que na época a gente recorreu a modelos de outras universidades, os próprios IMRs, pra entender também como eles estavam formulando isso, checklists... (Ator/Gestor 1)

Sim, houve. Houve por que a gente sempre busca referências. A gente faz isso para modelos de contrato, termo aditivo. A gente sempre olha para outros órgãos similares, como eles atuam. (Ator/Gestor 2)

Na subcategoria “Isomorfismo Normativo”, os entrevistados afirmaram desconhecer entidades ou associações profissionais ligadas à atividade de fiscalização de contratos. O isomorfismo normativo ocorre pela coalização profissional, que busca padronizar práticas e legitimar sua autonomia, formando uma base técnica acerca da sua atividade. A produção acadêmica em determinada área também é considerada por DiMaggio e Powell (1999) uma das fontes de isomorfismo normativo.

Neste estudo pode-se verificar a presença preponderante de isomorfismo coercitivo. De maneira não tão expressiva, também pode ser observada a ocorrência de isomorfismo mimético no processo de criação da estrutura de fiscalização. Isso se justifica em função dos marcos motivadores para a implantação da estrutura citados pelos gestores da PROAD, e na afirmação de que os procedimentos estabelecidos para a atividade se basearam em leis e regulamentos, e, em menor escala, em procedimentos utilizados por organizações similares. Não restou evidenciada, contudo, a ocorrência de pressões isomórficas normativas. Possivelmente isso ocorre em virtude das características da atividade, que, ao extrapolar o âmbito da instituição, demonstra não ter bases técnicas padronizadas ou categoria profissional a ela relacionada.

4.4 LEGITIMAÇÃO

Para Suchman (1995) a legitimidade é um atributo socialmente construído, na medida em que reflete a adequação de um comportamento frente a um sistema de normas, valores e crenças. Machado-da Silva, Fonseca e Crubellate (2010) afirmam que a legitimidade é “o elemento que permite a manutenção” das instituições. A legitimidade tanto pode ser um produto do processo de institucionalização quanto contribuir para que ele ocorra (JEPPERSON, 2010), além de ser o objetivo principal da institucionalização (SCOTT, 2013).

A categoria “Legitimidade” buscou encontrar evidências de que a atividade de gestão e fiscalização de contratos e sua estrutura atual são desejáveis, apropriadas e de que estão em conformidade com algum sistema de normas e valores construído socialmente. A legitimidade, para Scott (2013), possui facetas de acordo com os três pilares das organizações e as subcategorias neste tópico seguiram essa divisão: “Legitimidade Regulativa”, “Legitimidade Normativa” e “Legitimidade Cognitiva”.

Na subcategoria “Legitimidade Regulativa” buscou-se identificar sob quais bases formais a estrutura que abriga a atividade foi criada e quais elementos de formais são utilizados em suas práticas. Além disso procura entender se há conformidade na sua estrutura e seu funcionamento acontece de acordo com as leis e regulamentos sobre o tema.

Assim, verificou-se, com relação aos aspectos formais de sua criação, que a estrutura formal da atividade de gestão e fiscalização de contratos se materializa na divisão criada pelo Regimento Interno da PROAD (2019) e incluída no organograma da instituição, a Divisão de Gestão e Fiscalização de contratos - DGF. A estrutura encontra-se subordinada à Coordenação de Contratos, que por sua vez é subordinada a Pró-Reitoria de Administração. Além disso as designações de chefia e substituições da divisão, bem como de gestores e fiscais de contrato, são realizadas através de Determinações de Serviço e publicadas em Boletim de Serviço da instituição. Pode-se aferir, portanto, que a estrutura da atividade possui alto grau de formalização.

Ainda na mesma subcategoria, os atores da fiscalização (10 entrevistas), quando questionados sobre a conformidade da estrutura e funcionamento da gestão e fiscalização de contratos, afirmaram que a atividade está estruturada de acordo com as leis e regulamentos existentes (8 citações). Apenas um dos entrevistados não concordou com os demais e argumentou que, já que alguns fiscais não conhecem bem o seu papel, não considera que a atividade esteja totalmente estruturada. Um dos entrevistados não se considerou apto a responder à pergunta.

Do ponto de vista da UFF, eu entendo que sim. A governança tem atuado de forma bem intensa e observa-se esses resultados a partir das ações já implementadas. Da própria questão de haver um normativo interno sobre a gestão e fiscalização, as ações já operacionalizadas em relação a fiscalização e gestão. Do ponto de vista da UFF, sim. (Ator 6)

Hoje, o que nós praticamos, sim. Hoje a gente segue exatamente o que versa IN. Nas unidades isoladas, ou seja, fora da sede, a fiscalização é realizada pelo fiscal setorial. Esse fiscal setorial segue o IMR que consta no nosso TR, envia para a fiscalização técnica, a fiscalização técnica elabora o seu relatório técnico e envia para a fiscalização administrativa. A fiscalização consolida o relatório do fiscal técnico, da fiscalização administrativa, e passa para o gestor do contrato que dá o parecer. Sim ou não, a partir daqueles relatórios consolidados. Então, assim, esse é o caminho que versa a IN, que a gente conhece e que a gente tem seguido. Então, se qualquer mudança acontecer, a gente está passível de aprender o novo caminho. Mas isso é a que a gente tem praticado, na fiscalização de todos os contratos, sim. (Ator 5)

Sobre a subcategoria “Legitimidade Normativa”, a percepção de todos os atores da fiscalização entrevistados (10 entrevistas), é de que o trabalho desenvolvido na atividade de gestão e fiscalização está alinhado com os valores da sociedade e da Universidade, principalmente em função da eficiência, transparência e qualidade na prestação de serviços públicos.

A missão da universidade é prover ensino, pesquisa e extensão, com qualidade, com economicidade, respeito aos princípios da administração. Então, à medida que a gente tem uma fiscalização e gestão de contratos, você obedece a todos esses princípios explícitos e implícitos da Constituição, das legislações infraconstitucionais e permite o melhor uso do recurso público. (Ator 6)

É aquilo que eu estava falando anteriormente. Nós prestamos um serviço muito importante para a sociedade como um todo, estamos formando profissionais, estamos trabalhando com educação, estamos trabalhando com pesquisa. Nós precisamos, e quando eu falo nós, falo a PROAD como um todo, precisamos fazer com que a estrutura para isso não pare e funcione bem. E aí, como a gente tem muitos contratos, que são vitais para isso, como um contrato de limpeza, como um contrato de segurança, a atividade é essencial. Ela é essencial. (Ator/Gestor 2)

Eu acho que a sociedade, como um todo, demanda cada vez mais eficiência na prestação de serviços públicos e transparência também. Eu acho que a fiscalização é vital para essas duas coisas. (Ator 1)

O nosso objetivo perante a sociedade é fazer com que a universidade funcione da melhor forma possível. Então, eu acho que, considerando que o objetivo do fiscal é fazer com que esses contratos funcionem bem, para o funcionamento da universidade, então, acho que sim, a gente está agindo de acordo com o que a sociedade espera. (Ator 4)

Está. Principalmente por ter o compromisso de zelar pelo patrimônio público, né? O patrimônio público como um todo, o recurso, a base de custeio, capital, preservação da infraestrutura da universidade, alocação eficiente do recurso público. Então é totalmente alinhado. (Ator/Gestor 1)

Na visão dos entrevistados houve convergência (10 entrevistas), no sentido de que a atividade de gestão e fiscalização de contratos impacta na atribuição de legitimidade da Universidade pela sociedade, mercado e demais órgãos públicos e foram citados vários aspectos desse impacto. Um dos pontos levantados foi o de que a realização da gestão e fiscalização de contratos resulta em processos de contratação mais transparentes e consoantes com o interesse público, de probidade e zelo na utilização de recursos públicos.

Eu entendo que esse trabalho gera uma credibilidade da instituição, no sentido de atrair as boas empresas que prestam serviços, bons licitantes, e

afasta as más empresas, inidôneas, as empresas que atuam com conluíus e outros mecanismos espúrios na administração pública. (Ator 6)

Também impacta. E aí, você entra nessa questão também que todos os nossos processos estão públicos. Então, todos esses relatórios e o acompanhamento da prestação, eles estão lá. Qualquer pessoa pode chegar e pode acompanhar se quiser. As informações estão disponibilizadas. Então, sim, tem esse impacto para a sociedade também. (Ator/Gestor 2)

Sim, sim, com certeza. Porque se nós temos órgãos, justamente, de controle como o TCU, nós temos um Ministério Público que verifica, que controla as instituições, certamente, temos que ter controle no macro e temos que ter controle no micro. Então, a fiscalização administrativa é justamente isso. A fiscalização é o setor micro, referente a esses grandes órgãos... Ela respalda. (Ator 5)

Com certeza, com certeza. Eu acho que contrato é uma coisa muito delicada, né? Você tem uma série de aspectos que envolvem a gestão de um contrato, se é feito de forma estruturada, né? Que permita a devida fiscalização devida, que ela seja feita de forma efetiva. Essa coisa de envolver, (...) direta e indiretamente, a gente deve ter hoje, envolvido nos nossos contratos, sei lá, vou chutar um número aí, 30 pessoas, se for pensar no fiscal setorial e tal... Isso tem um valor imenso, nessa perspectiva de validar a administração, de dar uma satisfação à sociedade, vamos dizer, de que há todo um cuidado na execução do contrato. (Ator/Gestor 1)

Acho que sim, porque se a gente for pensar em toda a questão... o que muitas vezes a sociedade pensa do serviço público, em questão de corrupção, desvio de verbas, esse tipo de coisa... se a fiscalização não for bem feita, esse tipo de coisa vai acontecer. (Ator 4)

A maioria dos atores da fiscalização (6 entrevistas) considera que a Universidade já vislumbra a atividade de gestão e fiscalização de contratos como fundamental. Os demais entrevistados (4 entrevistas) não entendem que essa visão esteja consolidada ainda e justificaram sua percepção pelo tamanho da Universidade e pelo modo de gestão da atividade, que é concentrado nas unidades administrativas. Os entrevistados mencionaram que, apesar de considerarem a atividade fundamental, se essa visão fosse compartilhada na Universidade, a gestão e fiscalização de contratos possuiria uma estrutura de maior porte, com mais projeção dada pela própria instituição. Os entrevistados acrescentaram ainda que a atividade está num processo crescente de consolidação dentro da Universidade.

Para auxiliar a compreensão acerca da vitalidade da estrutura, os entrevistados foram questionados se conseguem imaginar a Universidade sem a atividade de gestão e fiscalização de contratos. Apenas quatro atores da fiscalização entrevistados apontaram taxativamente

que não. Essa posição foi enfatizada pelo Ator/Gestor 2, que declarou “*Não. Inclusive, eu não sei como é que funcionava antes. Como eu vivi o anterior e eu vejo como é agora, eu acho que não dá para voltar atrás. Não dá para voltar atrás.*”.

Dentre os demais entrevistados (6 entrevistas), dois atores da gestão e fiscalização afirmaram que apenas conseguem vislumbrar a Universidade de volta a um cenário sem a atividade, pois já viveram essa realidade. Ambos ressaltaram que não seria benéfico à instituição e que não acreditam que haverá essa regressão. Neste sentido, afirmou o Ator/Gestor 1 “*Se eu consigo imaginar, consigo porque eu vivi. Atualmente, não! Para a frente, absolutamente, até porque eu acho, como eu falei, ela não vai regredir, ela está muito bem, está sedimentada já.*”. Os outros quatro atores da fiscalização afirmaram que conseguem visualizar a ausência de atividade, mas essa ausência traria consequências negativas para a Universidade.

Conseguo imaginar a universidade sem essa atividade, sim. Conseguo imaginar, sim. Com uma falta de serviços bem emprestados, ou seja, vai ter por um tempo, mas automaticamente vai se refletir num bom andamento da universidade. Se nós não tivermos uma prestação de serviços boa, de limpeza, motoristas (...), automaticamente toda a sociedade, seja interna e externa, vai verificar que não está tendo uma boa fiscalização. Então, assim, por mais que eu enxergue, ela vai ter, sim, por um primeiro momento, uma atividade sem fiscal. Mas, automaticamente, pouco tempo depois, vão ver que as coisas não estão funcionando. E por quê? Pela falta de fiscalização administrativa. Então, assim, a longo prazo é impossível que... Não vou dizer impossível, mas é muito difícil que a universidade não dê o valor necessário à fiscalização do contrato quando ela vir que os serviços não estão sendo entregues... Principalmente, serviços de segurança, portaria, (...), ou um serviço de BusUFF também, entendeu? Motorista... Então, assim, ela vai tomar consciência da importância da fiscalização do contrato, muito rápido, a partir do momento que esses serviços não vão estar sendo entregues.

Diante do cenário identificado a partir da análise da categoria “Legitimidade”, foram encontradas evidências de atribuição de legitimidade regulativa e legitimidade normativa à estrutura. Não foi vislumbrada, contudo, a atribuição de legitimidade cognitiva à estrutura.

A atribuição de legitimidade regulativa foi aferida através da formalização da estrutura, verificados pela sua criação em regimento publicado pela PROAD e pelo seu posicionamento no organograma da instituição. O funcionamento da estrutura também possui caráter formal, exemplificados pelo manual produzido pela instituição e pela percepção dos entrevistados.

Denota-se a legitimidade normativa a partir do alinhamento da atividade com os valores da Universidade e da sociedade, especialmente no que tange à persecução de eficiência, transparência e qualidade na administração pública. Destaca-se a percepção de que a atividade impacta na atribuição de legitimidade da Universidade, já que se relaciona diretamente com a probidade administrativa.

No que concerne ao aspecto cognitivo da legitimidade, considerado por Suchman (1995) o tipo de legitimidade mais difícil de se obter e manipular, por depender de uma estrutura cultural mais consistente, não foi possível aferir que a estrutura está enraizada como uma prática tradicional, imprescindível à Universidade. Os entrevistados, contudo, reforçaram a necessidade da estrutura e demonstram que a sua ausência traria malefícios à Universidade.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve por objetivo geral analisar o processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização dos contratos no âmbito da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, na perspectiva dos seus atores sociais. Levando-se em consideração os resultados que foram encontrados, entende-se que o objetivo geral da pesquisa foi alcançado, através dos objetivos específicos delimitados no estudo.

O primeiro objetivo específico da pesquisa consistiu em identificar o contexto da criação da Divisão de Gestão e Fiscalização e da implementação da gestão e fiscalização de contratos e apresentar a evolução inicial da atividade, conforme o pressuposto teórico de Berger e Luckmann (2004). Para a sua consecução, foi formulada a categoria de análise “Historicidade” no constructo de pesquisa.

Percebeu-se que a implantação do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos da PROAD/UFF, teve início formal em 2019, com a criação de uma divisão especializada na atividade, a partir da publicação do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração. A criação da divisão especializada foi motivada pela necessidade de adequação à Instrução Normativa nº 05/2017, SEGES/MP, após apontamentos de órgão de controle externo.

O segundo objetivo do estudo buscou analisar o estágio de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos, de acordo com o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1996). Os resultados obtidos demonstraram que a atividade não apresenta características da etapa de habitualização, apresenta moderada aderência à etapa de objetificação e há forte presença das características da etapa da sedimentação na atividade.

Foi possível aferir que a estrutura atingiu o estágio de total institucionalização, apesar de a atividade ainda necessitar de incrementos e ajustes. Nesta etapa a desinstitucionalização ainda pode acontecer, mas demandaria grande esforço da instituição, especialmente pela resistência encontrada.

Na análise do estágio de habitualização, verificou-se que a atividade está em constante processo de normatização e procedimentalização, visto que é suscetível às inovações legislativas. Contudo, as normas e procedimentos atuais estão estabelecidos formalmente e o desenvolvimento da atividade ocorre de maneira planejada e sistemática.

A partir da análise do contexto histórico da implantação da atividade, a etapa de pré-institucionalização foi identificada quando foi constatada a necessidade de reestruturação da

PROAD. Ali é possível aferir o problema organizacional sendo percebido e o consenso dos gestores a respeito da solução encontrada, bem como os primeiros movimentos no sentido de implementar novos arranjos estruturais.

O estágio de objetificação foi analisado através das subcategorias “Teorização” e “Disseminação e Consenso Social”. Observou-se que há a generalização dos significados normativos da estrutura entre aqueles que estão envolvidos nela diretamente e que existem peculiaridades da Universidade para a difusão da atividade para o restante da comunidade. A teorização, que ocorreu massivamente no início da atividade, alcançou um platô, alcançando apenas o necessário para a sua execução, mas sem se propagar.

Nesse estágio, pode-se aferir ainda que a valoração positiva da atividade tanto pelos gestores quanto por aqueles que atuam nela diretamente e, também pelo restante da comunidade acadêmica. Identificou-se que os resultados obtidos pela atividade, apesar da ausência de divulgação institucional, são percebidos pelos gestores da Universidade, o que é reforçado pela influência que a atividade possui em suas decisões.

Ressalta-se que a retomada da divulgação da estrutura seria importante para fortalecer a atividade de gestão e fiscalização de contratos na Universidade. A manutenção da valoração positiva da atividade, especialmente em virtude das limitações de difusão da Universidade, também pode ser impactada pelo desenvolvimento de ações de divulgação dos resultados obtidos com a atividade, mesmo que as métricas envolvam conceitos que não são facilmente demonstráveis.

No tocante ao estágio da sedimentação, foram analisadas as subcategorias “Continuidade da Estrutura”, “Resistência de Grupos Opositores”, “Promoção de Grupos Defensores” e “Resultados Obtidos”. Da análise realizada pode-se observar que não há risco aparente de descontinuidade da estrutura, principalmente pelo fato de a execução da atividade de gestão e fiscalização de contratos, pela Universidade, ser uma imposição legal. Além disso, verificou-se que a estrutura possui o grau de autonomia e independência necessários para a execução de suas atividades, existindo pouca interferência da gestão.

Restou demonstrada a baixa resistência à estrutura, somada à relativa promoção da atividade por grupos defensores e a correlação positiva entre os resultados desejados e os resultados obtidos. A coexistência desses três fatores pode indicar a total institucionalização da estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

Na análise do processo de institucionalização da estrutura, foi evidenciada resistência dos servidores em assumir funções relacionadas à gestão e fiscalização de contratos, falta de envolvimento dos atores designados para a atividade e a ocorrência de falhas no planejamento das contratações, em virtude da não participação da área de fiscalização. Reforça-se a necessidade de desenvolvimento de programas de treinamento e capacitação continuada para disseminação dos aspectos normativos da atividade. Também é encorajada a realização de ações de conscientização dos gestores de unidade e do público usuário dos serviços, a fim de divulgar o escopo da atividade, os resultados que ela traz à instituição e, assim, engajar mais servidores em sua promoção e execução.

A investigação revelou ainda que a DGF, estrutura criada para o desenvolvimento da atividade, já não é capaz de atender a demanda proveniente da gestão e fiscalização de contratos na Universidade, especialmente com relação à disseminação da atividade, revisão das práticas existentes e formulação de novos procedimentos. Isso pode ser justificado pelo fato de o tamanho da estrutura não ter acompanhado o crescimento do número de contratos e terceirizados ao longo de sua existência.

Ressalta-se que a ampliação da estrutura da divisão, associada ao aumento do número de gestores, fiscais administrativos, operacionais e setoriais pode ser um modo de incentivar os atores nela inseridos. Além disso a implementação de um sistema informatizado para acompanhamento dos contratos pode representar um incremento à atividade de gestão e fiscalização de contratos, a fim de tornar sua execução mais eficiente e melhorar os resultados obtidos.

O terceiro objetivo específico pretendeu investigar as evidências de isomorfismo institucional no processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos. Verificou-se, nesse aspecto, que houve forte presença de isomorfismo coercitivo e, de maneira não tão expressiva, também pode ser observada a ocorrência de isomorfismo mimético no processo estudado.

Não restou evidenciada, contudo, a ocorrência de pressões isomórficas normativas. Possivelmente isso ocorre em virtude das características da atividade, que, ao extrapolar o âmbito da instituição, demonstra não ter bases técnicas padronizadas ou categoria profissional a ela relacionada.

O quarto objetivo específico consistiu em examinar as evidências de legitimação no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos, através de seu aspecto

regulativo, normativo e cognitivo. Os resultados demonstraram evidências de que a estrutura possui legitimidade regulativa e normativa. De modo contrário, percebeu-se que a atividade não possui legitimidade no aspecto cognitivo.

A existência da legitimidade regulativa pode ser aferida pelo alto grau de formalização da estrutura conjugada à sua conformidade com as leis e normas existentes. Já a legitimidade normativa advém da percepção de alinhamento da atividade, atividade com os valores da Universidade e da sociedade, especialmente no que tange à persecução de eficiência, transparência e qualidade na administração pública.

Para a verificação da legitimidade cognitiva seria necessário que fosse demonstrado um entendimento pré-consciente da atividade, de modo que não fosse possível imaginar a existência da organização sem a atividade, o que não aconteceu. Aponta-se que o modelo atual da estrutura foi implementado a pouco mais de 4 anos e, que em razão das condições observadas, a legitimidade cognitiva pode ser atingida com o passar do tempo.

O quinto e último objetivo desta pesquisa, tratava-se da elaboração de produto técnico/tecnológico. A fim de alcançar este objetivo, os resultados obtidos na pesquisa foram compilados e apresentados sob o formato de Relatório Técnico (Apêndice G). O Relatório Técnico produzido apresenta diagnóstico obtido através da pesquisa e contempla 8 propostas de intervenção na estrutura da gestão e fiscalização de contratos na Universidade Federal Fluminense.

No que se refere a limitações da pesquisa, destaca-se o fato de não ter sido verificada a percepção dos fiscais setoriais e demais servidores da Universidade, não ligados diretamente à estrutura, acerca da atividade. Essa limitação se deu essencialmente em função da limitação de tempo para a realização do estudo.

Vislumbra-se que essa pesquisa possui o condão de fortalecer a atividade estudada, através da possibilidade de influência em análises organizacionais. Além disso o presente estudo tem o potencial de ser utilizado por outras organizações similares, na construção das bases da estrutura de gestão e fiscalização de contratos. Ressalta-se que, por se tratar de um estudo de caso, os resultados obtidos nesta pesquisa podem servir como indicadores, porém não podem ser expandidos para as organizações similares sem que haja uma análise aprofundada das semelhanças de realidade organizacional.

Pode-se aferir ainda que o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1996) conseguiu direcionar a investigação para os principais pontos do processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos e se mostrou adequado para o tipo de estrutura analisada.

Para estudos futuros, sugere-se a ampliação desta pesquisa, através da população pesquisada, bem como a elaboração de pesquisas acerca da gestão do conhecimento na atividade de fiscalização de contratos, a partir da implementação do atual modelo da estrutura.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: Cadernos ENAP, nº 10, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Consulta em 30 de janeiro de 2023.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização Contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. In: Revista do TCU, nº 114, jan/abr, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Consulta em 07 de abril de 2022.

ALVES, Leo da Silva. Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos. In: Revista do TCU, nº 102, Ou/Dez, 2004. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>. Consulta em 07 de abril de 2022.

ALVES, Rosália Rodrigues. A institucionalização dos cursos de Administração Pública a distância das Universidades Públicas: os casos da UFLA e UFU. Dissertação (Mestrado em Administração da Universidade Federal de Lavras). Lavras, 2012.

ALVES, Rosália Rodrigues. CASTRO, Cleber Carvalho de. SOUTO, Cleverton Luiz. Processo de Institucionalização do Curso de Administração Pública a Distância em uma Universidade Federal. In: RAC, v. 18, n. 1, art. 2, Jan-Fev, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/hzyYWsTXmv9XkYnxCxzcdmP/?format=pdf> . Consulta em 07 de abril de 2022.

ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. O Princípio da Eficiência na prestação de serviços públicos. In.: Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 59, nº 184, p. 41-61, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/549/1/D2v1842008.pdf> Consulta em: 02 de fevereiro de 2023.

ARAUJO, Willian da Silva de. Competências comportamentais na administração pública: estudo de caso na Universidade Federal Fluminense. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. revista e atualizada até a EC 67, de 22.12.2010, São Paulo: Malheiros, 2011.

Barcellos, Eduardo Dos Santos. A institucionalização da Controladoria-Geral Da União de 2002 a 2014 e a atribuição de avaliação de programas: um processo histórico e discursivo. Dissertação (Mestrado em Administração). Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2018

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Ed. Malheiros, 1977

BERGER, Peter. LUCKMANN, Thomas. Social Construction of Reality. New York: Anchor Books, 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm Consulta em 10 de janeiro de 2023.

BRASIL. Instrução Normativa/SEGES nº 05, de 26 de maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Consulta em 30 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE: Cadernos do MARE 5. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno05.pdf> Consulta em 30 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 02. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017> Consulta em: 10 janeiro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão do Plenário na ADC nº 16. Distrito Federal, 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão do Plenário em RE nº 760931. Distrito Federal, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>. Consulta em: 14 de março de 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. In: Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Consulta em: 14 de março de 2022.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. In.: Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível em: <https://www.uece.br/satewp/wp-content/uploads/sites/58/2014/03/GPM-Administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABlica-no-Brasil-TUTORES.pdf>. Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da Perspectiva Institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional. Pernambuco: Editora Universitária UFPE, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 23, Foz do Iguaçu, 1999. Anais.. ANPAD: Foz do Iguaçu, 1999.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. SILVA, Sueli Maria Goulart. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21893/0.0> . Consulta em 10 de agosto de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 28 ed.. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTE, Analu Neves de Mendonca. Instituições de ensino superior privadas do estado de Sergipe e seus processos de institucionalização frente às determinações do MEC. Dissertação (Mestrado em Administração). São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2019.

CONCEIÇÃO, Sergio Savio Ferreira da. Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). São Cristóvão: Universidade Federal De Sergipe, 2019.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos. In: Revista do TCU, Maio/Ago, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Consulta em 10 de agosto de 2022.

CUNHA, Antônia Karina Barroso Gouveia. A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior. Dissertação (Mestrado). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2017.

DIAS, Letícia dos Passos Pereira. Auditoria Interna e Gestão: Estudo de Caso em uma Universidade Federal à luz da Teoria Institucional. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande, 2018.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review, Yale University, vol. 48, n. 2, Abril – 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095101>. Consulta em 10 de agosto de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 33 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada, 12 ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DRUMOND, Alexandre Matos. SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. In.: Rev. Adm. Púb., nº 48 (1), Fev/2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001>. Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

FARIAS, CARLA PATRICIA SILVA DE. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN campus Ipanguaçu. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Mossoró: Universidade Federal do Semi-Árido, 2022.

FERNANDES, CARMEN OZORES. Desafios na institucionalização de controles internos da gestão pública dos Hospitais Universitários Federais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

FERREIRA, Helaine Cristina de Sales Ferreira; et.al. As Atribuições dos Fiscais de Contrato: As Dificuldades na Realização da Tarefa de Fiscalização de Contratos. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 06. Ano 02, Vol. 01. pp 496-511, Setembro de 2017. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/tarefa-de-fiscalizacao> Consulta em: 15 de fevereiro de 2023.

FLICK, Uwe. Uma introdução à pesquisa qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2008.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003

GAJADHAR, Sheila Alice Terto. Institucionalização das práticas de controle interno em uma universidade pública: uma análise sob o enfoque da teoria institucional. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2021.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A Gestão de Contratos na Administração Pública. In: Revista Multidisciplinar e de Psicologia, ano 10, n. 29, Fevereiro/2016. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/386>. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

GUARIDO, Fernanda Alves de Andrade. NOGUEIRA, Eloy Eros da Silva. SARAIVA, Mayla Cristina Costa Maroni. Resiliência nos valores públicos e sua permanência: uma análise dos contratos administrativos no Brasil. In.: Cad. EBAPE.BR 19, Nov/2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200199> Consulta em: 20 de março de 2023.

GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.. GONÇALVES, Sandro Aparecido. Institucionalização da teoria institucional no contexto dos estudos organizacionais no Brasil. In: XXXIII Encontro da ANPAD (EnANPAD), São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/EOR2085.pdf Consulta em: 08 de agosto de 2022.

HURTADO, Angelo Borrvalho. O processo de institucionalização do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas nos Institutos Federais do Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: The new institutionalism in organizational analysis. Orgs. Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

LEAL, Chatyanne Milena Oliveira. Requisitos para institucionalização da EAD no ensino superior: um olhar sobre o Instituto Federal De Educação, Ciência E Tecnologia Da Bahia (IFBA). Dissertação (Mestrado em Administração). Salvador: Universidade de Salvador, 2022.

LIMA, RAFAEL ANTONIO SOUZA DE. Gerenciamento e fiscalização de obras em uma instituição federal de ensino: uma proposta de aprimoramento. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In.: Revista do Serviço Público, ano 49, nº 02, Abr-Jun, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i2.364>. Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, Agência e Interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. In: RAC, ed. especial, art. 4, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000500002>. Consulta em 08 de agosto de 2022.

MANTOVANI, GABRIELA VILELA DOS SANTOS. Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

MARINHO, Luciana. CERVERA, Maria Christina S. F.. Contratos administrativos: a importância do acompanhamento e fiscalização da execução. In.: Revista Internacional de Debates da Administração Pública, v.3, n.1, pp.172-187, Jan–Dez/2018. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1295/632> Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto. A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública. Dissertação (Mestrado Profissional em sistemas de gestão). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto. ANDRADE, Emmanuel Paiva de. MARINHO, Cassia Regina Pinto. MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. In: Gestão e Produção, v. 25, n. 3, São Carlos/2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Consulta em 10 de janeiro de 2022.

MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo de. A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente. 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33. ed. atualizada, São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. revista e atualizada até a EC 67, de 22.12.2010, São Paulo: Malheiros, 2011.

MEYER, John. ROWAN, Brian. 'Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony', American Journal of Sociology, v. 83, n. 2 (Set), 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Consulta em 08 de julho de 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. 21. ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. In: Revista do Serviço Público, Ano 51, N. 2 (Abr-Jun). Brasília ENAP, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334> Consulta em: 14 de março de 2022.

MOTA, Aline Fonseca. Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros. Dissertação (Mestrado em Administração). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.

MOREIRA, Raquel Zimmermann de Sousa. A ouvidoria universitária como mecanismo de governança e accountability: estudo de caso na Universidade Federal Fluminense. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2022.

MURAD, Cristina Grazielle Chagas. A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma universidade federal. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Varginha: Universidade Federal de Alfenas, 2019.

NEIS, Douglas Fernando Batista. Contratos administrativos: análise da decisão do gestor e da percepção do fiscal. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, 2021.

OLIVEIRA, Lais Faria de. O sistema eletrônico de informações (SEI) e a percepção da transparência pública: um estudo de caso na Universidade Federal Fluminense. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2023.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. In: Cadernos EBAPE.BR/FGV, v. 4, n. 1, Março, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000100006>. Consulta em 08 de julho de 2022.

REIS, Alexandre Bomfim dos. A influência do clima organizacional em dois ambientes de trabalho da Universidade Federal Fluminense – um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Wagner Gonçalves. Gestão de contratos administrativos na Universidade Federal De Viçosa: um estudo de caso à luz da teoria dos custos de transação. Dissertação (Mestrado em Administração). Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2018.

SAMPAIO, Ronivon dos Santos. Proposta de um software para fiscalização administrativa de contratos estudo de caso em um hospital universitário. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2022.

SETTI, Gabriel. Do patrimonialismo ao gerencialismo: características, avanços e retrocessos da administração pública brasileira. VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política - ALACIP, 2013. Disponível em: <https://alacip.org/?todasponencias=do-patrimonialismo-ao-gerencialismo-brasileira>. Consulta em 20 de abril de 2023.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará. Dissertação (Mestrado). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2015.

SILVA, Sara Daniel da. Institucionalização da ouvidoria como instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

SIQUEIRA, Thiago Teixeira de. Comunicação interativa no setor público: o uso de ferramenta digital para melhorar a fiscalização de contratos na Universidade Federal do

Espírito Santo. Dissertação ((Mestrado em Gestão Pública). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017

SCOTT, Richard W. *Institutions and Organizations: Ideas, interests, and identities*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2013.

SOUZA, Valber Lugão de. *Desafios na institucionalização de “sistema de custeio” em uma instituição federal de ensino superior: o caso da Universidade Federal do Espírito Santo*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2019.

SUCHMAN, Mark C. *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. In: *The Academy of Management Review*, V. 20, N. 3 (Jul), 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258788>. Consulta em: 20 de setembro de 2022.

TOLBERT, Pamela S., ZUCKER, Lynne G.. *The institutionalization of Institutional Theory*. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies*, v. 1, London: Sage Publications, 1996.

TOLBERT, Pamela S., ZUCKER, Lynne G. *A institucionalização da teoria institucional*. In: S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord, *Handbook de Estudos Organizacionais*, v. 1, São Paulo: Atlas, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal Fluminense*, 1983. Disponível em: <https://www.uff.br/sites/default/files/estatuto-regimento-uff.pdf>. Consulta em: 10 de janeiro de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Espaço dos Servidores. Perguntas mais frequentes. Determinações de Serviço (DTS)*. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=faq/7-determinacao-de-servico-dts-faz-parte-do-escopo-do-decreto-no-101392019>. Consulta em: 10 de janeiro de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Instrução Normativa PROAD/UFF nº 02/2021*. Disponível em: https://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/instrucao_normativa_proad_02.2021_paai.pdf. Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Pró-Reitoria de Administração. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos*, 2020. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos> Consulta em: 10 de janeiro de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Pró-Reitoria de Administração. Portal de Contratos*. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=contratos>. Consulta em: 01 de abril de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração*. Disponível em: <http://www.noticias.uff.br/bs/2019/08/161-19.pdf> Consulta em: 30 de janeiro de 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 4º ed., São Paulo: Atlas, 2003.

VIOL, Dalila Martins. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. In: Revista da CGU, v. 13 n. 23 (Jan-Jun), Brasília, 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349. Consulta em 10 de agosto de 2022.

YIN, Robert K.. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCOLOTO, IZABEL ELIANI. Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2019.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

BLOCO I - PERFIL DO ENTREVISTADO

1. Tempo de Atuação na Universidade:
2. Tempo de contato com Gestão e Fiscalização de Contratos:
3. Forma de contato com Gestão e Fiscalização de Contratos:

BLOCO II – HISTORICIDADE, ISOMORFISMO E ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Categoria de análise	Subcategoria	Questões
HISTORICIDADE	-	4. Você sabe dizer se havia atividade de gestão e fiscalização de contratos antes da criação da Divisão de Gestão e Fiscalização? De que forma era realizada?
		5. Você acompanhou e/ou participou do processo de implementação do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos? Qual foi sua participação? Quando e de que forma se deu a implantação?
		6. Você saberia indicar outras pessoas que foram relevantes no processo de implantação? Quem? De que forma contribuíram?
		7. As demais áreas da Universidade participaram da implantação da gestão e fiscalização de contratos? Quais e de que modo?
ISOMORFISMO	Isomorfismo Coercitivo	8. Que marco motivou a implantação da estrutura atual de gestão e fiscalização de contratos? A decisão de implantá-la foi interna ou houve pressão governamental? Houve também pressão da sociedade?
	Isomorfismo Mimético	9. Houve inspiração em outros órgãos para definição do modo de implantação e práticas a serem adotadas? Caso positivo, de que forma e quais órgãos inspiraram?
	Isomorfismo Normativo	10. Existe alguma entidade ou associação profissional ligadas à atividade? Elas influenciaram o processo de implantação e a definição das práticas a serem adotadas? Quais? De que forma?

HABITUALIZAÇÃO	Inovação	11. Em sua opinião, a atividade de gestão e fiscalização de contratos na Universidade ainda é vista como algo novo? Por quê?
	Políticas e Procedimentos	12. Qual a principal motivação para a atuação da gestão e fiscalização de contratos? A atuação ocorre quando existe um problema, quando os gestores da Universidade/PROAD solicitam ou é de forma planejada e sistemática?
		13. As políticas e procedimentos da atividade já estão padronizados e normatizados? De que forma?
SEDIMENTAÇÃO	Continuidade da Estrutura	14. Você acredita que há risco de descontinuidade da gestão e fiscalização de contratos na Universidade? Por quê?
	Resistência de Grupos Opositores	15. Você acredita que há resistência em relação ao trabalho desenvolvido pela gestão e fiscalização de contratos? Por quê? Que pessoas ou grupos apresentam essa resistência e de que forma? O que poderia ser feito para minimizá-la e assim melhorar os resultados obtidos?
	Promoção de Grupos Defensores	16. São realizadas ações relacionadas à conscientização acerca dos resultados obtidos com a atividade de gestão e fiscalização de contratos? Existem pessoas promovendo a atividade na instituição?
	Resultados Obtidos	17. Quais são os resultados esperados com o trabalho da gestão e fiscalização de contratos? Você acha que esses resultados estão sendo obtidos?
18. Quais os principais problemas que prejudicam o desempenho da gestão e fiscalização de contratos? Quais as ações poderiam ser implementadas para melhoria dos resultados?		

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS

BLOCO I - PERFIL DO ENTREVISTADO

1. Tempo de Atuação na Universidade:
2. Tempo de contato com Gestão e Fiscalização de Contratos:
3. Forma de contato com Gestão e Fiscalização de Contratos:

BLOCO II –ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO, ISOMORFISMO E LEGITIMAÇÃO

Categoria de análise	Subcategoria	Questões
HABITUALIZAÇÃO	Inovação	4. Em sua opinião, a atividade de gestão e fiscalização de contratos na Universidade ainda é vista como algo novo? Por quê?
	Políticas e Procedimentos	5. Qual a principal motivação para a atuação da gestão e fiscalização de contratos? A atuação ocorre quando existe um problema, quando os gestores da Universidade/PROAD solicitam ou é de forma planejada e sistemática?
		6. As políticas e procedimentos já estão padronizados e normatizados? De que forma?
OBJETIFICAÇÃO	Teorização	7. Você conhece as finalidades da gestão e fiscalização de contratos? Quais são?
		8. Você acredita que as finalidades da gestão e fiscalização de contratos são conhecidas na Universidade? Acha que são necessárias ações que ajudem a divulgar as finalidades da gestão e fiscalização de contratos na Universidade?
	Disseminação e Consenso Social	9. De que forma você percebe a atividade de gestão e fiscalização? Por quê?
		10. De que forma você acha que a atividade é percebida na Universidade? Por quê? O que contribui para essa situação?
		11. Em sua opinião, a gestão e fiscalização de contratos influencia a tomada de decisão na Universidade? Por quê? A influência é benéfica? Os benefícios que resultam do trabalho da gestão e fiscalização de contratos são reconhecidos pelos gestores da Universidade? Comente.

SEDIMENTAÇÃO	Continuidade da Estrutura	12. Você acredita que há risco de descontinuidade da gestão e fiscalização de contratos na Universidade? Por quê?
		13. As necessidades da gestão e fiscalização em termos de estrutura física, tecnológica e de capacitação dos servidores são atendidas? Os elementos humanos, financeiros e tecnológicos são suficientes?
	Resistência de Grupos Opositores	14. A gestão e fiscalização de contratos detém a autonomia e a independência necessária para a execução do trabalho?
		15. Você acredita que há resistência em relação ao trabalho desenvolvido pela gestão e fiscalização de contratos? Por quê? Que pessoas ou grupos apresentam essa resistência e de que forma? O que poderia ser feito para minimizá-la e assim melhorar os resultados obtidos?
	Promoção de Grupos Defensores	16. São realizadas ações relacionadas à conscientização acerca dos resultados obtidos com a atividade de gestão e fiscalização de contratos? Existem pessoas promovendo a atividade na instituição?
	Resultados Obtidos	17. Quais são os resultados esperados com o trabalho da gestão e fiscalização de contratos? Você acha que esses resultados estão sendo obtidos?
18. Quais os principais problemas que prejudicam o desempenho da gestão e fiscalização de contratos? Quais as ações poderiam ser implementadas para melhoria dos resultados?		
ISOMORFISMO	Isomorfismo Coercitivo	19. Pressões governamentais e da sociedade influenciam na adoção de práticas e procedimentos pela gestão e fiscalização de contratos? De que forma?
	Isomorfismo Mimético	20. Há inspiração em outros órgãos similares na definição das práticas e procedimentos? Quais organizações influenciam e de que forma?
	Isomorfismo Normativo	21. Existe alguma entidade ou associação ligada à atividade de gestão e fiscalização de contratos? Acha que este tipo de entidade influencia as práticas adotadas? De que forma?

LEGITIMAÇÃO	Legitimidade Regulativa	22. Você considera que a gestão e fiscalização de contratos está estruturada e funciona de acordo com as leis e regulamentos?
	Legitimidade Normativa	23. Você acredita que o trabalho desenvolvido pela gestão e fiscalização de contratos está de acordo com valores da sociedade e da Universidade? Por quê?
		24. Você acredita que o trabalho da gestão e fiscalização de contratos impacta na legitimidade da Universidade frente à sociedade, ao mercado e aos demais órgãos públicos?
	Legitimidade Cognitiva	25. Você acredita que a gestão e fiscalização de contratos é vista como fundamental na Universidade? Consegue imaginar a Universidade sem a existência da gestão e fiscalização de contratos? Por quê?

APÊNDICE C: AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA

Niterói, 31 outubro de 2022.

A Sra. Pró-Reitora de Administração da Universidade Federal Fluminense.

Sra. Pró-Reitora de Administração,

Eu, Julia Pereira Lopes, aluna regularmente matriculada no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), solicito AUTORIZAÇÃO para desenvolvimento de pesquisa na Universidade Federal Fluminense.

A pesquisa será realizada para a dissertação de mestrado, sob o título “Gestão de Contratos Administrativos a partir da Teoria Institucional: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense”.

Para guiar e aumentar a confiabilidade do estudo foi elaborado um protocolo, que está anexo a este pedido. Dentre outras informações, o protocolo reúne os objetivos geral e específicos delineados para o estudo, os procedimentos utilizados para coleta e análise de dados, esclarecimento sobre a participação das pessoas envolvidas na pesquisa, bem como as regras e compromissos estabelecidos.

Conforme detalhado no protocolo, para alcançar os objetivos do estudo serão realizadas entrevistas com integrantes da alta gestão da Universidade, com os integrantes da área relacionadas a contratos e fiscalização de contratos, com os gestores de contratos e substitutos eventuais designados, fiscais administrativos e substitutos eventuais designados e fiscais técnicos e substitutos eventuais designados. Serão analisados ainda documentos oficiais da instituição, de acesso público, tais como contratos, relatórios, ofícios, determinações de serviço e portarias. Em anexo, consta o Protocolo para Estudo de Caso e os roteiros a serem utilizados nas entrevistas.



Na oportunidade, firmo o compromisso de não revelar as identidades dos entrevistados no estudo, bem como de conduzir a pesquisa com ética e de forma a não prejudicar o desempenho das atividades na instituição.

Respeitosamente,



Julia Pereira Lopes

Mestranda

De acordo,

Prof. Dr. Ivan Carlin Passos

Orientador

VERA LUCIA LAVRADO CUPELLO
CAJAZEIRAS
PRÓ-REITORA DE ADMINISTRAÇÃO
SIAPE 308377

Ciente

Vera Lucia Cupello

APÊNDICE D: PROTOCOLO PARA O ESTUDO DE CASO

Título

Gestão de Contratos Administrativos a partir da Teoria Institucional: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.

A pesquisa

Esta pesquisa está sendo elaborada por Julia Pereira Lopes, aluna do curso de Pós-Graduação *stricto sensu*, mestrado profissional em Administração Pública – PROFIAP, pela Universidade Federal Fluminense, sob a orientação do Prof. Ivan Carlin Passos. Este estudo, de natureza qualitativa, possui finalidade de analisar o processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos administrativos com cessão de mão de obra exclusiva, no âmbito da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, na perspectiva dos atores envolvidos diretamente em tal atividade.

Objetivos específicos

- Identificar o contexto da criação da Divisão de Gestão e Fiscalização e da implementação da gestão e fiscalização de contratos, apresentando a evolução inicial da atividade;
- Analisar o estágio de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos, conforme o modelo proposto por Tolbert e Zucker;
- Investigar as evidências de isomorfismo institucional no processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização de contratos em estudo;
- Examinar as evidências de legitimação no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos em estudo;
- Propor medidas que possam contribuir para a solidez e legitimação da atividade gestão e fiscalização de contratos de acordo com os resultados obtidos na pesquisa;

Relevância

A pesquisa se justifica pelo fato de a gestão e fiscalização de contratos assumir papel central na gestão pública, enquanto instrumento de controle interno, permeando as áreas de compras públicas e contratos administrativos, questões sensíveis e estratégicas que a Administração enfrenta. O estudo vai ao encontro especificamente com os interesses da Universidade Federal Fluminense, tendo em vista a obrigatoriedade de implementação dos

instrumentos de gestão e fiscalização de contratos administrativos, em conformidade com a IN nº 05/2017 SEGES/MP, e a oportunidade de investigação acerca da percepção, compreensão e aceitação dos atores envolvidos com relação às atividades implementadas pela organização. A partir do estudo sobre o processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos, pretende-se subsidiar análises organizacionais de modo a auxiliar na estabilização e legitimação da atividade na Universidade Federal Fluminense.

Colaboração da Instituição e coleta de dados

Para atingir os objetivos da pesquisa será necessária a colaboração da Universidade Federal Fluminense, onde será realizado o estudo de caso. A coleta de dados ocorrerá mediante entrevistas com os principais atores ligados à gestão e fiscalização de contratos administrativos com cessão de mão de obra exclusiva e por meio da análise de documentos oficiais e públicos da Universidade. As entrevistas têm duração estimada de 30 minutos e serão realizadas com integrantes da alta gestão da Universidade, com os integrantes da área relacionadas à contratos e fiscalização de contratos, com os gestores de contratos e substitutos eventuais designados, fiscais administrativos e substitutos eventuais designados e fiscais técnicos e substitutos eventuais designados. As entrevistas serão semiestruturadas, com apoio de roteiros, que não impedem que outras questões sejam acrescentadas.

Para garantir uma análise confiável das respostas, as entrevistas serão gravadas e transcritas. Com o objetivo de assegurar o alinhamento das questões aos objetivos do estudo, foi efetuado o pré-teste dos instrumentos de coleta mediante a realização de entrevistas com um servidor que possui conhecimento sobre o assunto, de áreas afetas à gestão e fiscalização de contratos.

Também serão analisados os documentos internos da universidade, publicados no Boletim de Serviço ou portais da Universidade e/ou documentos públicos que fazem parte de processos de contratação e fiscalização de contratos, disponibilizados para consulta pública na plataforma SEI/UFF.

As questões que constam nos roteiros de entrevistas foram formuladas a partir do constructo da pesquisa, que demonstra como os objetivos específicos apontados no estudo serão atingidos. Os objetivos específicos foram distinguidos em categorias de análise, com subcategorias, articuladas de modo a representar a fundamentação teórica acerca da Teoria Institucional utilizada para o estudo.

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Subcategorias	Fundamentação Teórica	Operacionalização
Identificar o contexto da criação e evolução inicial da gestão e fiscalização de contratos.	Historicidade	-	As instituições são o produto de sua historicidade. É necessário que se compreenda o processo histórico em que é formada uma instituição, a fim de entendê-la adequadamente (BERGER; LUCKMANN, 1967).	Apêndice A (questões 8 a 11).
Analisar o estágio de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos, conforme o modelo proposto por Tolbert e Zucker.	Habitualização	Inovação	O processo de institucionalização ocorre a partir de um aspecto inovador ou modificativo do <i>status quo</i> . A habitualização é o desenvolvimento de novos arranjos estruturais ou de um comportamento padrão em resposta à um problema organizacional específico (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 15) e Apêndice B (questão 9).

		Políticas e Procedimentos	Há nessa fase a formalização dos novos arranjos implementados, a partir da formulação de políticas e procedimentos (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questões 16 e 17) e Apêndice B (questões 10 e 11).
	Objetificação	Teorização	A teorização do campo é incentivada pelos <i>champions</i> , o que atribui legitimidade cognitiva e normativa à estrutura. Nesse estágio, na medida em que a teorização aumenta, a difusão passa a ter base com aspectos mais normativos (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice B (questões 12 e 13).
		Disseminação e Consenso Social	Nesta etapa os comportamentos, estruturas ou práticas são disseminados e alcançam certo grau de consenso na organização, com a generalização de seu significado (ZUCKER, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice B (questões 14 a 16).

	Sedimentação	Continuidade da Estrutura	O processo de sedimentação se percebe através da continuidade histórica da estrutura associada à sua difusão (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 18) e Apêndice B (questões 17 e 18).
		Resistência de Grupos Opositores	Um dos fatores o qual depende a total institucionalização é a relativa baixa resistência de grupos de oposição (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 19) e Apêndice B (questões 19 e 20).
		Promoção de Grupos Defensores	Um dos fatores do qual depende a total institucionalização é a sua promoção e apoio cultural continuado por grupos defensores (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questão 20) e Apêndice B (questões 21).
		Resultados Obtidos	Um dos fatores do qual depende a total institucionalização é a correlação positiva com resultados desejados. (TOLBERT; ZUCKER, 1998).	Apêndice A (questões 21 e 22) e Apêndice B (questões 22 e 23).

<p>Investigar as evidências de isomorfismo no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos.</p>	<p>Isomorfismo</p>	<p>Isomorfismo Coercitivo</p>	<p>O isomorfismo coercitivo é resultado de pressões formais e informais exercidas sobre a organização por outras organizações das quais são dependentes e por expectativas culturais da sociedade na qual as organizações funcionam (DIMAGGIO; POWELL, 1983).</p>	<p>Apêndice A e B (questão 12) e Apêndice B (questão 24).</p>
		<p>Isomorfismo Mimético</p>	<p>O isomorfismo mimético é resultado da imitação de outras organizações ou estruturas, que são percebidas com mais legitimidade ou mais sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1983).</p>	<p>Apêndice A e B (questão 13) e Apêndice B (questão 25).</p>

		Isomorfismo Normativo	O isomorfismo normativo, é associado ao avanço na profissionalização do campo organizacional e derivam de uma compreensão comum frente aos problemas, a fim de definir condições e métodos de trabalho (DIMAGGIO; POWELL, 1983).	Apêndice A (questão 14) e Apêndice B (questão 26).
Examinar as evidências de legitimação no processo de institucionalização da gestão e fiscalização de contratos em estudo	Legitimação	Legitimidade Regulativa	O pilar regulatório enfatiza a conformidade com os regulamentos e legislações para que uma organização possa ser considerada legítima (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questão 27).
		Legitimidade Normativa	Para o pilar normativo a legitimidade da organização depende de uma conformidade com relação à aspectos morais, mais prováveis de serem incorporados do que os controles regulatórios (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questões 28 e 29).

		Legitimidade Cognitiva	Do ponto de vista do pilar cultural-cognitivo, a legitimidade decorre da percepção de adequação em um nível mais profundo de compreensão, pré-consciente, que traz o senso de conformidade preexistente pela adoção de práticas tradicionais (SCOTT, 2013).	Apêndice B (questão 30).
--	--	------------------------	---	--------------------------

Fonte: Elaborado com base em Dias (2018), a partir de Tolbert e Zucker (1996).

Análise dos dados

A partir do material transcrito, coletado nas entrevistas, os dados serão analisados, de acordo com a técnica de análise de conteúdo trazida por Bardin (1977), com a realização das etapas sequenciais de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Os resultados, associados com os dados obtidos pela exploração documental, serão categorizados de acordo com as categorias e subcategorias estabelecidas.

Com os resultados obtidos na pesquisa pretende-se apresentar produto técnico à universidade objeto de estudo, a fim de propor medidas que possam contribuir para a solidez e legitimação da atividade gestão e fiscalização de contratos.

Compromisso

Reafirma-se o compromisso na condução de uma pesquisa com ética e com cuidado para que as atividades da universidade não sejam afetadas. Buscando a preservação da imagem da instituição em estudo, bem como dos sujeitos envolvidos na pesquisa, assegura-se a manutenção do sigilo dos entrevistados.

APÊNDICE E: RELAÇÃO DE CONTRATOS COM CESSÃO DE MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

Contrato	Objeto	Núm. Processo - Contrato	Núm. Processo - Fiscalização	Vigência	Quantitativo Terceirizados	Valor Mensal	DTS
20/2018	Serviços continuados de apoio administrativo, atividades auxiliares na área de atividades culturais — artes cênicas e visuais, apresentações musicais, apresentações teatrais, dança e cinema — de Forma a suprir as necessidades do Centro de Artes UFF CEART, em regime de empreitada por preço unitário.	23069.009992/ 2017-06; 23069.153633/ 2020-82	23069.153164/20 20-00 (2020); 23069.152212/20 21-15 (2021); 23069.152881/20 22-78 (2022)	ENCERRADA	20	R\$ 102.317,44	35/2018; 12/2021
09/2019	Serviços continuados de vigilância armada e desarmada, a ser prestado em imóveis da Universidade Federal Fluminense nas cidades de Niterói, Volta Redonda, Rio das Ostras, Campos dos Goytacazes e Cachoeiras de Macacu.	23069.003437/ 2017-62 e 23069.153537/ 2020-34	23069.152837/20 20-04 (2020); 23069.151948/20 21-76 (2021); 23069.152330/20 22-12 (2022)	ENCERRADA	104	R\$ 536.797,46	22/2019 (não localizada); 50/2019; 52/2019; 66/2019; 02/2021; 70/2021
12/2019	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências dos Campi Universitários da UFF em Niterói, RJ.	23069.000086/ 2019-08 (Físico) - 23069.153553/ 2020-27	23069.152752/20 20-18	ENCERRADA	245	R\$ 993.338,74	26/2019; 45-2019; 58/2019; 70/2019; 86/2019; 02/2020

13/2019	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências dos Campi Universitários da UFF, presentes em Rio das Ostras, Macaé, Campos e Iguaba Grande, no Estado do Rio de Janeiro.	23069.000086/ 2019-08 (Físico) - 23069.154069/ 2020-15 (SEI)	23069.153401/20 20-24 (2020)	ENCERRADA	27	R\$ 88.666,66	28/2019
14/2019	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências do Campus Universitário da UFF, presente no município de Oriximiná, no estado do Pará.	23069.000086/ 2019-08 (Físico) - 23069.153585/ 2020-22	-	ENCERRADA	1	R\$ 3.214,46	42/2019; 03/2020
19/2019	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências dos Campi Universitários da UFF, presentes nas regiões de Petrópolis, Nova Friburgo, Cachoeira de Macacu e Santo Antônio de Pádua, no Estado do Rio de Janeiro.	23069.00086/2 019-08 (Físico) - 23069.154070/ 2020-40 (SEI)	23069.153401/20 20-24 (2020)	ENCERRADA	24	R\$ 80.808,25	29/2019 e 35/2020 (não localizada)
20/2019	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências do Campis Universitário da UFF em Volta Redonda e Angra dos Reis no Estado do Rio de Janeiro.	23069.00086/2 019-08 - 23069.153578/ 2020-21	23069.153213/20 20-04 (2021)	ENCERRADA	30	R\$ 113.277,44	27/2019

23/2019	Serviços continuados de motoristas com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense	23069.005640/ 2018-54 - 23069.154295/ 2020-04	23069.151642/20 20-39	ENCERRADA	53	R\$ 241.965,99	35/2019; 58/2019; 59/2019; 04/2020
29/2019	Serviços continuados de apoio administrativo nas dependências dos prédios da Universidade Federal Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.	23069.001704/ 2019-29 (Físico); 23069.155866/ 2020-10	23069.152819/20 20-14 (2020);	ENCERRADA	449	R\$ 1.567.433,75	64/2019
35/2019	Serviços de portaria e zeladoria, administração predial, com fornecimento de mão de obra, uniformes e equipamentos, nas dependências da Universidade Federal Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.	23069.005566/ 2019-57 (Físico); 23069.159807/ 2020-11	23069.152330/20 20-42 (2020); 23069.151909/20 21-79 (2021); 23069.151896/20 22-19 (2022)	VIGENTE	414	R\$ 1.598.374,24	73/2021; 95/2021; 27/2022; 75/2022; 124/2022

41/2019	Serviços técnicos continuados de Soluções em Apoio à Expansão e Sedimentação do Ensino à Distância, visando acrescentar melhorias na qualidade dos serviços prestados pelos diversos órgãos/setores da UFF, situados nos Campi Universitários no Estado do Rio de Janeiro e nos polos de apoio regional UAB, em diversos Estados.	23069.003342/ 2019-19 (Físico); 23069.154679/ 2020-19	23069.150801/20 20-88 (2020); 23069.152449/20 21-04 (2021); 23069.152887/20 22-45 (2022)	VIGENTE	18	R\$ 121.515,54	11/2019; 23/2022
01/2020	Serviços continuados de auxiliar de mecânica, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense.	23069.150281/ 2020-11	23069.153165/20 20-46 (2020); 23069.152214/20 21-12 (2021); 23069.152883/20 22-67 (2022)	ENCERRADA	1	R\$ 3.204,76	05/2020; 20/2022
24/2020	Serviços continuados auxiliares de agropecuária, de limpeza e conservação de área verde e manutenção de instalações nas áreas e dependências da Fazenda Escola de Cachoeiras de Macacu da Faculdade de Veterinária e nos biotérios do Núcleo de Animais de Laboratório – NAL da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação - PROPPI, que compõem a REDEBIO/UFF da Universidade Federal Fluminense.	23069.154691/ 2020-23	23069.157903/20 20-24 (2020); 23069.151950/20 21-45 (2021); 23069.151795/20 22-48 (2022)	ENCERRADA	35	R\$ 123.258,39	60/2020; 10/2021; 24/2022; 63/2022

27/2020	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências dos prédios da Universidade Federal Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.	23069.155327/ 2020-81	23069.162497/20-11 (2020); 23069.152030/20-21-44 (2021); 23069.152638/20-22-50 (2022)	ENCERRADA	371	R\$ 1.446.274,95	64/2020; 70/2020; 88/2020; 36/2021; 58/2021; 71/2021; 19/2022
32/2020	Serviços continuados de manutenção predial preventiva e corretiva, com regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, com fornecimento de materiais de reposição e atendimento a demandas específicas para serviços não rotineiros na Universidade Federal Fluminense.	23069.157417/ 2020-14	23069.159398/20-20-52 (2020)23069.152045/2021-11 (2021); 23069.152633/20-22-27 (2022)	ENCERRADA	81	R\$ 449.345,54	62/2020; 46/2021; 14/2022
36/2020	Serviços continuados de apoio operacional na Divisão de Transporte (motorista, mecânico a diesel, lavador de veículos e supervisor de transporte) com fornecimento de mão de obra, uniformes e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense.	23069.154415/ 2020-65	23069.159171/20-20-15 (2020); 23069.151949/20-21-11 (2021); 23069.151787/20-22-00 (2022)	ENCERRADA	46	R\$ 309.765,28	71/2020; 60/2021; 91/2021; 26/2022; 34/2022

43/2020	Serviços continuados de apoio operacional nas dependências da UFF (Almoxarife, Auxiliar de Almoxarife, Copeiro, Recepcionista, Cozinheiro, Auxiliar de Cozinha, Guardião de Piscina, Agente Educacional, Mediador e Cuidador de Alunos) com fornecimento de mão de obra, uniformes e equipamentos, no âmbito da Universidade Federal Fluminense.	23069.155701/ 2020-48	23069.150574/20 21-71 (2020); 23069.151901/20 21-11 (2021); 23069.152877/20 22-18 (2022)	ENCERRADA	51	R\$ 192.489,94	84/2020; 15/2021; 21/2022
47/2020	Serviços continuados de limpeza, conservação e higienização nas dependências dos prédios da Universidade Federal Fluminense no estado do Pará.	23069.157535/ 2020-14	23069.150908/20 21-15 (2021)	ENCERRADA	2	R\$ 6.916,67	17/2021
10/2021	Serviços continuados de transporte e entrega de materiais, tipo courier, com fornecimento de mão de obra, uniformes, EPI (Equipamentos de proteção individual), materiais e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense.	23069.150009/ 2021-12	23069.159870/20 21-38 (2021); 23069.152635/20 22-16 (2022)	VIGENTE	1	R\$ 5.160,16	35/2021; 92/2021; 126/2022

20/2021	Serviços continuados (sob demanda), com cessão de mão de obra, para função Auxiliar de Cozinha no âmbito do Colégio Universitário Geraldo Reis (COLUNI) da Universidade Federal Fluminense.	23069.155701/ 2020-48	23069.168665/20 21-63 (2021); 23069.152876/20 22-65	ENCERRADA	5	R\$ 15.097,95	81/2021; 22/2022
07/2022	Serviços de apoio ao Restaurante Universitário, assim como das dependências da cozinha do Colégio Universitário Geraldo Reis (Unidade sede e subunidade Educação Infantil) a serem prestados em imóveis da Universidade Federal Fluminense situados no Município de Niterói no estado do Rio de Janeiro.	23069.170671/ 2021-81	23069.159772/20 22-81	VIGENTE	128	R\$ 438.166,82	28/2022; 87/2022
08/2022	Serviços de vigilância patrimonial de vigilância armada e desarmada, a serem prestados em imóveis da Universidade Federal Fluminense situados no estado do Rio de Janeiro.	23069.167552/ 2021-41	23069.162905/20 22-05	VIGENTE	145	R\$ 885.221,28	36/2022; 128/2022
09/2022	Serviços de apoio aos biotérios integrantes da REDEBIO-UFF, a serem prestados em imóveis da Universidade Federal Fluminense situados no Município de Niterói no estado do Rio de Janeiro.	23069.151697/ 2022-19	23069.171111/20 22-24	VIGENTE	14	R\$ 62.156,08	37/2022

21/2022	Serviços técnico terceirizado de Tradutor/Intérprete de Libras (TILS) de profissional ouvinte, de nível superior de escolaridade, com capacidade e fluência em Libras para realizar a interpretação das duas línguas (Libras e Língua Portuguesa) de maneira simultânea e consecutiva, garantindo a inclusão comunicacional e pedagógica para atender as demandas da Secretaria de Acessibilidade e Inclusão, vinculada à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal Fluminense	23069.161936/ 2021-50	23069.175416/20 22-13	VIGENTE	25	R\$ 137.742,50	79/2022
25/2022	Serviços continuados de limpeza, higiene e de conservação predial, com fornecimento de mão de obra, uniformes, EPI (Equipamentos de proteção individual), materiais e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense.	23069.170673/ 2021-70	23069.175410/20 22-38	VIGENTE	513	R\$ 2.230.471,77	70/2022; 112/2022; 129/2022

26/2022	Serviços continuados de limpeza, higiene e de conservação predial, com fornecimento de mão de obra, uniformes, EPI (Equipamentos de proteção individual), materiais e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense em Oriximiná, Pará.	23069.154035/ 2022-92	23069.175423/20 22-15	VIGENTE	2	R\$	8.163,04	67/2022
29/2022	Serviços de apoio operacional, a serem prestados em imóveis da Universidade Federal Fluminense situados no Município de Niterói, Volta Redonda, Angra dos Reis, Nova Friburgo, Petrópolis, Rio das Ostras, Macaé, Cachoeira de Macacu, Iguaba Grande, Campos dos Goytacazes e Santo Antônio de Pádua no estado do Rio de Janeiro.	23069.159888/ 2022-11	23069.186096/20 22-19	VIGENTE	51	R\$	220.098,28	90/2022
38/2022	Serviços continuados de manutenção predial preventiva e corretiva, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais de reposição e atendimento a demandas específicas para serviços não rotineiros na Universidade Federal Fluminense	23069.154758/ 2022-91	23069.191730/20 22-35	VIGENTE	114	R\$	630.333,33	92/2022

39/2022	Serviços de apoio logístico e administrativo, a serem prestados em imóveis da Universidade Federal Fluminense situados no Município de Niterói, Volta Redonda, Angra dos Reis, Nova Friburgo, Petrópolis, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes e Santo Antônio de Pádua no estado do Rio de Janeiro	23069.161952/ 2022-23	23069.192037/20 22-80	VIGENTE	112	R\$ 401.115,30	101/2022
42/2022	Serviços continuados de apoio operacional na Divisão de Transporte (motoristas, mecânico a diesel, lavador de veículos e supervisor de transporte) com fornecimento de mão de obra, uniformes e equipamentos, para atender em caráter ordinário ou extraordinário, nas dependências da Universidade Federal Fluminense	23069.175626/ 2022-01	23069.191880/20 22-49	VIGENTE	56	R\$ 440.864,72	100/2022; 106/2022; 127/2022

12/2023	Serviços técnicos continuados, mediante cessão de mão de obra, na área de atividades culturais – artes cênicas e visuais, apresentações musicais, apresentações teatrais, dança e cinema - de forma a suprir as necessidades do Centro de Artes UFF – CEART, e no Instituto de Arte e Comunicação Social - IACS	23069.157348/ 2020-31	23069.162242/20 23-00	VIGENTE	53	R\$ 292.121,89	30/2023
14/2023	Serviços com cessão de mão de obra do posto de Técnico em Necrópsia, para atender a demanda do Instituto Biomédico no estado do Rio de Janeiro	23069.150173/ 2023-83	-	VIGENTE	8	R\$ 49.797,52	29/2023

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis no Portal de Contrato da Universidade Federal Fluminense e na Plataforma SEI-UFF (Atual. Mar/2023).

APÊNDICE F: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) E CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), em uma pesquisa científica. Caso você não queira participar, não há problema algum. Você não precisa me explicar o motivo, e não haverá nenhum tipo de punição por isso. Você tem todo o direito de não querer participar do estudo, basta selecionar a opção correspondente no final desta página.

Para confirmar sua participação você precisará ler todo este documento e depois selecionar a opção correspondente no final dele. Este documento se chama TCLE (Termo de Consentimento livre e esclarecido). Nele estão contidas as principais informações sobre o estudo, objetivos, metodologias, riscos e benefícios, dentre outras informações.

Este TCLE se refere ao projeto de pesquisa “GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.”, cujo objetivo é “analisar o processo de institucionalização da atividade de gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense, na perspectiva dos seus atores sociais”. Para ter uma cópia deste TCLE você deverá imprimi-lo, ou deverá gerar uma cópia em pdf para guarda-lo em seu computador. Você também poderá solicitar aos pesquisadores do estudo uma versão deste documento a qualquer momento por um dos e-mails registrados no final deste termo.

A pesquisa será realizada por meio de uma entrevista, constituído por 30 perguntas. Estima-se que você precisará de aproximadamente 20 minutos. A precisão de suas respostas é determinante para a qualidade da pesquisa. As entrevistas serão gravadas em áudio, ou em áudio e vídeo.

Você não será remunerado, visto que sua participação nesta pesquisa é de caráter voluntária. Caso decida desistir da pesquisa você poderá interromper o questionário e sair do estudo a qualquer momento, sem nenhuma restrição ou punição. É garantido a você o direito a ressarcimento em caso de despesas comprovadamente relacionadas à sua participação no estudo, bem como, ao direito a indenização em caso de danos nos termos da lei.

O estudo pretende verificar o contexto da fiscalização de contratos no âmbito da Pro Reitoria e propor medidas que possam contribuir para a solidez e legitimação da atividade de gestão e fiscalização de contratos, de acordo com os resultados obtidos na pesquisa. O estudo possibilitará ainda verificar se existem condições favoráveis à manutenção e durabilidade atividade.

Dentre os riscos envolvidos na participação, considerados mínimos, identificam-se a mobilização emocional frente aos conteúdos abordados e ao tempo despendido durante a coleta de dados envolvidos na participação. Além disso, há a possibilidade do risco, comum a todas as pesquisas, de quebra de sigilo, involuntária e não intencional. Como medida de

proteção, todos os dados coletados serão analisados em caráter científico e analisados sem o registro dos dados de identificação do participante. Todos os documentos relativos à pesquisa serão guardados em local restrito, pelo prazo de 5 anos. Os pesquisadores garantem e se comprometem com o sigilo e a confidencialidade de todas as informações fornecidas por você para este estudo. Da mesma forma, o tratamento dos dados coletados seguirá as determinações da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei 13.709/18).

Para contatar um dos pesquisadores da pesquisa, você poderá encaminhar um e-mail, ligar ou mandar mensagem pelo WhatsApp para eles a qualquer momento:

Pesquisador Responsável: Julia Pereira Lopes, celular: (21) 98463-0967, e-mail: lopesjulia@id.uff.br.

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Eu, _____ concordo em participar voluntariamente do presente estudo como participante. O pesquisador me informou sobre tudo o que vai acontecer na pesquisa, o que terei que fazer, inclusive sobre os possíveis riscos e benefícios envolvidos na minha participação. O pesquisador me garantiu que eu poderei sair da pesquisa a qualquer momento, sem dar nenhuma explicação, e que esta decisão não me trará nenhum tipo de penalidade.

Fui informado também que devo imprimir ou gerar um pdf do TCLE para ter a minha cópia do TCLE e que posso solicitar uma versão dele via e-mail para os pesquisadores.

() ACEITO PARTICIPAR

() NÃO ACEITO PARTICIPAR

Assinatura

APÊNDICE G: RELATÓRIO TÉCNICO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



uff Universidade
Federal
Fluminense



Produto Técnico - GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.

Relatório técnico apresentado pela Mestranda Julia Pereira Lopes ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Ivan Carlin Passos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Volta Redonda

2023

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Resumo

Os contratos administrativos, consistem em um ponto sensível dos órgãos públicos por conta dos riscos a eles inerentes. Neste ponto destacam-se os contratos de prestação de serviço com dedicação de mão de obra exclusiva, em virtude da possibilidade de responsabilização solidária e subsidiária do órgão tomador de serviço, além da ostensiva ação dos órgãos de controle. A atividade de gestão e a fiscalização de contratos administrativos representa uma ferramenta de apoio à gestão, constituindo-se de um controle interno, com foco na mitigação de riscos, na economicidade e na segurança jurídica. Além disso é uma das medidas fundamentais para a persecução da eficiência, probidade e transparência nos órgãos públicos. O presente estudo buscou compreender, através da percepção dos atores envolvidos na atividade, o processo de implementação da atividade de gestão e fiscalização de contratos, na Universidade Federal Fluminense - UFF. Como arcabouço teórico para a análise, foi utilizada a Teoria Institucional, que trata do processo de institucionalização, ou seja, do processo de absorção de estruturas organizacionais no pensamento e ação sociais, como responsável pela sua manutenção duradoura. A partir desta teoria buscou-se identificar se a atividade de gestão e fiscalização de contratos pode ser considerada institucionalizada, se assume status de norma na instituição e se pode ser considerada estabilizada. O ponto de partida da pesquisa foi a criação, em 2019, da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos – DGF/CCON/PROAD/UFF. Esta pesquisa pode ser definida como de natureza qualitativa e para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com integrantes da PROAD, além de gestores e fiscais de contratos. Também foram examinados documentos oficiais da universidade, no âmbito da atividade estudada. Os resultados encontrados apontaram que a estrutura atingiu o estágio de total institucionalização e a reversão desse processo demandaria grande esforço por parte da instituição, além de possivelmente enfrentar grande resistência. Ficou demonstrado que a atividade de gestão e fiscalização de contratos ainda carece de ajustes e incrementos, como uma melhor divulgação de seus resultados e a formulação de programas de capacitação continuada para fiscais e gestores de contratos.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Contexto da proposta de intervenção

A pesquisa teve como recorte a atividade de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva, no âmbito da Pro Reitoria de Administração. As entrevistas foram realizadas com servidores lotados na PROAD, além de servidores que atuam como gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos nos contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva, na Universidade Federal Fluminense. Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso único e é necessária uma análise aprofundada das semelhanças entre as realidades organizacionais para que seus resultados possam ser expandidos para organizações similares. Apesar disso, os resultados obtidos na pesquisa podem servir como indicadores e podem ser relevantes na construção das bases da estrutura de gestão e fiscalização de contratos de outras IFES.

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um
Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense.**

Público-alvo da proposta

Gestores da Universidade Federal Fluminense.

Gestores de outras IFES.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Descrição da situação-problema

Os contratos administrativos, consistem em um ponto sensível dos órgãos públicos em virtude dos riscos a eles inerentes. Na seara dos contratos administrativos, destacam-se os contratos de prestação de serviços com cessão exclusiva de mão de obra por sua alta complexidade, grande vulto e em virtude da possibilidade de responsabilização solidária e subsidiária do órgão tomador de serviço, além da ostensiva ação dos órgãos de controle.

Os contratos de prestação de serviços com cessão exclusiva de mão de obra, também chamados de contratos de terceirização, são, no entanto, a solução encontrada pelos administradores públicos para suprir a demanda de prestação de serviços em atividades-meio, que dão suporte às atividades finalísticas dos órgãos, tais como almoxarifado, limpeza e conservação, manutenção predial, jardinagem, vigilância, portaria e zeladoria, dentre outros.

A preocupação com a gestão dos contratos administrativos de terceirização transita entre questões relativas ao planejamento das licitações, que inclui o desenho das características e a quantificação dos serviços que serão necessários para atender as demandas da instituição, questões relativas à execução do contrato em si - como a observação e medição, comparativamente ao objeto contratado, em termos quantitativos e qualitativos, das entregas realizadas pela contratada e questões relativas ao dimensionamento dos pagamentos que serão realizados mensalmente à contratada. A gestão contratual, através da fiscalização administrativa, é responsável por aferir o cumprimento das diversas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e fiscais da empresa contratada e prestar auxílio aos gestores públicos no atendimento às normas pela contratante nas rotinas contratuais.

A atividade de gestão e a fiscalização de contratos administrativos representa uma ferramenta de apoio à gestão, constituindo-se de um controle interno, com foco na mitigação de riscos e na persecução da eficiência, da probidade, da segurança jurídica e da transparência nos órgãos públicos. Ademais, destaca-se a necessidade de adequação dos órgãos públicos ao arcabouço legislativo, neste caso em especial às já vigentes e

mandatórias, Lei nº 8.666/1993 e Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MP, e às de sujeição iminente, Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.246/2022.

Por tais motivos, é relevante analisar o processo de implantação da gestão e fiscalização de contratos, verificar quais normas e procedimentos foram instituídos, além localizar pontos que necessitam de atenção da gestão da universidade, através da percepção dos atores envolvidos na estrutura. Deste modo, o presente relatório objetiva demonstrar tais aspectos, obtidos pela pesquisa que deu origem a este documento. Neste relatório serão apresentadas sugestões de melhorias, visando contribuir com a organização na persecução de eficiência, probidade e segurança jurídica.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Objetivos da proposta de intervenção

Fornecer informações e sugestões de melhoria aos gestores da Universidade Federal Fluminense, a fim de contribuir para o aprimoramento da estrutura de gestão e fiscalização de contratos administrativos, especialmente aqueles de prestação de serviço com cessão de mão de obra exclusiva.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Diagnóstico e análise da situação-problema

Na análise dos dados obtidos, restou verificado que a atenção da organização se voltou para a gestão e fiscalização de contratos no final de 2018 e, desde então, a atividade vem sendo estruturada, executada e absorvida pela comunidade acadêmica.

A Pró-Reitoria de Administração, durante esse período, tem sido responsável por empreender a maior parte dos esforços para a estruturação da área. Verifica-se, contudo, que a atividade em si é realizada tanto por servidores da PROAD quanto por servidores de outras unidades. Há majoritariamente o envolvimento de unidades administrativas e operacionais da Universidade diretamente na atividade, contudo foi identificado pouco envolvimento de unidades acadêmicas.

Através das entrevistas realizadas, pode-se aferir que a atividade ainda está sendo incorporada pela instituição, especialmente pela descentralização organizacional e geográfica da Universidade. A gestão e fiscalização de contratos pode ser considerada estruturada formalmente, apesar de necessitar de ajustes e incrementos, além de constante atualização frente às mudanças normativas comuns à área.

A gestão e fiscalização de contratos foi positivamente avaliada pelos seus participantes diretos, que demonstram que há valor atribuído à estrutura e às atividades por ela desenvolvidas, principalmente pelo fato de a estrutura conferir legitimidade à instituição. As entrevistas indicam que essa percepção é compartilhada pelo restante da organização, já que os resultados trazidos pela atividade abrangem toda a Universidade. Pode-se afirmar, ainda, que as finalidades da atividade são compreendidas pelos seus atores, mas carecem de disseminação para unidades mais distantes da administração.

Um dos resultados citados como decorrentes da atividade de gestão e fiscalização é a melhoria na qualidade da prestação dos serviços contratados. Entretanto, foi apontado que outros resultados derivados da atividade, sobretudo os indiretos e menos tangíveis ou que possuem métricas de difícil demonstração, precisariam ser mais divulgados dentro da instituição, o que não tem ocorrido.

Restou evidenciado que a estrutura de gestão e fiscalização é composta por segmentos, que possuem diferentes necessidades a fim de serem operacionalizados. Os segmentos de gestão e de fiscalização administrativa de contratos operam, principalmente, através da análise de dados e produção de documentos e demandam elementos tecnológicos e humanos para sua execução. Já a fiscalização operacional e a setorial realizam atividades *in loco*, verificando os serviços prestados e os materiais e equipamentos fornecidos, o que demanda deslocamento entre as unidades.

De acordo com a pesquisa, os elementos tecnológicos, físicos e humanos fornecidos pela instituição para operacionalização da estrutura de gestão e fiscalização são considerados parcialmente adequados, pois verificou-se a necessidade de melhorias na capacitação dos atores envolvidos, além do aumento do quantitativo de pessoas que exercem a atividade. A criação/implantação de um sistema informatizado de gestão de contratos também foi citada com um incremento tecnológico valioso para a área.

Ressalta-se que a atividade foi se tornando mais abrangente ao longo do tempo, tendo em vista que, os contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra exclusiva fiscalizados passaram de 8 em 2019, para 15 em 2023. Além disso, o número de terceirizados alocados em tais contratos, aumentou de 504 terceirizados em 2019, para 1.654 terceirizados no ano de 2023.

Vislumbra-se que a atividade também se tornou de maior vulto e risco através do aumento dos recursos por ela geridos, já que o custo estimado dos contratos fiscalizados totalizava R\$ 2.160.386,44 em 2019, e passou para R\$ 7.521.302,47 (março/2023).

Percebeu-se, contudo, que o equipamento criado em 2019 para a realização da atividade tanto no âmbito operacional quanto no âmbito administrativo, não teve aumento significativo em termos de estrutura e quantitativo de pessoas e, atualmente, encontra dificuldades na administração das demandas existentes.

Em resumo, as conclusões extraídas da pesquisa indicaram que:

- a gestão e fiscalização de contratos na Universidade Federal Fluminense pode ser considerada institucionalizada;
- a atividade é valorada positivamente pelos seus participantes diretos e essa percepção é compartilhada pelo restante da comunidade acadêmica;

- há alinhamento da estrutura com os valores da Universidade e da sociedade, especialmente no que tange à persecução de eficiência, transparência e qualidade na administração pública;
- os resultados desejados com a atividade estão sendo obtidos.

Foi identificada, contudo, a possibilidade de realização de melhorias na atividade, que serão apresentadas no próximo tópico, a fim de fortalecer a estrutura existente.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Propostas de intervenção

Proposta 1 - Atualização do Manual de Gestão e Fiscalização de contratos	
Objetivo: Adequar o manual existente à experiência adquirida desde sua publicação e às atualizações da legislação	
Metodologia: Realização de revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PROAD, com base na legislação atual sobre o tema (Lei 14.133/21 e Decreto 11.246/22). Readequação dos procedimentos da atividade e do Instrumento de Medição de Resultados, em função de normativas institucionais (Instrução Normativa PROAD/UFF nº 02/21) e da experiência obtida desde sua implantação.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD
Proposta 2 - Divulgação das finalidades da gestão e fiscalização de contratos	
Objetivo: Aumentar o envolvimento na atividade através da conscientização dos gestores e sensibilização dos atores já designados	
Metodologia: Realização de ações diretas em cada unidade da Universidade, por meio de agendamento de reuniões envolvendo os gestores das unidades, fiscais técnicos e setoriais designados. Preparação de material explicativo, na forma de apresentação, abordando as finalidades da atividade, os resultados já alcançados e as formas de participação dos servidores. Informar sobre as bases normativas da atividade e demonstrar o fluxo de procedimentos existente. Apontar canal de comunicação com a Divisão de Gestão e Fiscalização. A reunião pode abordar dúvidas e demandas específicas das unidades, com relação aos contratos terceirizados.	Órgão/Setor Responsável: DGF/CCON/PROAD
Proposta 3 - Divulgação dos resultados da gestão e fiscalização de contratos	
Objetivo: Disseminar a importância da atividade a fim de aumentar o número dos seus <i>champions</i> na instituição	
Metodologia: Preparação de material explicativo e envio para a comunidade acadêmica através de <i>mailing</i> , em parceria com a Superintendência de Comunicação Social - SCS/UFF. O material pode focar nos resultados intangíveis da gestão e fiscalização de contratos, que possuem métricas de difícil demonstração, a partir de depoimentos de servidores sobre o impacto percebido na qualidade dos serviços prestados, além de indicadores de resultados objetivos.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD e SCS/UFF
Proposta 4 - Criação de Oficina de Formação de Fiscais	
Objetivo: Capacitar os gestores e fiscais recém designados	
Metodologia: Formulação de treinamento para capacitação inicial de gestores e fiscais designados, voltado para o modelo de gestão e fiscalização implementado na Universidade Federal Fluminense, em parceria com a Escola de Governança em Gestão Pública - EGGP/PROGEPE/UFF	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD e EGGP/PROGEPE/UFF

Proposta 5 - Promoção de Capacitação Continuada	
Objetivo: Incentivar a realização de cursos, seminários e treinamentos	
Metodologia: Realização de acompanhamento e filtro da oferta de cursos relacionados com a atividade, promovidos por outras instituições (ENAP, organizações privadas). Os cursos considerados pertinentes devem ser encaminhados para os envolvidos na estruturação da atividade e para os gestores e fiscais já designados.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD
Proposta 6 - Automatização dos Checklists Setoriais	
Objetivo: Aumentar o envolvimento de fiscais setoriais	
Metodologia: Criação de formulário no <i>Google Forms</i> no formato de checklists setoriais. Providenciar o disparo mensal para os fiscais setoriais designados, de <i>e-mail</i> contendo <i>link</i> para preenchimento do formulário em substituição aos checklists setoriais. Os formulários preenchidos serão recepcionados diretamente pelos fiscais operacionais designados.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD
Proposta 7 - Criação/Implantação de sistema informatizado de gestão de contratos	
Objetivo: Incrementar a atividade através de um sistema de gestão de contratos	
Metodologia: Aquisição ou desenvolvimento de um sistema informatizado de gestão de contratos, em parceria com a Superintendência de Tecnologia da Informação - STI/UFF.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD, com auxílio de gestores, fiscais administrativos, operacionais e setoriais e STI/UFF
Proposta 8 - Mudanças na estrutura da gestão e fiscalização	
Objetivo: Fortalecer e adequar a estrutura existente frente à realidade organizacional	
Metodologia: Aumento do efetivo disponibilizado à DGF/CCON/PROAD, responsável pela estruturação da atividade e realização da gestão e fiscalização administrativa dos contratos com cessão de mão de obra exclusiva.	Órgão/Setor: PROAD e gestão da UFF

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um
Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense**

Responsáveis pela proposta de intervenção e data

Julia Pereira Lopes

Mestranda em Administração Pública

Servidora Técnico-Administrativa da Universidade Federal Fluminense

E-mail: lopesjulia@id.uff.br

Ivan Carlin Passos

Doutor em Ciências: área de concentração Controladoria e Contabilidade

Servidor Docente da Universidade Federal Fluminense

E-mail: ivanpassos@id.uff.br

Data de Elaboração: 30 de maio de 2023.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A PARTIR DA TEORIA INSTITUCIONAL: Um Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense

Referências

BRASIL. Decreto nº 11.246/2022, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm. Consulta em 25 de maio de 2023.

BRASIL. Instrução Normativa/SEGES nº 05, de 26 de maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Consulta em 25 de maio de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Consulta em 25 de maio de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Consulta em 25 de maio de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Fluminense. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, 2020. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos> Consulta em: 10 de janeiro de 2022.