

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM SISTEMAS DE GESTÃO

RITA DE CASSIA PINTO MARINHO

**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**

Niterói  
2012

RITA DE CASSIA PINTO MARINHO

**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 apresentada ao Curso de Mestrado em Sistemas de Gestão da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de concentração: Sistema de Gestão pela Qualidade Total.

Orientador:  
Emmanuel Paiva de Andrade, D. Sc.

Niterói  
2012

RITA DE CASSIA PINTO MARINHO

**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 apresentada ao Curso de Mestrado em Sistemas de Gestão da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de concentração: Sistema de Gestão pela Qualidade Total.

Aprovado em 29 de novembro de 2012.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Emmanuel Paiva de Andrade, D. Sc.  
Universidade Federal Fluminense

---

Gilson Brito Alves Lima, D. Sc.  
Universidade Federal Fluminense

---

Alexandre Zanini, D. Sc.  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho a minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai, exemplos de determinação e importantes referências de vida, pelo amor incondicional, apoio, incentivo e ensinamentos que serviram de base para todos os meus conhecimentos.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas foram importantes para a conclusão deste trabalho e, neste momento, manifesto minha profunda gratidão:

À Deus, pelo dom da vida, pelo conforto nas horas difíceis e por me proteger em todas as etapas de minha caminhada.

Aos meus pais e irmãos que me possibilitaram o caminho para o conhecimento e por todos os valores que me ensinaram.

Ao Prof. D. Sc. Emmanuel Paiva de Andrade, exemplo de profissional, que aceitou o desafio de orientar este trabalho, contribuindo efetivamente com sua visão crítica, rigor técnico e metodológico, demonstrando sempre muita generosidade, paciência e seriedade.

Aos professores participantes da Banca de Qualificação e Defesa deste trabalho, pela disponibilidade, gentileza e, principalmente, pelas pertinentes observações, essenciais para o aprimoramento do presente estudo acadêmico.

À equipe de Secretaria do LATEC/UFF, pelo comprometimento, atenção, apoio e total dedicação aos alunos, disponibilizando toda a infraestrutura necessária para a realização das atividades.

Aos amigos e companheiros da vida profissional que compõem a área de contratos da IFES em estudo, pelo apoio, incentivo a minha qualificação profissional e, principalmente, pela troca de experiências envolvendo reflexões valiosas e sugestões importantes surgidas durante as conversas em grupo.

A todos os alunos da turma de Mestrado em Sistemas de Gestão/2010 - UFF, amigos especiais, pelo companheirismo e pelos bons momentos de descontração ocorridos durante esta inesquecível jornada.

“Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende.” Leonardo da Vinci.

## RESUMO

Por determinação legal, a terceirização de serviços na esfera pública é conduzida por meio de contrato administrativo. Para evitar prejuízos ao erário e garantir uma gestão mais eficiente, torna-se necessário o fiel acompanhamento e fiscalização dos ajustes pactuados, aumentando a importância do papel do fiscal de contratos. O presente estudo tem como objetivo analisar e discutir o processo de fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados, aliando diretrizes voltadas à gestão do conhecimento e inovação ao contexto de atuação dos fiscais que desempenham atividades no âmbito de uma universidade pública. O trabalho encontra-se fundamentado por um quadro teórico, pautado em conceitos relacionados ao tema gestão do conhecimento, aprendizagem organizacional, terceirização, seus principais aspectos e os desafios quanto ao cumprimento de legislações específicas que regulamentam as contratações públicas. Quanto ao método de investigação, adotou-se o estudo de caso, ficando o escopo do trabalho limitado à instituição em análise, podendo os resultados servir de paradigmas para instituições afins. A natureza da pesquisa é aplicada e de abordagem qualitativa, privilegiando um entendimento analítico, suportado por pesquisa documental, bibliográfica, de campo, investigação participativa, observação direta e triangulação iterativa entre dois estudos de caso desenvolvidos em instituições públicas. Os resultados encontrados indicam a necessidade de ações voltadas à capacitação dos profissionais envolvidos na atividade de fiscalização, visando reparar as fragilidades identificadas e melhorar o desempenho de suas rotinas. Constata-se a necessidade de aprimorar o sistema de monitoramento dos contratos, a partir da utilização de instrumentos de controle, no intuito de incentivar a disseminação do conhecimento dentro da instituição, aumentar a eficiência na fiscalização dos contratos e possibilitar uma avaliação de forma mais sistematizada quanto à qualidade dos serviços prestados por empresas terceirizadas no âmbito das universidades públicas.

**Palavras-chave:** Terceirização. Fiscalização de Contratos. Administração Pública. Gestão do Conhecimento.

## **ABSTRACT**

By ordinance, outsourcing services in the public sphere is conducted through administrative contract. To avoid loss to the public Treasury and ensure a more efficient management, it is necessary the truly monitoring and inspecting of the agreed adjustments, increasing the importance of the role of inspectors contracts. This study aims to analyze and discuss the process of supervision of contracts for outsourced services, analysing the inspectors' context, who performed their attributions at public university, in the field of knowledge management and innovation. The work is focused on a theoretical framework, based on concepts related to knowledge management, organizational learning and outsourcing as well as its major aspects and challenges in implementing it on public contracts, which have specific laws. The investigation method adopted is the study case; however the scope of this work is being limited to the this institution, the results may serve as a paradigm for similar organizations. The research structure is applied and qualitative approach, in favor of analytical understanding, supported by desk, participatory and field research as well as by literature, direct observation and iterative triangulation between two case studies developed in public institutions. The results pointed out the necessity of actions aimed at professionals involved in the inspection activity, mainly to enhance their competence, in order to repair the identified weaknesses and improve the performance of their routines. In conclusion, by applying control instruments, the monitoring system of contracts have to be improved, in order to increase its efficiency, disseminate knowledge within the institution, and therefore develop a more systematic assessment of contractors' service quality under public universities.

**Keywords:** Outsourcing. Inspector of Contracts. Public Administration. Knowledge Management.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01 – Dimensões da criação do conhecimento. ....	30
Figura 02 – Componentes da capacidade tecnológica.....	35
Figura 03 – Ferramentas de gestão do conhecimento aplicáveis às organizações públicas. ....	45
Figura 04 – Etapas do estudo.....	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Tipos de conhecimento.....	31
Quadro 02 – Processo SECI - Modos de conversão do conhecimento .....	33
Quadro 03 – Processos/ mecanismos de aprendizagem intra-organizacional. ....	36
Quadro 04 – Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o tema Gestão do Conhecimento nas organizações públicas.....	44
Quadro 05 – Níveis de implementação de práticas de gestão do conhecimento.....	45
Quadro 06 – Fases da Administração Pública no Brasil .....	48
Quadro 07 – Fundamentação Legal da Terceirização .....	56
Quadro 08 – Fiscalização x Gestão .....	59
Quadro 09 – Atribuições de Fiscal e Órgão Gestor.....	63
Quadro 10 – Espécies e características das questões.....	70
Quadro 11 – Validade e confiabilidade do estudo de caso.....	73
Quadro 12 – Processos intra-organizacionais voltados à atividade de fiscalização – Período: 2007-2012.....	79
Quadro 13 – Legenda de identificação dos processos intra-organizacionais .....	79
Quadro 14 – Critérios para avaliação das características-chave dos processos de aprendizagem .....	80
Quadro 15 – Apresentação dos estudos de caso selecionados para realizar triangulação iterativa.....	103
Quadro 16 – Estudos sobre terceirização de serviços na administração pública .....	104

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Gênero dos participantes da pesquisa.....	82
Gráfico 02 – Escolaridade dos participantes da pesquisa.....	83
Gráfico 03 – Tempo de atuação como fiscal de contratos.....	83
Gráfico 04 – Eventos Externos x Programas Internos.....	86
Gráfico 05 – Utilização de práticas de Gestão do Conhecimento pelos fiscais de contratos...90	
Gráfico 06 – Médias apuradas referentes às atribuições dos fiscais.....	96
Gráfico 07 – Médias apuradas referentes às competências dos fiscais .....	100

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Serviços de terceirização e quantitativo de funcionários terceirizados -marco temporal 2007 – 2012 .....	78
Tabela 02 – Proporção entre categorias : Técnico-administrativos ativos x Terceirizados Ago/2012 .....	78
Tabela 03 – Perfil dos participantes da pesquisa .....	81
Tabela 04 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 2.1 a 2.9 .....	84
Tabela 05 – Incidência de respostas de acordo com o grau da escala de frequência – questões 2.1 a 2.9 .....	88
Tabela 06 – Frequência das ferramentas GC que mais contribuem para o aprendizado.....	89
Tabela 07 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.1 a 3.7 por grupo .....	92
Tabela 08 – Ranking das atribuições dos fiscais de contratos por grupo .....	95
Tabela 09 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.8 a 3.12 – Escala Importância por grupo.....	97
Tabela 10 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.8 a 3.12 – Escala Domínio por grupo .....	98
Tabela 11 – Índice de Prioridade de Treinamento e <i>Ranking</i> de prioridade de aprendizagem por grupo .....	99
Tabela 12 – Frequência dos desafios que mais interessem no exercício da função de fiscal de contratos. ....	101

## LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GC	Gestão do Conhecimento
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IN	Instrução Normativa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	16
1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....	18
1.3 OBJETIVOS .....	19
<b>1.3.1 Objetivo Geral</b> .....	19
<b>1.3.2 Objetivos Específicos</b> .....	19
1.4 QUESTÕES DA PESQUISA .....	20
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	21
1.6 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO .....	22
1.7 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO .....	23
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	24
2.1 O CONHECIMENTO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL .....	24
<b>2.1.1 Teoria da criação do conhecimento organizacional</b> .....	30
<b>2.1.2 Aprendizagem Organizacional e o desenvolvimento de competências</b> .....	33
2.1.2.1 Mecanismos de Aprendizagem Organizacional .....	35
<b>2.1.3 Os Procedimentos de Controle como Sistematização do Conhecimento</b> .....	37
<b>2.1.4 Gestão do Conhecimento no contexto das Organizações Públicas</b> .....	41
2.2 A REFORMA DO ESTADO E O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO .....	46
<b>2.2.1 Reforma do Estado Brasileiro</b> .....	47
<b>2.2.2 Terceirização: conceito e perspectivas</b> .....	48
<b>2.2.3 Terceirização no Setor Público</b> .....	50
2.2.3.1 Natureza da atividade na administração pública .....	52
2.2.3.2 A legislação que regulamenta a contratação de serviços terceirizados .....	54
2.2.3.3 Contratos Administrativos .....	57
2.2.3.4 Representantes da relação contratual .....	58
2.2.3.5 Fiscalização de Contratos .....	61
2.2.3.6 Atribuições do Fiscal .....	62
<b>3 METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	66
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA .....	67
<b>3.1.1 Método de Pesquisa</b> .....	68

3.2 CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO .....	69
3.3 DESCRIÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	70
3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	72
3.5 TRATAMENTO DOS DADOS .....	74
3.6 LIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	75
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>76</b>
4.1 CENÁRIO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM ESTUDO.....	76
<b>4.1.1 Contratos de serviços terceirizados celebrados .....</b>	<b>77</b>
<b>4.1.2 Mecanismos de aprendizagem voltados à atividade de fiscalização .....</b>	<b>79</b>
4.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS .....	80
4.3 TRIANGULAÇÃO A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO SELECIONADOS.....	103
<b>5 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS .....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>110</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>119</b>
APÊNDICE A – Protocolo do Estudo de Caso .....	120
APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados .....	131
APÊNDICE C – Tabulação do instrumento de coleta de dados aplicado aos fiscais de contratos .....	135
APÊNDICE D – Distribuição de frequências das variáveis que compõem o instrumento de coleta de dados.....	138
APÊNDICE E – Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos .....	149

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A terceirização é uma ferramenta de gestão utilizada em diversos setores organizacionais, abrangendo uma variedade de funções de apoio tais como finanças e contabilidade, aquisição de tecnologia da informação, além de estar amplamente inserida na área de recursos humanos (MCLVN; MCCRACKEN; MCHUGH; 2011). Inicialmente, este modelo de gestão foi adotado pelas empresas do setor privado, tomando como referência a maximização dos lucros, ou ao menos a minimização dos custos. Posteriormente e gradativamente invadiu a administração pública trazendo à tona questões relativas à legislação. Na esfera do poder público, o fenômeno surge como um instrumento alternativo na alegada tentativa de implantação de uma administração ao modo empresarial, buscando reduzir seus custos e aumentar a qualidade dos serviços prestados, além de permitir que a contratante (as diversas esferas do poder público) concentre a atenção em suas atividades essenciais (YOUNG, 2007).

Duas ordens de problemas surgem neste momento. De um lado, a própria adoção na esfera privada que se justificava estrategicamente para otimizar custos, incorre em distorções que viriam a ser detectadas pelas lideranças do mundo do trabalho como uma espécie de “precarização de mão de obra”, fraudando, de certa forma, direitos adquiridos dos trabalhadores (ANTUNES, 2001; FLECKER e HERMANN, 2011; FRIGOTTO, 2011). De outro lado, ao ser recepcionado na esfera pública, o dispositivo da terceirização esbarra nos preceitos jurídico-legais que dizem respeito ao princípio da legalidade, disposto no Art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual o órgão público só pode fazer o que está previsto em lei (BRASIL, 1988). Neste sentido, o Decreto nº. 2.271, de 7 de julho de 1997 que norteia a contratação de serviços terceirizados no âmbito do poder público (BRASIL 1997), serviu para legislar a terceirização, porquanto, previa legalmente este instituto.

No quadro de dificuldades anunciado, a conveniência quanto à introdução de um processo de terceirização deve ser cuidadosamente avaliada pelo administrador público, a partir de critérios que envolvam, além da legalidade, a eficiência e a economicidade da decisão de transferir a execução de determinadas atividades.

A administração pública formaliza a execução indireta dos serviços contínuos por meio de contratos administrativos firmados com as empresas terceirizadas. A matéria está

genericamente disciplinada no Art. 67 da Lei nº. 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993). De forma mais específica, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), publicou a Instrução Normativa nº 02/2008 que regulamenta a contratação de serviços firmados com a esfera pública (BRASIL, 2008). Esse instrumento normativo, bem como suas posteriores alterações contemplam uma série de boas práticas consolidadas pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), acrescentando inovações importantes no modo de planejar, contratar e gerenciar esses serviços. (ALMEIDA, 2009; SAMPAIO, 2012).

Para garantir que os contratos sejam executados em sua conformidade, visando a melhor utilização dos recursos públicos, torna-se essencial a utilização de procedimentos de controle que permitam o constante monitoramento do instrumento contratual (BATTAGLIO; LEDVINKA, 2009). Diante desta necessidade, a legislação determina que em todos os contratos celebrados com a administração pública seja designado um servidor com a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução do termo. A prática adotada por este agente público, aliada a uma postura correta e contínua do fiscal, constituem aspectos fundamentais para o sucesso do desempenho das atividades de controle e convergem para a formação de uma gestão pública transparente e responsável.

Ocorre, no entanto, que o sistema público, tanto no Brasil quanto de resto na grande maioria dos países vivendo a ascendência do chamado neo-liberalismo entre os anos 1970 e 1990, ficou carente por muitos anos de investimentos seja na sua própria modernização, já que prevalecia a fase do “Estado mínimo”, seja na capacitação dos servidores, peças centrais para uma política de eficiência, seja na inexistência de quantitativo adequado de servidores, visto que enquanto a economia crescia, trazendo novos desafios de controle e gestão, o aparelho de Estado diminuía, não realizando concursos públicos, privatizando atividades etc. Nesta perspectiva, tornava-se necessário encontrar soluções para a crise da burocracia pública brasileira, caracterizada por Araújo e Pinheiro (2010, p. 657) como “ineficiente, lenta, com inúmeras distorções relativas aos recursos humanos, com recursos inadequados e uma cultura autorreferida que favorecia o clientelismo e as práticas patrimonialistas.”

Num quadro de retomada do desenvolvimento econômico, com índices sustentáveis de crescimento, houve, portanto, a exigência de uma nova filosofia gerencial que superasse a administração pública burocrática, com o objetivo de introduzir estruturas mais ágeis e flexíveis, a fim de alcançar melhores resultados organizacionais e atender com maior eficiência as demandas da sociedade. Na tentativa de prover governança eficiente e

democrática, e a partir da constatação das distorções que se acumularam ao longo dos anos neo-liberais, a iniciativa do Estado privilegiou iniciar pela modernização e capacitação dos órgãos de controle externo, fazendo com que os problemas de gestão viessem a tona em uma situação ainda mais evidente.

Durante o processo de modernização, foi possível verificar a intensificação da prática de terceirização no setor público, em resposta à necessidade de se introduzir uma administração gerencial baseada na flexibilidade e redução de custos (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010). Neste contexto, a verdadeira gestão dos contratos, comprometida com a ética e a eficiência, configura exigência e fator determinante para o alcance da melhoria da qualidade dos serviços prestados no setor público.

## 1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Com o crescimento econômico do país, refletido em aumento de oferta de serviços públicos e expansão das obras de infraestrutura, incluindo a enorme expansão das universidades através do REUNI – Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) – a fiscalização de contratos ganhou uma posição de destaque na dinâmica organizacional pública. Garantir o cumprimento do escopo contratado e evitar a co-responsabilização do órgão público perante ações trabalhistas e previdenciárias desencadeadas por irregularidades possivelmente cometidas pelas contratadas são algumas preocupações que despertam atenção da administração pública (VIEIRA *et al.*, 2010). Promover uma fiscalização contratual eficiente pode amenizar esses riscos e reduzir problemas na esfera judicial.

O correto cumprimento contratual requer a ação articulada de um órgão gestor e de um fiscal, cujos papéis, embora distintos, não estão claramente definidos no cotidiano da operação institucional. A fim de exercer o efetivo controle deste cumprimento contratual, é importante que o fiscal incorpore práticas e conhecimentos, tais como: adotar uma postura íntegra e ética, possuir conhecimento quanto às cláusulas estipuladas em contrato e normas jurídicas pertinentes, possuir conhecimento técnico acerca do objeto contratado, além de ter a capacidade de executar procedimentos rotineiros visando a melhoria no desempenho da atividade que lhe é delegada. No que diz respeito ao órgão gestor, além destas, são imprescindíveis o conhecimento acerca das relações contratuais entre a contratada e o órgão público, assim como o conhecimento do marco regulatório das questões trabalhistas e contratuais (ALVES, 2004, GONÇALVES, 2006; DOETZER, 2009).

A questão, no entanto, é saber como prover capacitação adequada, tecnologias apropriadas e ambiente político-organizacional que acolha um conjunto tão diversificado e sofisticado de demandas por condições capacitadoras, tais como aquelas propostas por Takeuchi e Nonaka (2008) de “autonomia, intenção, variedade de requisitos, redundância e caos criativo”, tendo em vista o quadro de degradação anteriormente identificado, fruto dos anos neo-liberais.

Se o problema se apresenta inicialmente como de natureza meramente técnica, há que se atentar para o fato de que a profundidade e extensão da crise do Estado produziram significativos efeitos sobre a própria motivação sistêmica do servidor público. A atuação do movimento social que manteve durante muito tempo a sua demanda por serviços e a cobrança de posturas éticas no setor público só aumentou a dramaticidade, urgência e complexidade da situação.

Se tal quadro sinaliza uma infinidade de ações, programas e intervenções que se fazem necessárias e urgentes em amplas áreas da ação governamental, operar sobre o agente por excelência da capacidade de controle de ações da máquina pública que é o FISCAL, constitui-se em uma prioridade do ponto de vista da eficiência operacional, particularmente em um momento de expansão como vivem as universidades públicas brasileiras.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo da pesquisa é compreender e sistematizar os aspectos cognitivos envolvidos na atividade de fiscalização de serviços terceirizados na administração pública desde a capacitação dos fiscais, os conhecimentos tácitos e explícitos envolvidos nessa capacitação até a natureza do ambiente onde tais atividades são desenvolvidas, marcado por exigências estabelecidas em leis específicas e submetido a um complexo de questões de natureza político-institucional, social e histórico.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

► Realizar um levantamento bibliográfico, a fim de buscar na literatura de gestão pública, gestão do conhecimento, aspectos e princípios do direito administrativo, os principais pontos relacionados ao tema em estudo.

- ▶ Identificar a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional.
- ▶ Revisar a legislação vigente referente aos contratos de terceirização firmados entre o poder público e as empresas prestadoras de serviços contínuos.
- ▶ Diagnosticar as fragilidades ocorridas durante o acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados firmados com a administração pública.
- ▶ Aliar diretrizes voltadas à gestão do conhecimento ao contexto de atuação dos fiscais, incentivando a utilização de instrumentos de controle que permitam avaliar, de forma mais sistematizada, a qualidade dos serviços prestados na esfera pública.
- ▶ Propor um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados, visando potencializar o compartilhamento e disseminação do conhecimento dentro da instituição, propiciar maior controle na execução dos contratos e garantir a eficiência na avaliação dos serviços prestados.

#### 1.4 QUESTÕES DA PESQUISA

A sociedade, constantemente, vem exigindo melhores práticas por parte dos dirigentes, visando garantir uma gestão pública transparente e responsável. O aprimoramento de melhoria dos processos e a padronização dos instrumentos de controle são propostas que podem aumentar a eficiência nas instituições públicas (BATTAGLIO; LEDVINKA, 2009). A pesquisa pretende contribuir para o debate sobre os impactos ocorridos em uma universidade pública, quando esta, às voltas com uma expansão significativa, sinaliza implementar conceitos advindos da gestão do conhecimento e inovação na modelagem e aferição do desempenho das atividades de fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Na fase do diagnóstico buscar-se-á responder à seguinte indagação:

- ▶ **Os agentes públicos possuem conhecimentos necessários para desempenhar com eficiência as várias recomendações dispostas nos instrumentos legais que disciplinam o tema fiscalização de contratos?**

Para orientar o processo de investigação e formular propostas de intervenção para o problema de pesquisa são apresentadas algumas questões motivadoras para a análise do presente estudo de caso:

- (i) Quais os mecanismos de aprendizagem que a instituição deve disponibilizar para favorecer os processos de aquisição e conversão do conhecimento na área de gestão de contratos?
- (ii) Os fiscais utilizam algum instrumento de controle que os auxiliam em suas atividades de rotina?
- (iii) Quais as principais fragilidades apontadas pelos agentes públicos durante a atividade de fiscalização dos contratos de prestação de serviços contínuos?

As questões da pesquisa são identificadas como eixos principais de discussão deste trabalho, pretendendo-se, após a observação e avaliação de todo o cenário, sugerir propostas de melhorias no processo de fiscalização de contratos, visando eficiência e melhor utilização dos recursos públicos.

## 1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa contempla como *locus* de estudo o ambiente envolvendo uma universidade pública federal – Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) – localizada no Estado de Minas Gerais. Não existe, portanto, a intenção de aprofundar no contexto das universidades como um todo, mas a partir da investigação realizada abrangendo o grupo de fiscais de contratos terceirizados atuantes na instituição objeto de estudo, busca-se a discussão e respostas aos elementos norteadores da pesquisa, bem como atingir os objetivos propostos por este trabalho. Muito embora o escopo esteja limitado à instituição em análise, a abordagem e o enfoque deste estudo de caso permitem uma reflexão e o debate do tema em instituições afins, possibilitando uma expansão de teorias e uma generalização analítica, conforme metodologia defendida por Yin (2005).

A delimitação de estudo se justifica em decorrência do envolvimento e interesse da pesquisadora, uma vez que integra o corpo técnico-administrativo da IFES em análise e desenvolve atividades profissionais na área de contratos de serviços terceirizados, atuando, portanto, como observadora do contexto do problema e participante do atual cenário da pesquisa. A oportunidade de investigação bem como a análise dos resultados deste trabalho acadêmico possibilitará à pesquisadora propor algumas ações profissionais, tais como: contribuir com sugestões e práticas operacionais visando amenizar fragilidades detectadas no

campo de fiscalização de contratos, intensificar ações de controle por meio de instrumentos que permitam o aprimoramento e monitoramento dos ajustes pactuados, bem como incentivar a prática da gestão do conhecimento no ambiente institucional. Em um aspecto mais subjetivo, a realização deste trabalho permitirá à pesquisadora ampliar o desenvolvimento de suas competências técnicas e de gestão, refletindo de maneira positiva no desempenho de suas atividades profissionais.

## 1.6 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

A fiscalização de contratos é uma atividade que exige conhecimento e atualização constante dos agentes públicos, uma vez que a não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis no acompanhamento da execução do instrumento contratual podem conduzir à responsabilização solidária e subsidiária da administração pública, implicando em prejuízos ao erário (GONÇALVES, 2006), além da responsabilidade civil do agente público. Redução de despesas e efetividade da administração pública são variáveis que despertam interesse e constante preocupação dos cidadãos que integram a sociedade atual. O desenvolvimento de uma política de gestão de contratos mais eficiente pautada na sistematização de procedimentos e rotinas visa intensificar a ação efetiva de controle, coibir o aumento dos gastos e, ao mesmo tempo, responder às preocupações da sociedade quanto à melhor aplicação de recursos públicos.

Diante à complexidade da tarefa de fiscalização de contratos administrativos, esse estudo tem a intenção de trazer à tona as principais dificuldades encontradas pelos fiscais durante o desempenho de suas atividades, decorrentes de exigências presentes nos termos legais ou, até mesmo, em consequência do próprio desconhecimento acerca da legislação que disciplina a matéria. Por outro lado, o trabalho tem o propósito de contribuir para a melhoria do desempenho dos agentes públicos em suas rotinas diárias, sugerindo a utilização de instrumentos de controle capazes de facilitar e sistematizar a prática de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, instituindo uma forma mais adequada e eficiente de avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Ao trazer a contribuição do arcabouço teórico da gestão do conhecimento e da inovação para compreender e formular propostas de intervenção dos fiscais de contratos em universidades públicas, e tendo em vista a natureza também epistemológica da atividade de fiscalização no que esta tem de envolvimento com a sutil interface entre o real e o projetado

(além da natureza propriamente de controle e gerenciamento), o trabalho opera com originalidade, seja porque avança na compreensão epistemológica da atividade de fiscalização, seja porque traz o ferramental da gestão do conhecimento, que embora bastante utilizado ultimamente em diversas fases e etapas do processo gerencial, não há significativos registros de sua utilização no campo da fiscalização. Logo, depara-se com a lacuna teórica de investigação a ser explorada neste trabalho, levando a acreditar que este estudo poderá contribuir para o arcabouço científico do tema.

## 1.7 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Além dos aspectos pré-textuais, o presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, cujo conteúdo encontra-se a seguir delineado:

O capítulo 1 abrange os elementos introdutórios onde são apresentados a contextualização do tema, descrição da situação-problema, objetivos, questões da pesquisa, delimitação do estudo, importância e a organização da dissertação.

O capítulo 2 descreve a fundamentação teórica que sustenta o desenvolvimento do estudo. A revisão da literatura busca resgatar os aportes teóricos para dimensionar os temas gestão do conhecimento, terceirização e contratos administrativos no âmbito da administração pública, por tratar-se de assuntos considerados relevantes para a explanação, discussão e análise dos elementos que compõem o problema de pesquisa. O foco principal da abordagem está voltado à terceirização por intermédio de empresas prestadoras de serviços contínuos e os aspectos legais envolvidos, com destaque para as atividades desempenhadas pelo fiscal de contratos.

O capítulo 3 reúne informações acerca do procedimento metodológico abrangendo método de investigação, caracterização da população analisada, forma de coleta e tratamento dos dados, roteiro e descrição do instrumento de coleta de dados e limitações da pesquisa.

O capítulo 4 volta-se para a análise dos dados do estudo de caso proposto e a discussão dos resultados, fazendo a correlação com o referencial teórico apresentado, as questões norteadoras e os objetivos da pesquisa.

O capítulo 5 apresenta as conclusões e sugestões para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo apresenta o referencial teórico utilizado como aporte para o desenvolvimento de todo o trabalho acadêmico. Foram realizadas consultas em livros, revistas, dissertações, teses e periódicos disponíveis nas principais bases de dados reconhecidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). As legislações específicas associadas ao tema terceirização e fiscalização de contratos também serviram de referências para a discussão do problema.

### 2.1 O CONHECIMENTO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

A transição da era industrial para a era do conhecimento introduziu um novo paradigma nas práticas organizacionais. Fatores de produção tradicionais baseados em terra, capital, trabalho e matéria-prima, anteriormente considerados principais fontes de criação de riqueza, são substituídos por informação, conhecimento, criatividade e inovação, os quais devem estar contemplados em todas as organizações que almejam o sucesso nesta nova sociedade.

Sobre o tema elucidada Rodriguez (2010):

Na era do conhecimento e da informação, fase esta que sucedeu a era industrial é perceptível que a riqueza tenha deixado de ser a famosa tríade – terra, capital e trabalho – para ser uma nova força, em que o poder está no capital humano, na informação e na velocidade com que este é capaz de gerar resultados (RODRIGUEZ, 2010, p. 42).

A partir de uma análise evolutiva das teorias organizacionais, percebe-se a migração de modelos baseados em doutrinas propostas por Taylor e Fayol, cujo foco estava voltado à racionalização e divisão metódica do trabalho, para estruturas mais inovadoras, capazes de estimular a criatividade, o conhecimento, a informação e a capacidade de aprendizado dos vários níveis hierárquicos das organizações. Neste novo paradigma, o capital humano é considerado o principal ativo da organização e para garantir a competitividade no mercado é essencial a valorização dos seus conhecimentos tácitos.

No modelo japonês de Nonaka e Takeuchi (1997), o fato de o conhecimento ser o resultado do processamento de informações e do aproveitamento de intuições e *insights* dos funcionários implica que o conhecimento tácito seja amplamente aceito, constituindo-se no

ponto de partida do processo de inovação. Em contrapartida, o modelo ocidental reconhece como conhecimento útil aquele que pode ser formalizado e facilmente disseminado, ou seja, o conhecimento explícito.

Para Davenport e Prusak (1998), o principal fator que agrega valor a um produto é o conhecimento e os elementos que a ele estão conectados, tais como habilidades técnicas (*know-how*), marketing, criatividade e inovação. Os autores complementam afirmando que o conhecimento é um misto de experiência, verdade, complexidade, discernimento, práticas e intuição, valores e crenças. O indivíduo cresce e se modifica através das experiências vividas, tornando-se mais competente em suas atribuições. O conhecimento está essencialmente relacionado à ação humana e é interpretado como algo difícil de ser totalmente estruturado, pois está presente na mente das pessoas. Esta visão é também compartilhada por Terra (2005):

O processo de transformação da informação em conhecimento é totalmente dependente da mente humana e da nossa capacidade de interpretação. Estas, por outro lado, são baseadas em experiências individuais e conhecimento prévio acumulado. (TERRA, 2005, p. 208).

Diferentemente dos ativos materiais, que diminuem à medida que são usados, os ativos intangíveis aumentam com o uso, gerando novas idéias e, conseqüentemente, novos conhecimentos (DAVENPORT; PRUSAK, 1998). Entretanto, a disseminação do conhecimento apenas terá valor se contribuir para a competitividade organizacional, sendo necessário o desenvolvimento de modelagens nos sistemas que permitam a ideal disseminação.

Os ativos intangíveis são definidos como “ativos que não tem substância física, mas proporcionam benefícios econômicos” (LACOMBE; HEILBORN, 2003 *apud* CARTONI, 2006, p. 98). São exemplos de ativos intangíveis: competência dos gerentes, sua experiência e conhecimento da empresa; sistemas administrativos; patentes; *softwares* desenvolvidos pela empresa; relações com os clientes atuais e potenciais e o conhecimento de suas preferências; relações com os fornecedores, conhecimento de seus pontos fortes e fracos; marcas registradas; imagem da empresa no público e na mídia; pesquisa em desenvolvimento e manuais.

Conforme destacaram Davenport e Prusak (1998), “a gestão do conhecimento é uma coleção de processos que governa a criação, disseminação e utilização de conhecimentos”. Estes preceitos sustentam a importância da abordagem, na qual não basta apenas acumular o conhecimento, torna-se necessário desenvolver técnicas de gerenciamento das informações e proporcionar o seu compartilhamento entre as pessoas e, até mesmo, entre os vários setores da

organização. A gestão do conhecimento contempla alguns fundamentos importantes associados à criação e aprendizagem, além da transferência, disseminação e aplicação do conhecimento.

Terra (2005) ressalta que a competência de cada profissional se desenvolve a partir de experiências individuais e coletivas. O importante é proporcionar oportunidades para que as pessoas possam envolver, participar e atuar em contextos em que as competências são necessárias, permitindo a formação de redes de aprendizado coletivo e a reflexão de experiências vividas.

Para Fleury e Oliveira (2001), o conhecimento é o fundamento das competências essenciais da organização, uma vez que é próprio do indivíduo e existe exclusivamente no cérebro humano. Implica na adoção de práticas gerenciais compatíveis com a criação e aprendizado individual. Neste contexto, as competências essenciais configuram-se por um conjunto de conhecimento tácito e coletivo, resultante do processo de aprendizagem, utilizada como estratégia organizacional.

Bustinza, Molina e Gutierrez-Gutierrez (2010) corroboram que a empresa que gerencia o conhecimento de forma mais eficaz tem maior possibilidade de obter melhor desempenho frente a seus concorrentes e se destacar no mundo dos negócios. Os autores complementam enfatizando que a aprendizagem é transformada em conhecimento e este conhecimento produz vantagem competitiva a organização.

Rápida ou lentamente, o conhecimento movimenta-se no ambiente organizacional. O compartilhamento de saberes e aprendizagens, além da utilização de práticas de registro e disseminação de conhecimentos são interpretados como um diferencial competitivo entre as organizações que buscam constantemente a inovação. Transferir conhecimento consiste em transformar conhecimentos individuais em coletivos, ou seja, conhecimento organizacional.

Cartoni (2006) reforça este entendimento afirmando que as tecnologias devem ser utilizadas como apoio ao processo de compartilhamento do conhecimento, já que o destaque maior deve ser direcionado às demandas do ambiente competitivo e ao entendimento das necessidades individuais e coletivas associadas aos processos de criação e aprendizagem. Para o autor, um dos maiores desafios nas organizações é transformar o conhecimento em valor agregado.

Por outro lado, Fialho *et al.* (2006) alertam do perigo em pensar que a gestão do conhecimento é realizada somente através de tecnologias, esquecendo-se da importância do fator humano. Os autores afirmam que na era do conhecimento, o cérebro e o talento das pessoas são os epicentros do modelo do capital intelectual. É necessário que as organizações

analisem cuidadosamente suas decisões e estratégias relacionadas à implementação de novas tecnologias, enfatizando que a tecnologia constitui apenas parte do processo para gerenciar o conhecimento.

É imprescindível considerar que as pessoas desempenham um papel essencial na era do conhecimento. Se a tecnologia for privilegiada em demasia em detrimento da participação humana, certamente não será possível uma administração eficaz, pois somente o investimento em novas tecnologias é insuficiente (FIALHO *et al.*, 2006, p. 67).

A tecnologia é considerada uma grande aliada ao processo de qualquer recurso tangível e intangível. Silva (2010) acrescenta que o uso de recurso físico (*hardware*) e recurso lógico (*software*) viabilizam a coleta, armazenamento e transmissão dos dados, além do processamento e disponibilidade das informações para posterior criação de conhecimento. Desta forma, as ferramentas tecnológicas digitais atuam como instrumentos mediadores, oferecendo suporte à disseminação do conhecimento no contexto organizacional.

Entretanto, de nada adianta proporcionar o acesso às informações, se a organização não incentivar a capacitação e o desenvolvimento de competências e habilidades de seus recursos humanos. As variáveis sabedoria e conhecimento atuam como fontes de diferenciação e proporcionam maior competitividade à organização. O principal capital das organizações encontra-se efetivamente no conhecimento individual dos funcionários e na capacidade das instituições de aprender e inovar coletivamente.

Em um cenário onde as organizações buscam oportunidades, a gestão do conhecimento desempenha um papel fundamental para o estímulo da interação, compartilhamento, socialização, criatividade, trabalho em equipe e sinergia, indispensáveis ao crescimento da organização e à obtenção de vantagem competitiva no mercado (FLEURY; OLIVEIRA, 2001, *apud* SCHARF; SIERRA; SANTOS, 2005).

Matos (2011) afirma ainda que a gestão do conhecimento, quando bem aplicada, é capaz de organizar os saberes da instituição, contribuir para a geração de novas competências, além de transformar-se em um valioso recurso estratégico. Ao registrar e compartilhar o conhecimento torna-se possível capacitar outros profissionais para o desempenho de tarefas semelhantes e alcançar o aprimoramento dos processos.

Com base nesse novo ambiente, percebe-se que a predisposição de uma mudança de cultura organizacional, pautada na valorização do capital humano, gerenciamento da informação, aprendizagem organizacional e sistematização dos processos de trabalho constituem aspectos relevantes no processo de modernização e inovação das organizações. O momento exige um novo perfil, novas habilidades e, principalmente, conhecimento.

Entretanto, a cultura das organizações nem sempre favorece estas condições, tornando-se um fator dificultador para o crescimento e desenvolvimento da empresa:

Sendo reconhecida como a personalidade da organização, caracterizada pelos seus valores, práticas, processos e responsável por definir comportamentos aceitáveis, clarificar critérios de tomada de decisão e criar um ambiente de trabalho, muitas vezes essa cultura [organizacional] pode tornar-se um obstáculo à aprendizagem organizacional, que é pró-ativa, intencional, reflexiva, sistemática e que transforma informação em conhecimento útil (FIALHO *et al.*, 2006, p. 47).

Com o intuito de manter a organização competitiva na economia do conhecimento, Silva (2010, p. 70) apresenta algumas ações que a empresa deve desenvolver de forma a contribuir para uma cultura organizacional mais flexível e inovadora:

- ▶ Valorizar o conhecimento, seus detentores e seus disseminadores;
- ▶ Eliminar o medo de empreender e inovar;
- ▶ Incentivar a busca do conhecimento e a experimentação;
- ▶ Incentivar a interação entre todas as pessoas de todos os níveis hierárquicos da organização;
- ▶ Facilitar a transmissão de informações, eliminando barreiras funcionais e flexibilizando a comunicação;
- ▶ Explicitar o conhecimento tácito, ou seja, transmitir o *know-how*;
- ▶ Promover a auto-gestão da aprendizagem.

A organização inovadora deve promover o compartilhamento do conhecimento gerado pelos seus talentos humanos, a fim de favorecer iniciativas voltadas ao aprendizado e estimular competências profissionais. Para Wu e Yeh (2011) as pessoas são instrumentos fundamentais para a disseminação do conhecimento, devendo ser constantemente treinadas e capacitadas. Ao investir na contínua capacitação da equipe, a organização favorece o desenvolvimento de competências profissionais e cumpre a finalidade de melhorar seu desempenho. Nessa perspectiva, Terra (2005) afirma:

A gestão do conhecimento envolve a utilização de uma série de novos métodos recentemente consolidados (por exemplo: mapeamento de conhecimentos, gestão por competência, comunidades de prática, gestão de talentos) e também o uso de novas tecnologias da informação, colaboração virtual e comunicação (TERRA, 2005, p. 1).

Não há na literatura uma definição cientificamente consensual sobre a temática gestão do conhecimento. Trata-se de um assunto emergente e necessariamente complexo, onde as variáveis que interagem nessa definição são múltiplas. Ocorre uma mudança de foco baseado na informação para o foco nas pessoas, as quais aprendem, desenvolvem e expressam sua criatividade, acumulam e compartilham conhecimento. Nesta nova concepção, o

conhecimento é visto como uma combinação da informação com a experiência e interpretação, integrando pensamento e sentimento, características inerentes ao indivíduo (TERRA, 2003).

Em alinhamento à contínua dinâmica organizacional, as entidades Abdullah Research Fellow e Hema Date Associate Professor (2009), a partir de várias abordagens analisadas, concluíram que uma definição mais abrangente de gestão do conhecimento deve envolver conceitos associados ao tripé Pessoas – Processos – Tecnologia, assim delineado:

► **Pessoas:** o talento humano pode ser apontado como o grande propulsor para o salto qualitativo das organizações. As empresas que buscam sustentabilidade competitiva devem valorizar e cultivar seu capital humano, visando preservar o conhecimento e estimular um ambiente de aprendizado contínuo (RODRIGUEZ, 2010).

► **Processos:** a análise dos processos de trabalho tem o objetivo de melhorar o desempenho do capital humano e otimizar métodos organizacionais, os quais podem ser conquistados através do desenvolvimento de ações voltadas à identificação de etapas consideradas críticas, na tentativa de minimizar “gargalos” e maximizar o trabalho efetivo em busca de resultados (BERGUE, 2007).

► **Tecnologia:** deve ser compreendida como o *quantum* de conhecimento retido por pessoas e organizações. Este conhecimento, resultante de experiência acumulada e aprimoramento de processos é, em sua maioria, tácito e encontra-se armazenado nas empresas na forma de qualificação das pessoas, suas experiências e talentos e no ambiente organizacional (FIGUEIREDO, 2009).

O grande desafio é articular o conjunto de ferramentas gerenciais e tecnológicas que auxiliam no cotidiano das organizações em função de iniciativas capazes de estimular a aprendizagem, inovação, desenvolvimento de competências, aprimoramento de processos e, principalmente, a motivação dos ativos intangíveis estratégicos. Identificar o conhecimento como um ativo corporativo passa a ser um diferencial entre as organizações, onde aquelas que valorizam seus talentos e investem no potencial humano possuem maior oportunidade de sucesso no mercado e melhor chance de destaque entre os concorrentes, ampliando sua vantagem competitiva e extraíndo o máximo de valor do conhecimento organizacional. Neste contexto, a tecnologia desempenha um papel estratégico, ou seja, auxilia no desenvolvimento do conhecimento coletivo, propicia o aprendizado contínuo, permite o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, além do compartilhamento de soluções, perspectivas e idéias entre os profissionais da organização. A gestão do conhecimento é, portanto, uma questão essencialmente de pessoas e processos, incluindo-se a tecnologia como fator de mediação.

### 2.1.1 Teoria da criação do conhecimento organizacional

Como apresentado na seção anterior, o estudo do conhecimento foi alvo de pesquisa de diversos autores e ainda hoje é possível encontrar diferentes e importantes abordagens que originam significativas contribuições. Em cada uma das abordagens são propostas metodologias específicas para sua aplicação.

Takeuchi e Nonaka (2008), expoentes autores japoneses, propõem a teoria da criação do conhecimento organizacional, em oposição à abordagem ocidental tradicional que enfatiza idéias fundamentadas em estatísticas e na impessoalidade. O estudo, caracteristicamente oriental, busca explicar a inovação, através de interações, dinâmicas entre os indivíduos, entre organização e o ambiente, possibilitando a criação de novos conhecimentos e informações.

A chave para a criação do conhecimento organizacional reside na mobilização e na conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito e vice-versa. A estrutura conceitual básica do conhecimento é baseada em duas dimensões:

- ▶ epistemológica: onde ocorre a conversão do conhecimento tácito para conhecimento explícito;
- ▶ ontológica: onde o conhecimento criado pelos indivíduos é transformado em conhecimento em nível de grupo, organizacional e interorganizacional.

A Figura 01 apresenta as duas dimensões da criação do conhecimento:

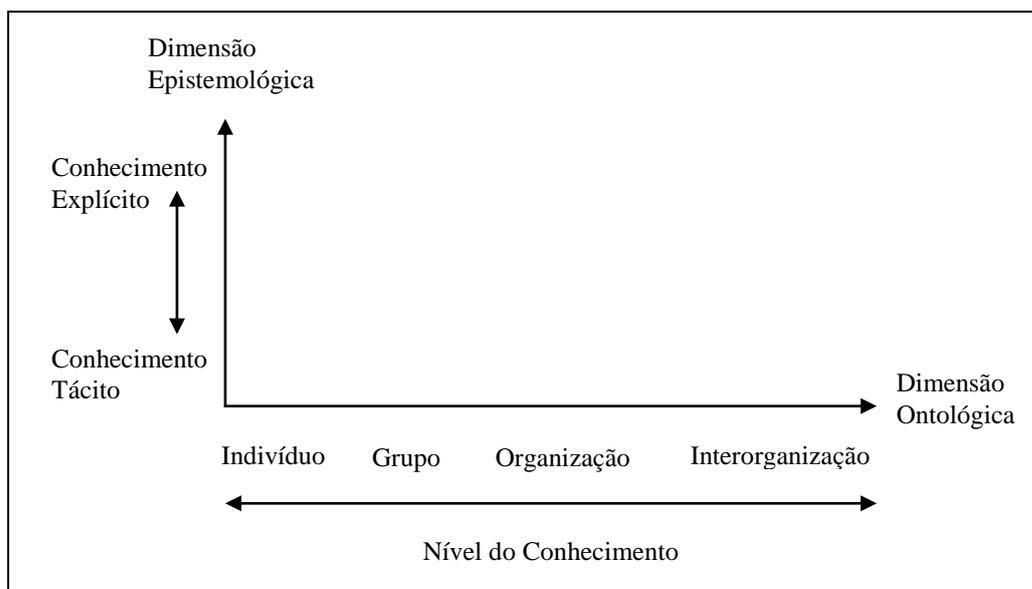


Figura 01 – Dimensões da criação do conhecimento.  
Fonte: Adaptado de Takeuchi e Nonaka (2008, p. 55)

A dimensão ontológica, representada no eixo horizontal, aborda os níveis de entidades criadoras do conhecimento, que ocorrem através do indivíduo, grupo, organização e interorganização. O conhecimento é criado pelos indivíduos e transformado em conhecimento em nível de grupo e organizacional. Neste processo, o papel das organizações é apoiar os indivíduos, promovendo condições para facilitar a criação do conhecimento (RODRIGUEZ, 2010).

A dimensão epistemológica, representada no eixo vertical, distingue dois tipos de conhecimento, o tácito e o explícito. O conhecimento tácito é subjetivo, intangível, de caráter pessoal, difícil de ser articulado na linguagem formal, sendo adquirido através da experiência, baseada em pensamento cognitivo e habilidades desenvolvidas ao longo do tempo. O conhecimento explícito é objetivo, expresso por meio de linguagem formal e sistemática, mais facilmente transmitido de indivíduo para indivíduo, podendo ser obtido através de registros, anotações e manuais. Algumas distinções entre conhecimento tácito e explícito são mostradas na Quadro 01:

<b>Conhecimento tácito (subjetivo)</b>	<b>Conhecimento explícito (objetivo)</b>
Conhecimento da experiência (corpo)	Conhecimento da racionalidade (mente)
Conhecimento simultâneo (aqui e agora)	Conhecimento sequencial (lá e então)
Conhecimento análogo (prática)	Conhecimento digital (teoria)

Quadro 01 – Tipos de conhecimento.

Fonte: Adaptado de Takeuchi e Nonaka (2008, p. 58)

Analisando as informações do Quadro 01 é possível perceber as diferentes tendências entre as culturas: enquanto os ocidentais enfatizam o conhecimento explícito, os orientais direcionam maior atenção para o conhecimento tácito.

Os dois tipos de conhecimento podem ser tratados como entidades mutuamente complementares, interagindo continuamente e produzindo a espiral do conhecimento. Os autores apresentam como pressuposto que o conhecimento humano é expandido a partir da interação entre os conhecimentos tácito e explícito:

Para que o conhecimento explícito se torne tácito, são necessárias a verbalização e a diagramação do conhecimento sob a forma de documentos, manuais ou histórias orais. A documentação ajuda os indivíduos a internalizarem suas experiências, aumentando assim seu conhecimento tácito. Além disso, documentos ou manuais facilitam a transferência do conhecimento explícito para outras pessoas, ajudando-as a vivenciar indiretamente as experiências dos outros (ou seja, ‘reexperimentá-las’) (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 78).

Rodriguez (2010, p. 51) complementa ainda:

O conhecimento tácito está profundamente arraigado nas ações e experiências dos indivíduos – em suas emoções, valores ou ideais -, podendo ser transformado em conhecimento facilmente compreensível por todos em linguagem formal e sistemática, chamado conhecimento explícito (RODRIGUEZ, 2010, p. 51).

A criação do conhecimento é uma interação contínua entre conhecimento tácito e explícito e esta interação se tornou conhecida na literatura como modelo, processo ou espiral SECI: socialização, externalização, combinação e internalização, estruturada a seguir:

- 1) Socialização – conversão de conhecimento tácito para tácito. É um processo de compartilhamento de experiências. O conhecimento é adquirido através da observação, imitação e prática.
- 2) Externalização – conversão do conhecimento tácito em explícito. É considerado o mais importante processo de conversão do conhecimento, tomando a forma de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos. A externalização é a chave para a criação do conhecimento, uma vez que cria conceitos novos e explícitos a partir do conhecimento tácito.
- 3) Combinação – conversão do conhecimento explícito para explícito. É o processo de sistematização de conceitos em um sistema de conhecimento. Os indivíduos trocam e combinam o conhecimento através de documentos, reuniões, conversas telefônicas ou redes de comunicação computadorizadas. A reconfiguração através da categorização do conhecimento explícito leva ao surgimento de novos conhecimentos. A utilização das redes de informação facilita a conversão do conhecimento, podendo ser através de correio eletrônico (*e-mail*) e transferência de arquivos.
- 4) Internalização – conversão de conhecimento explícito para tácito. Está relacionado diretamente com a prática, com o “aprender fazendo”. É a transformação de conceitos em conhecimento operacional, que ocorre através de leituras e estudo de diferentes tipos de documentos e imagens; vivência e práticas individuais de experimentos, ou seja, um aprendizado pessoal, uma consulta aos registros de conhecimentos.

A essência da teoria de Takeuchi e Nonaka (2008) reside na descrição de como emerge a espiral do conhecimento. Os quatro modos de conversão do conhecimento são sintetizados, conforme Quadro 02:

Modos de conversão do conhecimento		Entidades de criação do conhecimento
<b>Socialização</b> (Tácito ⇒ Tácito)	Compartilhar e criar conhecimento tácito através de experiência direta	Indivíduo para indivíduo
<b>Externalização</b> (Tácito ⇒ Explícito)	Articular conhecimento tácito através do diálogo e da reflexão	Indivíduo para grupo
<b>Combinação</b> (Explícito ⇒ Explícito)	Sistematizar e aplicar o conhecimento explícito e a informação	Grupo para organização
<b>Internalização</b> (Explícito ⇒ Tácito)	Aprender e adquirir novo conhecimento tácito na prática	Organização para indivíduo

Quadro 02 – Processo SECI - Modos de conversão do conhecimento

Fonte: Adaptado de Takeuchi e Nonaka (2008, p. 60).

Em relação ao modelo apresentado, Cartoni (2006) ressalta que o papel da gestão do conhecimento é garantir e facilitar a fluidez do ciclo em toda a organização, preocupando-se não apenas com a infraestrutura para registro e organização de conhecimentos explícitos, mas também, em garantir condições ambientais e de formação básica das pessoas, necessárias à manutenção deste ciclo. Os recursos humanos da organização constituem peças fundamentais para garantir a sequência completa da espiral que vai de tácito a tácito, de tácito a explícito, de explícito a explícito e, finalmente, de explícito a tácito (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

Nas instituições em que a prática da gestão do conhecimento não é amplamente estimulada, o aprendizado fica limitado a poucos indivíduos e áreas da organização, uma vez que não há a promoção de métodos e ambientes capazes de auxiliar na discussão, reflexão, sistematização e documentação das experiências profissionais. Nas organizações que efetivamente incorporam as diretrizes da gestão do conhecimento, ocorre a geração, codificação e disseminação dos saberes por meio de uma interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e explícito (TERRA, 2003). O conhecimento útil, oriundo da experiência, análise, pesquisa, inovação e criatividade, aliado a uma visão sistêmica, torna-se o diferencial competitivo da organização. Para manter a competitividade, as organizações devem ser capazes de identificar, recuperar, analisar, disseminar, codificar e usar o conhecimento relevante para a tomada de decisão.

### 2.1.2 Aprendizagem Organizacional e o desenvolvimento de competências

Holanda, Scandolaro e Francisco (2009) afirmam que o conceito de aprendizagem é visto de forma diferente entre algumas categorias profissionais. Enquanto um grupo considera a aprendizagem organizacional como uma estratégia inovadora e eficiente, outro relaciona o conceito à quantificação de resultados, existindo ainda aqueles que associam o termo ao processo de construção do conhecimento e arranjo das rotinas da organização.

Independentemente das diferentes visões existentes em todos os contextos, o processo de aprendizagem pode ocorrer a nível individual, grupal ou organizacional. Segundo Nascimento e Moraes (2011), os estudos sobre a aprendizagem individual constituem uma âncora para os estudos posteriores em aprendizagem organizacional. Por outro lado, a aprendizagem à nível de grupo envolve a construção coletiva de novos conhecimentos e a interação com múltiplos sistemas e atores. Os sistemas de aprendizagem desenvolvidos influenciam não apenas os membros atuais da organização, mas também são transmitidos aos outros por meio de histórias e normas, fortalecendo o conceito de memória organizacional.

Na ótica de Fialho *et al.* (2006), a aprendizagem organizacional representa um diferencial de mercado, deixando clara a importância de se adotar um papel pró-ativo para o desenvolvimento das competências humanas. Na busca de um desempenho efetivo, é fundamental inspirar os talentos humanos para o crescimento pessoal e profissional permanente. Wu e Yeh (2011) acrescentam que, quando bem gerenciada, a aprendizagem organizacional além de proporcionar o desenvolvimento de competências, permite a troca de experiências profissionais, que só se realiza mediante o envolvimento e a participação do capital humano.

Se por um lado é importante transformar o conhecimento individual em conhecimento organizacional, fato este que ocorre através do relacionamento e da troca de experiências entre as pessoas, por outro aspecto, é essencial identificar meios que facilitem a transferência do conhecimento entre as equipes de trabalho para que estas possam aplicá-lo nos processos diários. A tecnologia é utilizada estrategicamente como ferramenta de interação e condução dos saberes entre os profissionais e, segundo Figueiredo (2009), esta capacidade tecnológica encontra-se incorporada e acumulada em quatro componentes:

- ▶ sistemas técnico-físicos (capital físico): através de máquinas, equipamentos, banco de dados, software.
- ▶ tecido e sistemas organizacionais e gerenciais (capital organizacional): através de rotinas, procedimentos, normas e processos administrativos.
- ▶ pessoas (capital humano) através de experiências, habilidades, talentos, qualificação, ou seja, conhecimento tácito da equipe.
- ▶ produtos e serviços

A interação entre esses componentes é denominada capacidade tecnológica e pode ser sintetizada na Figura 02:

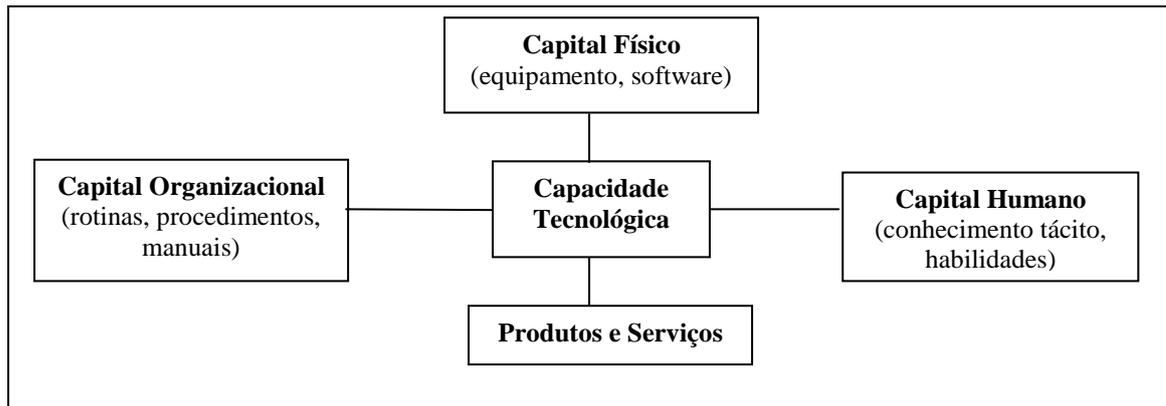


Figura 02 – Componentes da capacidade tecnológica  
 Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009, p. 22)

Existe uma relação inseparável entre os componentes da capacidade tecnológica, mas, Figueiredo (2009) alerta que no contexto de economias emergentes, os elementos “capital humano” e “capital organizacional” são os componentes que merecem maior atenção e esforços diferenciados por parte da gestão da empresa, por possuírem elevado grau de especificidade e de propriedade tácita, considerados pontos essenciais para o processo de inovação e desenvolvimento de competências no ambiente organizacional.

As competências dos profissionais podem ser aprimoradas se os dirigentes da organização disponibilizarem mecanismos eficazes de aprendizagem, visando favorecer a conversão do conhecimento individual em organizacional. A partir de ações efetivas junto ao capital humano, torna-se possível melhorar a performance e, conseqüentemente, alcançar sucesso perante os concorrentes.

### 2.1.2.1 Mecanismos de Aprendizagem Organizacional

Para garantir vantagem competitiva, a organização deve oferecer condições aos profissionais no sentido de estimular a aquisição e conversão de seus conhecimentos durante o desenvolvimento das atividades. Neste contexto, Figueiredo (2009) ressalta a importância de examinar as relações acerca dos mecanismos que dão suporte à aprendizagem. Na visão do autor, recombinar e reconfigurar os ativos de conhecimento contribui para a sustentação da inovação e performance organizacional.

O Quadro 03 descreve as características dos processos, também intitulados mecanismos de aprendizagem intra-organizacional:

<b>Processos / Mecanismos de Aprendizagem Intra-Organizacional</b>		<b>Características</b>
<b>Aquisição do conhecimento</b>	<b>Aquisição externa</b>	Mecanismos pelos quais os profissionais adquirem conhecimentos tácitos e/ou codificados vindos de fora da empresa. Ex: treinamento no exterior.
	<b>Aquisição interna</b>	Mecanismos pelos quais os profissionais adquirem conhecimentos tácitos ao exercer diferentes atividades na empresa. Ex: cumprindo tarefas rotineiras ou aperfeiçoando processos.
<b>Conversão do conhecimento</b>	<b>Socialização</b>	Mecanismos pelos quais os profissionais compartilham seu saber tácito. Ex: observações, reuniões, solução conjunta de tarefas, treinamento.
	<b>Codificação</b>	Mecanismos pelos quais o saber tácito individual é expresso em conceitos explícitos, de forma organizada e acessível, tornando-se mais facilmente assimilável. Ex: padronização de métodos, documentação, seminários internos.

Quadro 03 – Processos/ mecanismos de aprendizagem intra-organizacional.

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009).

Os processos de aprendizagem estão dispostos em dois momentos distintos: aquisição e conversão do conhecimento. Os processos de aquisição do conhecimento favorecem o plano individual, permitindo a formação do denominado conhecimento tácito presente na mente dos profissionais. Por outro lado, os processos de conversão do conhecimento estão especialmente relacionados ao plano organizacional, avaliando como o conhecimento é disseminado no contexto institucional.

A seguir são definidas as características-chave que compõem o modelo proposto por Figueiredo (2009):

a) Variedade – Presença ou ausência de processos e mecanismos de aprendizagem colocados em prática na organização, visando ampliar conhecimento entre os profissionais.

Níveis de Classificação: Ausente, Presente (Limitada / Moderada / Diversa).

b) Intensidade – Frequência como a organização usa, aprimora ou fortalece os processos de aprendizagem ao longo do tempo.

Níveis de Classificação: Uma vez, Intermitente, Contínua.

c) Funcionamento – Modo como os processos de aprendizagem foram criados e como eles operam ao longo do tempo. Podem fortalecer ou mitigar variedade e intensidade do processo.

Níveis de Classificação: Insatisfatório, Moderado, Bom, Excelente.

d) Interação – Modo como os processos de aprendizagem influenciam outro processo de aquisição e/ou processo de conversão.

Níveis de Classificação: Fraca, Moderada, Forte.

Para atingir um efetivo aprendizado organizacional é necessário estimular a integração entre os mecanismos de aprendizagem, e, para isso, torna-se fundamental que a organização implemente ações direcionadas tanto para o gerenciamento dos processos de aquisição quanto de conversão do conhecimento.

Diante da abordagem apresentada, a expressão aprendizagem organizacional pode ser definida como o conjunto de mecanismos pelos quais os profissionais desenvolvem suas competências (habilidades, conhecimentos e experiências), permitindo a conversão da aprendizagem individual em organizacional e, conseqüentemente, possibilitando a melhoria da performance institucional.

### **2.1.3 Os Procedimentos de Controle como Sistematização do Conhecimento**

O controle ocupa uma posição estratégica nas organizações, consolidando-se como uma importante ferramenta de gestão, capaz de orientar a execução e o monitoramento de diversas atividades que demandam eficiência operacional, além de atuar como fonte de apoio para subsidiar determinadas tomadas de decisão. Trata-se de um instrumento cuja função é regular as operações a padrões pré-estabelecidos permitindo ações corretivas, quando um desvio for detectado (FLORIANO; LOZECKYI, 2008). A frequente utilização no espaço organizacional e na vida dos trabalhadores traduz a complexidade deste fenômeno nos procedimentos diários da organização.

Bergue (2007) classifica o controle, como recurso de gestão, sob as seguintes perspectivas:

- ▶ formal: assim entendidos os sistemas e procedimentos de controle, tais como manuais, normas e sistemas de aferição de resultados;
- ▶ sob a ótica das relações de poder: estabelecidos entre os membros da organização;
- ▶ natureza administrativa: forma mais comum de controle com ênfase nos processos de gestão.

Em suas mais variadas perspectivas, o controle está presente em várias etapas do ciclo administrativo, pois constitui uma fase deste processo, atuando como parte indissociável da prática de gestão. Sob esta perspectiva gerencial, o controle pode ser definido como a função administrativa que consiste em comparar sistematicamente os resultados alcançados em relação aos parâmetros planejados, identificando os desvios nos processos e propondo melhorias de desempenho. Bergue (2007) destaca quatro elementos centrais e integrados na função de controle:

- ▶ acompanhamento sistemático dos processos;
- ▶ comparação entre resultados propostos e alcançados;
- ▶ identificação dos desvios;
- ▶ proposição de melhorias.

Attie (1998 *apud* Floriano; Lozecky, 2008, p. 5) define a abrangência do controle quanto aos objetivos dentro das organizações:

Todos os meios planejados numa empresa para dirigir, restringir, governar e conferir suas várias atividades tem o propósito de fazer cumprir os seus objetivos. Os meios de controle incluem, mas não se limitam a: forma de organização, políticas, sistemas, procedimentos, instruções, padrões, comitês, plano de contas, estimativas, orçamentos, inventários, relatórios, registros, métodos, projetos, segregação de funções, sistema de autorização e aprovação, conciliação, análise, custódia, arquivo, formulários, manuais de procedimentos, treinamento, etc.

Em face dos efetivos propósitos da função controle, torna-se essencial a compreensão dos processos, a fim de aferir eficiência e eficácia de seus mecanismos. No ambiente organizacional, tais mecanismos são identificados como procedimentos e integram a rotina diária da organização. Nesta perspectiva, Bezerra e Lima (2011) comentam:

Os procedimentos representam a experiência implícita da empresa e servem como soluções bem sucedidas para tarefas complexas e como elemento de integração entre diversas operações da empresa, contribuindo para a eficácia e eficiência dos processos (BEZERRA; LIMA, 2011, p. 233).

A experiência implícita, que no contexto da gestão do conhecimento pode ser traduzida como conhecimento tácito, deve ser estimulada não apenas à nível do indivíduo, mas também, à nível dos grupos, de forma a promover a disseminação do conhecimento e possibilitar a aprendizagem organizacional. Uma das formas de explicitar o conhecimento é a conversão do conhecimento tácito em explícito. A experiência é apontada como o índice que implica no desempenho das tarefas e, neste sentido, a mesma tarefa desempenhada por pessoas diferentes pode gerar resultados distintos. A fim de reduzir estas variações, busca-se reproduzir o conhecimento tácito em um documento, visando a transferência do aprendizado acumulado.

Deixar documentado a forma como a empresa desenvolve suas atividades e alcança seus resultados é preservar o conhecimento, a tecnologia, e até mesmo a história da organização. A documentação auxilia as pessoas a internalizarem suas experiências aumentando, assim, seu conhecimento tácito. Sob esta ótica, Odellius *et al.* (2011, p. 203) consideram a organização como uma “entidade que aprende, codifica, memoriza, transfere,

aplica e transmite conhecimentos declarativos e procedimentais, habilidades de solução de problemas, valores, crenças e atitudes.” Os processos requerem a socialização, disseminação, compartilhamento de conhecimentos entre os vários níveis da instituição, exigindo mudanças no comportamento humano, seja através do repertório de conhecimentos, habilidades ou atitudes.

Os instrumentos auxiliares de controle administrativo são utilizados na tentativa de sistematizar as ações e minimizar a sensação de perda de conhecimento, devendo ser registrados e acompanhados, com o objetivo de identificar possíveis atualizações e potenciais de melhoria em sua utilização. Bergue (2007, p. 359) define alguns destes instrumentos:

- ▶ manuais: documentos que potencializam a transferência de conhecimento. São dinâmicos e adaptáveis, atuando como “fontes de pesquisa” de informações afetas a “como proceder” em situações específicas.
- ▶ fluxogramas: representação gráfica padronizada que permite fácil visualização das etapas de um processo, apresentando sequência lógica e encadeamento de atividades e decisões, de modo a se obter uma visão integrada do fluxo de um processo técnico, administrativo ou gerencial, permitindo análise crítica para detecção de falhas e de oportunidades de melhoria.
- ▶ *checklists* : devem ser elaborados com intensa ou plena participação da pessoa envolvida com a atividade de revisão.
- ▶ demonstrativos gerenciais: são matrizes (quadros ou planilhas) que evidenciam a situação ou posição de determinadas variáveis organizacionais.
- ▶ relatórios gerenciais: são informações relevantes capazes de sinalizar a necessidade de redefinição de atividades ou processos, além de integrar análises quantitativa e qualitativa visando subsidiar a tomada de decisão.

Embora exista a consciência quanto à relevância em documentar os procedimentos, trata-se de uma etapa crítica para a maioria das organizações que, muitas vezes, falham ao realizar as operações necessárias, não possuindo registros ou qualquer vestígio de tarefas e apontamentos escritos. A documentação do conhecimento, principalmente na forma de procedimentos operacionais, pode ser reconhecida como um importante instrumento para se obter um eficiente gerenciamento da rotina de trabalho, indicando meios para execução de atividades e gerando subsídios capazes de contribuir para a construção da memória organizacional e a compreensão consensual dos processos internos.

Nesta perspectiva, Bezerra e Lima (2011) apresentam, dentre outras relacionadas, a técnica de padronização como uma estratégia capaz de melhorar o controle dos processos e de propiciar a sistematização do conhecimento a nível institucional:

Na tentativa de formalizar a gestão dos processos de trabalho para maior controle sobre os mesmos, padronizar se torna teoricamente um mecanismo com grandes possibilidades para a efetivação de tal controle. Assim, o objetivo do sistema de padronização para a empresa é a melhoria dos seus processos e a incorporação e geração de conhecimento técnico (BEZERRA; LIMA, 2011, p. 239).

Floriano e Lozecky (2008) acrescentam que o sistema de controle interno permite que as operações sejam padronizadas, objetivando maior segurança e eficiência para obtenção dos resultados. Os autores complementam afirmando que, para existir um bom controle interno, são necessários uma estrutura organizacional adequada, comprometimento com a competência e eficiência, estilo e atitude dos administradores, além de práticas adequadas de recursos humanos. É preciso instruir adequadamente os profissionais envolvidos, visando a obtenção de resultados positivos.

Embora a sistematização possa ser considerada uma importante técnica de geração do conhecimento, não há possibilidade plena de transformar todo o conhecimento e experiência relativa a um trabalho ou tarefa em um padrão. “As regras e padrões servem como um roteiro para o aprendizado do trabalho, buscando o registro de todo conhecimento explícito existente e visando transformar o conhecimento tácito no explícito” (BEZERRA e LIMA, 2011, p. 232).

Neste contexto, a padronização pode ser considerada uma ferramenta em gestão do conhecimento, onde o conhecimento tácito é transformado em conhecimento explícito. Trata-se de um mecanismo estruturado de transferência de conhecimento capaz de trazer benefícios e auxiliar nas atividades e rotinas diárias da organização, além de proporcionar melhorias em produtividade e qualidade (BEZERRA, 2011).

Ao alinhar a técnica de padronização à implementação de procedimentos de controle durante as rotinas de trabalho, busca-se associar práticas de gestão do conhecimento às tarefas diárias desempenhadas pelos profissionais. A adoção de instrumentos de controle de forma padronizada tem a característica de funcionar como um guia de orientação, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão dos processos, eficiência no desempenho das atividades e preservação da memória organizacional, podendo ser identificada através da sistematização do conhecimento, registro e monitoramento permanente das atividades, mapeamento de rotinas e treinamento contínuo. Ressalta-se que controles, rotinas e padronização de procedimentos devem existir na estrita medida da necessidade, com o intuito de elevar o nível de eficiência organizacional. A lição mais importante é que as pessoas devem sempre buscar a inovação nos processos e métodos de trabalho vigentes, a fim de melhorar as práticas adotadas. Neste sentido, o constante envolvimento dos trabalhadores com a apresentação de

opiniões e sugestões, de forma participativa, contribui para o aperfeiçoamento contínuo dos processos.

#### **2.1.4 Gestão do Conhecimento no contexto das Organizações Públicas**

O cenário mundial apresenta uma série de transformações que tornam o ambiente corporativo repleto de oportunidades, mas também marcado por constantes desafios. Os valores anteriormente direcionados à racionalização dos processos produtivos, principal proposta das abordagens clássicas sugeridas por Taylor e Fayol no início do século XX, atualmente estão voltados aos processos de criação, assimilação e disseminação do conhecimento, defendidos por autores consagrados como Davenport, Nonaka e Takeuchi (BEHR; NASCIMENTO, 2008).

Neste novo contexto, o potencial humano atua como o principal figurante, capaz de desenvolver, criar e inovar suas atividades cotidianas, utilizando, para este fim, as tecnologias da informação como ferramenta de apoio. Transformar o conhecimento em valor agregado demanda constante envolvimento e interação das organizações que buscam a diferenciação e uma posição de destaque no mercado. A configuração dessa nova realidade estimula a discussão e conduz ao debate para o espaço da esfera pública.

Na visão de Batista (2004), o papel da gestão do conhecimento na administração pública transcende a finalidade de melhorar o desempenho organizacional, cumprindo importante função na sociedade democrática e na inserção do país na economia mundial. Para o autor, as organizações públicas devem gerir conhecimento com a finalidade de:

- ▶ aumentar a efetividade da ação pública no tratamento de temas relevantes para a sociedade de maneira competente, com o mínimo de recursos e com tempestividade;
- ▶ tratar de maneira adequada e com rapidez desafios inesperados e desastres;
- ▶ preparar cidadãos, organizações não-governamentais e outros atores sociais para atuarem como parceiros do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas;
- ▶ promover a inserção social, a redução das desigualdades sociais e um nível aceitável de qualidade de vida para a população por meio da construção, manutenção e ampliação do capital social e do capital intelectual das empresas;
- ▶ criar uma sociedade competitiva na economia regional e global por meio da educação dos cidadãos, para que eles se tornem trabalhadores competentes do conhecimento e mediante o desenvolvimento das organizações para que se tornem competitivas em todas as áreas do conhecimento.

Embora as organizações públicas sejam reconhecidas pela sua forte atuação junto à sociedade, ainda são visíveis e aparentes as limitações em desenvolver uma cultura que valorize a formação de memória coletiva e a inovação. A iniciativa de implantação de gestão do conhecimento tem sido pouco efetiva em vários órgãos públicos, tornando-se necessário uma rápida atitude quanto ao desenvolvimento de ações que possibilitem a inversão deste cenário (BATISTA, 2006; SILVA, 2010). Mudar o panorama atual constitui um desafio, mas também deve ser encarado como uma proposta de modernização para aquelas instituições públicas que desejam incorporar a prática da gestão do conhecimento em seus procedimentos diários.

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – no período de 2004 a 2007 indicam a urgência e importância em desenvolver uma política de gestão do conhecimento em diversas áreas do setor público. Os resultados das pesquisas apontam que, embora algumas instituições já demonstrem avanços significativos na implementação de práticas de compartilhamento e transferência do conhecimento, a exemplo do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, a maioria das organizações públicas estudadas ainda convive com sérias dificuldades em desenvolver ações voltadas para este fim.

Para Batista (2006), essa realidade acontece porque as práticas de gestão do conhecimento não são alinhadas às estratégias organizacionais, o que favorece a ocorrência de falhas e deficiências no gerenciamento do conhecimento. A importância em tratar a gestão do conhecimento sob o aspecto estratégico é também analisada por Scharf, Sierra e Santos (2005) que afirmam:

Sendo complexo e por possuir alicerces altamente estratégicos, responsável por definir características organizacionais e por criar condições capacitadoras que direcionem o funcionamento da instituição e garantam seu crescimento, o processo de gestão do conhecimento deve ser enquadrado na estrutura organizacional em uma área estratégica (SCHARF; SIERRA; SANTOS, 2005, p. 3).

Os autores reconhecem a relevância em desenvolver esforços voltados aos planos organizacional e estratégico, visando alinhar os interesses da instituição às necessidades operacionais diárias. Porém, a maioria das instituições públicas ainda não adota políticas bem definidas de como gerir o conhecimento, fato este que estimula a discussão e a realização de vários estudos.

O estudo publicado em 2006 pelo IPEA intitulado: “O Desafio da Gestão do Conhecimento nas áreas de Administração e Planejamento das Instituições Federais de Ensino

Superior (IFES)” (Batista, 2006) analisou a situação das práticas de gestão do conhecimento em instituições federais que desempenham papel importante na educação brasileira e detectou que, também na área educacional, o tema ainda se encontra no estágio inicial, não sendo classificado como prioridade para a maioria das instituições analisadas. Sob este aspecto, Silva (2010) comenta:

Os procedimentos de gestão do conhecimento não são tomados como prática consciente nas instituições de ensino, ambiente onde o conhecimento é o principal insumo e produto final de todas as suas atividades e que por consequência podem potencializar os processos de criação e difusão de conhecimentos científicos em instituições de ensino e nas comunidades acadêmica e científica, ao contrário do que ocorre no mundo empresarial (SILVA, 2010, p. 23).

É reconhecido que as organizações do setor público lidam principalmente com conhecimentos (GRAHAM, 2010). Neste aspecto, as Instituições Federais de Ensino Superior constituem a linha de frente, considerando seus esforços de pesquisa, sua capacidade de absorção e discussão dos acontecimentos na sociedade, a aplicação de conceitos nas práticas administrativas e seu entendimento amplo sobre as coisas científicas (SCHARF; SIERRA; SANTOS, 2005). Essas instituições são espaços que despertam o respeito dos cidadãos que apóiam as pesquisas e inovações, responsáveis pelo crescimento e progresso do país. Por serem consideradas os locais formadores de opinião e ambientes desenvolvedores do senso crítico, as IFES deveriam estar contempladas como entidades de excelência na transferência do conhecimento, fato este, que infelizmente, ainda não se encontra aparente no contexto atual, de acordo com os estudos realizados.

O Quadro 04 sintetiza as recentes pesquisas publicadas pelo IPEA abordando o tema gestão do conhecimento nas organizações públicas:

<b>Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Finalidade</b>
<b>IPEA, 2004</b>	“Governo que Aprende: gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal.”	Discutir a importância do conceito da gestão do conhecimento para a Administração Pública e identificar o estágio de sua implementação em seis organizações.
<b>IPEA, 2005</b>	“Gestão do Conhecimento na Administração Pública.”	Analisar as mudanças que estão acontecendo na gestão pública no que se refere à implementação de práticas de gestão do conhecimento em vinte e oito órgãos da Administração Direta e em seis empresas estatais do Executivo Federal.
<b>IPEA, 2006</b>	“Práticas de gestão do conhecimento nas áreas administrativas e de planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).”	Compreender como as quarenta e cinco IFES brasileiras tratam o tema gestão do conhecimento e orientar a institucionalização da gestão do conhecimento nas áreas de planejamento e de administração de tais organizações.

Ano	Título	Finalidade
IPEA, 2007	“Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde.”	Analisar como o tema gestão do conhecimento é tratado em organizações públicas de saúde, avaliar o grau de institucionalização da GC nas instituições selecionadas, identificar o estágio de implantação e o alcance dentro da organização, avaliar o grau de aderência das organizações pesquisadas aos requisitos referentes ao tema “Gestão do Conhecimento”, do instrumento para avaliação da gestão pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).

Quadro 04 – Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o tema Gestão do Conhecimento nas organizações públicas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Batista (2004), Batista *et al.* (2005), Batista (2006), Batista *et al.* (2007).

Por meio das pesquisas realizadas, percebe-se a nítida intenção em discutir e analisar a temática gestão do conhecimento no âmbito das organizações públicas, confirmando a importância da abordagem contextual. Para a realização destes estudos, foi adotada a definição utilizada pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico que compreende gestão do conhecimento:

(...) como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (BATISTA, 2006, p. 11).

O conceito de gestão do conhecimento para as organizações públicas não se limita apenas ao bom gerenciamento e aplicação do conhecimento. A abordagem é mais ampla, significando compromisso com a transparência, visão sistêmica, uso eficaz das tecnologias da informação, boas práticas de gestão e foco nas necessidades dos cidadãos. Percebe-se, entretanto, grande dificuldade em implementar conceitos e projetos deste gênero seja em função da estrutura geralmente fragmentada entre os setores, seja em torno dos aspectos cognitivos e pessoais relacionados à transferência do conhecimento, seja quanto aos procedimentos necessários para a disponibilidade de recursos e tecnologias da informação. Entretanto, dispendo de ações direcionadas e atuação participativa dos administradores, é possível mediar esse processo, buscando meios de amenizar os impasses visíveis no serviço público. A efetiva articulação dos trabalhadores associada ao comprometimento dos dirigentes constituem pontos essenciais para o processo de modernização da administração pública.

Várias são as ferramentas de gestão do conhecimento aplicáveis às organizações públicas, conforme esquematizado na Figura 03:

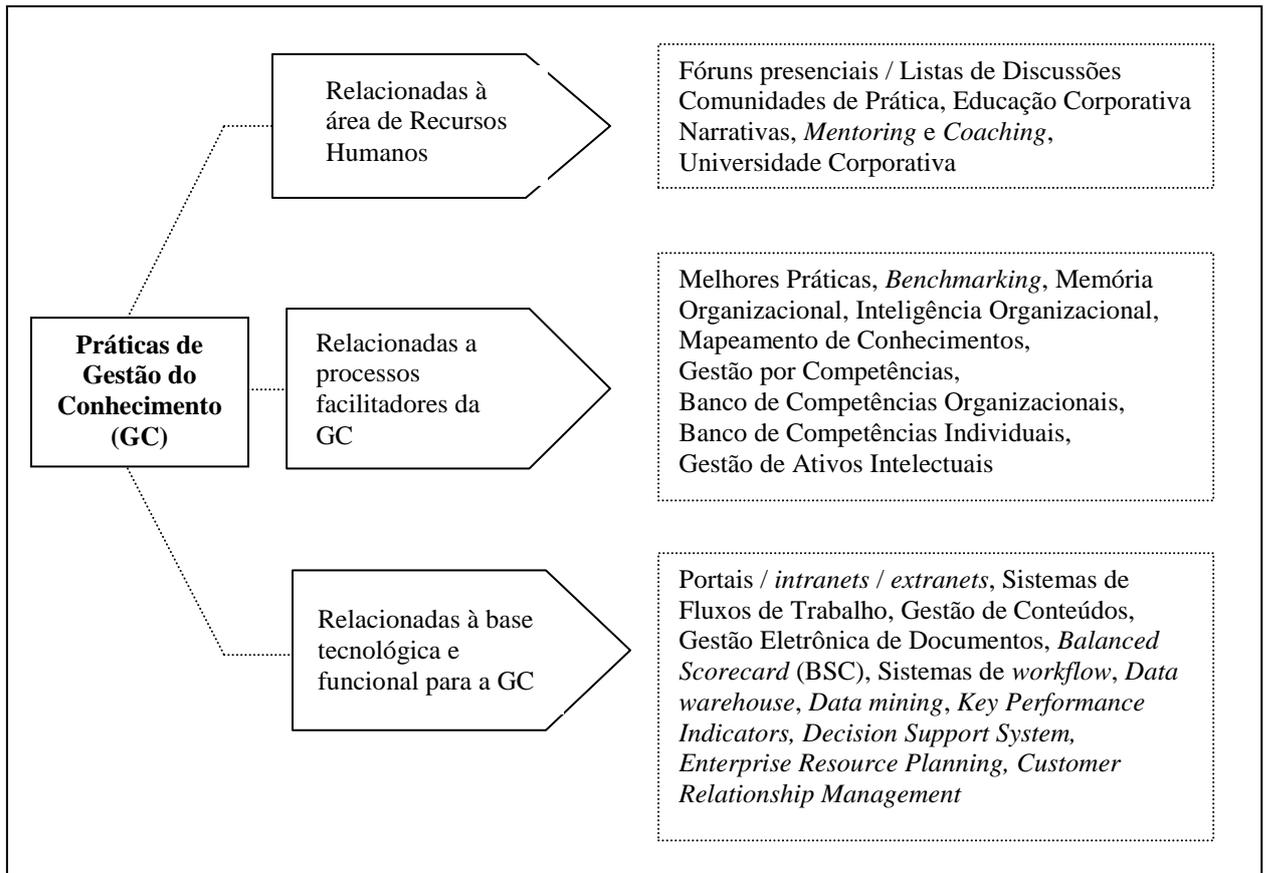


Figura 03 – Ferramentas de gestão do conhecimento aplicáveis às organizações públicas.  
Fonte: Adaptado de Batista (2006).

Batista (2012) ressalta ainda que, dependendo do foco ou do nível de implementação, as práticas de gestão do conhecimento nas organizações públicas podem ser adotadas isoladamente ou de forma combinada, variando desde o nível individual até o nível interorganizacional, conforme exemplificado no Quadro 05:

Nível	Foco	Projetos de GC
<b>Individual</b>	Desenvolvimento de competências, mapeamento do conhecimento, captura de conhecimento.	Treinamento formal, <i>mentoring</i> , <i>coaching</i> , salas de bate-papo, repositórios de conhecimento e narrativas.
<b>Equipe</b>	Colaboração e compartilhamento do conhecimento.	Comunidades de prática e revisão pós-ação.
<b>Intraorganizacional</b>	Aprendizagem organizacional, pesquisa e desenvolvimento.	<i>Benchmarking</i> interno, redes de especialistas.
<b>Interorganizacional</b>	Desenvolvimento de redes de trabalho (network), gestão da inovação.	<i>Benchmarking</i> externo, redes de prática.

Quadro 05 – Níveis de implementação de práticas de gestão do conhecimento  
Fonte: Adaptado de Batista (2012)

Portanto, várias são as ferramentas disponíveis, cabendo à instituição identificar a prática de gestão do conhecimento que melhor se adapta a sua necessidade, além de promover meios de implementá-la. As lacunas do conhecimento podem ser eliminadas por meio de

métodos de aquisição e conversão do conhecimento (FIGUEIREDO, 2009). Entretanto, na administração pública, a transmissão e disseminação do conhecimento não devem estar baseadas apenas na melhoria dos resultados organizacionais (BATISTA, 2004). Para cumprir seu importante papel na sociedade democrática, a instituição deve também estabelecer determinadas ações, visando satisfazer as necessidades dos cidadãos. Neste contexto, torna-se fundamental a presença de valores relacionados à ética, transparência e controle, em favor de um olhar sistêmico, coletivo e impessoal. Estes elementos integram a abordagem de gestão pública atualmente praticada nas entidades governamentais, baseada na eficiência e na orientação para os resultados.

## 2.2 A REFORMA DO ESTADO E O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO

Propostas de reformas do Estado emergiram em vários países nas últimas décadas, introduzindo ações e movimentos considerados determinantes para as significativas intervenções ocorridas no setor público, incluindo mudanças de cunho gerencial e organizacional conforme enfatizado por Queiroz e Ckagnazaroff (2010). Aliado à inovação no campo organizacional, buscava-se também promover eficiência e controle nas práticas administrativas, assim como ocorria no setor privado. A globalização tornou-se o palco de várias transformações sofridas pelo Estado que, à época, apresentava-se impotente, diante das inúmeras demandas exigidas pela sociedade. Araújo e Pinheiro (2010) elencam alguns dos principais problemas que delineavam a crise e impulsionavam a reforma do Estado em todo o mundo:

- ▶ *déficit* público em decorrência da crise fiscal;
- ▶ estagnação do crescimento da economia;
- ▶ redução do poder de intervenção do Estado;
- ▶ limitação do poder regulador do Estado;
- ▶ pressão por democratização;
- ▶ ineficiência na gestão dos serviços públicos.

Mudanças sociais, políticas, culturais e tecnológicas enfatizavam a necessidade de redefinição do papel do Estado, que precisava aumentar a eficiência governamental, mas que, diante de sua configuração, não dispunha de capacidade para atender as exigências dos cidadãos em termos de qualidade de produtos e serviços.

Proposições relacionadas à prática gerencial, baseadas em estruturas mais ágeis e flexíveis com foco nos controles de resultados organizacionais, passaram a ser

implementadas, surgindo o conceito de administração pública gerencial, em defesa de uma nova filosofia e cultura de gestão orientada ao cidadão, pautada na transparência e revalorização do próprio serviço público junto aos usuários e sociedade. A proposta de reforma contemplava o caráter democrático da administração pública (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Face à ascendência da economia mundial ocorrida entre a década de 1970 e 1990, constatou-se que muitos elementos necessários à modernização poderiam favorecer e compor a estrutura do Estado. Flexibilização, terceirização, novas formas de gestão e autonomia dos gestores foram algumas das importantes iniciativas que contribuíram para o processo de inovação no serviço público.

### **2.2.1 Reforma do Estado Brasileiro**

Vários foram os fatores que geraram mudanças nas instituições públicas brasileiras, destacando-se os processos de globalização, democratização e a expansão dos direitos sociais face à promulgação da Constituição de 1988 (FERRAREZI; AMORIM, 2007). As reformas do Estado introduziram alterações em determinadas práticas, provocaram o redimensionamento de atividades e redefinição de fronteiras de atuação do setor público, migrando do modelo de gestão pública patrimonialista para o burocrático e, posteriormente, gerencial.

A administração patrimonialista foi marcada pelo nepotismo e corrupção, não existindo distinção dos limites de fronteiras entre o público e o privado. Os cargos públicos eram considerados feudos, passíveis de distribuição na forma de reconhecimento pessoal. Tornava-se necessário o desenvolvimento de uma administração que pudesse estipular normas e rotinas rígidas, na busca de um Estado brasileiro mais justo e social. (PEREIRA; SPINK, 2010). Na tentativa de impor limites, a administração burocrática foi instaurada, mas destacou-se pela carência de investimentos nas questões relacionadas aos recursos humanos, bem como nos assuntos referentes à própria modernização do setor público.

Os princípios da administração gerencial tiveram maior relevância no Estado brasileiro a partir da edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, iniciada na década de 90 no governo federal, que buscava promover a disseminação de uma nova cultura, calcada na eficiência e na orientação para os resultados (FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010). Os movimentos de descentralização e desburocratização impulsionados a partir da agenda reformista da Constituição de 1988, aliados aos mecanismos que contribuíram para a

transformação do setor público em um espaço de maior transparência, serviram de instrumentos para o processo denominado por Ferrarezi e Amorim (2007) de ampliação do controle social sobre a gestão pública.

Historicamente, autores relatam que a administração pública no Brasil evoluiu por fases conceituais distintas. A fim de melhor compreender o significado desse processo de mudança torna-se importante que se estabeleçam as linhas gerais atribuídas a cada um dos três paradigmas de gestão pública identificados. O Quadro 06 apresenta a síntese dos estágios:

<b>Fase</b>	<b>Marco importante</b>	<b>Características</b>
<b>Administração Pública Patrimonialista</b>	anterior à Revolução de 1930 Período ocorrido entre os anos de 1891 e 1930	Fase marcada pelo nepotismo, empreguismo, corrupção. A propriedade pública confunde-se com a propriedade privada do administrador.
<b>Administração Pública Burocrática</b>	criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, em 1938.	Administração altamente centralizada, hierárquica, rígida, com ênfase na eficiência e profissionalização. É marcada por uma administração com pouca atenção ao cidadão.
<b>Administração Pública Gerencial</b>	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995.	Baseada na descentralização e no controle dos resultados, voltada para a qualidade, eficácia e efetividade das ações do Estado. Governo investe em inovações tecnológicas que facilitam o acesso às redes informatizadas na esfera pública

Quadro 06 – Fases da Administração Pública no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora a partir da revisão bibliografia de Bergue (2007), Ferrarezi e Amorim (2007); Pereira e Spink (2010)

A proposta de conferir maior transparência e controle aos atos observando a legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, eficiência e demais princípios norteadores da administração pública sustenta o processo de inovação que impulsionou e desencadeou a era da modernização no setor público. Neste sentido, as significativas reformas administrativas ocorridas tanto no Brasil quanto de resto na grande maioria dos países do mundo foram determinantes para o atual contexto da gestão pública. As reformas foram alvo de grandes discussões e importantes transformações, em resposta às distorções que se acumularam ao longo dos anos neo-liberais. Diante do aumento de oferta de serviços direcionados aos cidadãos e na tentativa de desenvolver uma administração pública eficiente, algumas ações foram propostas visando a introdução de estruturas mais ágeis e flexíveis, intensificando-se, assim, a prática de terceirização no âmbito da esfera pública.

### **2.2.2 Terceirização: conceito e perspectivas**

A terceirização originou-se nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, face à necessidade das indústrias bélicas americanas em concentrar-se na melhoria dos processos de produção de armamentos. Visando alcançar esse objetivo, as indústrias da época

decidiram delegar algumas atividades de suporte a empresas prestadoras de serviços, surgindo, assim, a estratégia de terceirização. No Brasil, essa forma de contratação se iniciou na década de 50 com a instalação das multinacionais, através das técnicas de gestão trazidas principalmente pelo setor automobilístico (QUEIROZ, 1998; SANTOS, 2007).

Em decorrência do elevado grau de importância em que se encontra no contexto mundial, esta estratégia de gestão é evidenciada em vários estudos, sendo sua abordagem discutida e analisada não apenas no universo empresarial, mas também em pesquisas acadêmicas (MACHADO; IPIRANGA, 2010).

No contexto organizacional, a terceirização se operacionaliza por meio da formalização de um contrato de prestação de serviços levando-se em consideração a igualdade das partes. Logo, do ponto de vista dogmático, Pamplona Filho (2010) enfatiza:

[Terceirização] trata-se de uma forma de intermediação de mão de obra de grande utilização na sociedade contemporânea, consistente na contratação por determinada empresa de serviços de terceiros para as suas atividades-meio. (PAMPLONA FILHO, 2010, p. 625).

A terceirização surge como uma opção de gestão aos administradores e alguns fatores justificam o elevado índice de implementação desta técnica no cotidiano das organizações. Redução dos custos operacionais, aumento da capacidade de produção, redução de tempo na escala produtiva até o produto acabado, além da obtenção da excelência do produto são os principais indicadores que motivam as organizações contemporâneas (QUEIROZ, 1998; SANTOS 2007; BARRETO, 2010).

Ferruzi *et al.* (2011) compartilham dos mesmos pressupostos, acrescentando ainda as seguintes variáveis: especialização do prestador de serviços, aumento do foco na atividade principal, aquisição e atualização de novas tecnologias, ausência de recursos internos, melhoria da qualidade dos serviços, aumento da flexibilidade na gestão dos negócios, redução do ativo patrimonial da empresa e aumento da competitividade. Para os autores, a opção pela terceirização está relacionada a uma combinação de fatores, envolvendo o serviço a ser terceirizado e o segmento de atuação da contratante, não havendo, portanto, um único elemento motivador.

Brasil (1993) resume o panorama enfatizando que a terceirização possibilita o “enxugamento” da estrutura organizacional, permite a transferência de tecnologias e reduz a quantidade de níveis hierárquicos, propiciando uma melhor adaptação da estrutura organizacional.

Apesar das aparentes vantagens advindas do processo de terceirização, é importante ressaltar que estudos apontam riscos e restrições quando da implementação desta técnica de gestão. O processo de parceria e aliança estratégica é também marcado por muitos conflitos, sendo necessário o desenvolvimento de ações capazes de neutralizar as dificuldades enfrentadas pelas organizações. Brasil (1993) e Rezende (1997) elencam algumas das principais desvantagens em decorrência do processo de terceirização:

- ▶ Formação de empresas terceirizadas com forte poder de barganha frente às contratantes
- ▶ Aumento da quantidade de fornecedores a serem controlados pela contratante
- ▶ Desencadeamento de custos adicionais no momento de mudanças de parceiros
- ▶ Descentralização do poder de determinadas áreas operacionais
- ▶ Dificuldade de estabelecer parcerias
- ▶ Resistências internas
- ▶ Dependência de fornecedor
- ▶ Dificuldade de gerenciar os contratados

Face às desvantagens apresentadas, a terceirização deve ser observada como uma alternativa de gestão e não rotulada como solução para todas as dificuldades presentes no contexto organizacional. Existem vários riscos legais decorrentes de uma implantação equivocada e, portanto, torna-se necessário, inicialmente, realizar um planejamento para, então, definir pela terceirização, caso exista o consenso de que esta seja a ferramenta gerencial mais apropriada e aplicável.

Diante de um cenário marcado por alta competitividade, as organizações utilizam de várias iniciativas para atingir diferencial entre os concorrentes. O ambiente composto por parcerias e alianças estratégicas apresenta-se, inicialmente, como uma opção vantajosa. A tendência é suportada pela promessa de potenciais benefícios, entretanto é aconselhável uma cuidadosa avaliação antes de proceder à tomada de decisão.

No âmbito do setor público, a terceirização é uma realidade e, apesar de existir defesa quanto aos benefícios de sua implantação, esta visão não é compartilhada de forma generalizada entre os autores, gerando polêmicas e recorrentes conflitos de opiniões.

### **2.2.3 Terceirização no Setor Público**

A terceirização de serviços no setor público é um assunto que desperta grandes debates. O conflito de opiniões e os diferentes posicionamentos acerca do tema estimulam o desenvolvimento de pesquisas, cujos resultados permitem a reflexão dos gestores públicos

quanto ao desempenho de suas funções. A busca contínua pela eficiência e o bom gerenciamento dos recursos públicos são os principais desafios enfrentados pelos órgãos da administração pública, na atualidade.

Embora este modelo constitua uma prática muito comum entre os órgãos públicos, ainda não há um consenso na literatura acadêmica quanto à redução de custos, bem como evidências de economia e eficiência para a administração pública (JENSEN; STONECASH, 2005). O debate se intensifica à medida que as tarefas mais complexas também passam a ser alvo de terceirização, desencadeando um conflito de natureza emocional e operacional. A partir do momento que a transferência de atividades influencia na rotina do trabalho, resultando em perda do conhecimento institucional, deve-se aumentar a preocupação (BATTAGLIO; LEDVINKA, 2009). Redução de salários, problemas de relacionamento e condições inadequadas de trabalho contribuem para um ambiente desfavorável, cercado de insatisfação e que reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados (FLECKER e HERMANN, 2011).

Para Quiggin (2002), qualquer economia adquirida com a terceirização será transitória, visto que afeta negativamente as condições de trabalho. Hart e Vishny (1997) complementam a teoria afirmando que este modelo de gestão pode acarretar uma perda na qualidade da prestação de serviço, pois os ganhos de eficiência associados à terceirização são ilusórios, uma vez que a economia adquirida representa um reflexo da redução dos salários da classe trabalhadora. Diante destas argumentações, não há evidências de que a terceirização resulte em benefício social.

Entretanto, existem autores que defendem a prática da terceirização, apresentando as vantagens de se implementar este modelo de gestão. Estes pesquisadores destacam a possibilidade de se obter a redução dos gastos públicos e a melhoria da eficiência, apresentando ainda a argumentação de que esta prática propicia a aliança entre o setor público e privado e esta união favorece o aumento da qualidade dos serviços prestados (KETTL, 2000; BATTAGLIO, 2009).

São muitas as manifestações sobre a temática terceirização. Existem correntes divergentes que interpretam um conjunto complexo de objetivos, envolvendo a maximização de lucros e a maximização do bem-estar social. Ocorre que as variáveis que compõem a questão são de difícil mensuração no serviço público, pois são amparadas por aspectos subjetivos, tornando-se difícil avaliar se a redução de custos é resultado de maior eficiência (JENSEN; STONECASH, 2005).

Quanto à qualidade dos serviços, estudos revelam que os gestores públicos devem dispor de um acompanhamento e monitoramento mais eficiente frente aos contratos firmados com seus parceiros (ALMEIDA, 2009; VIEIRA *et al.*, 2010; MOREIRA e SACCO, 2011). Gonçalves (2006) corrobora este entendimento ressaltando que, para atingir eficiência no processo de terceirização, torna-se necessário desenvolver procedimentos, a fim de garantir o efetivo controle dos contratos. Este posicionamento é também defendido por Pinto (2009) que ressalta a importância em desenvolver práticas que garantam a qualidade dos serviços prestados à administração pública.

De fato, nas últimas décadas, a terceirização de serviços encontra-se fortemente presente em espaços públicos, permitindo que as instituições transfiram parte de suas atividades às empresas contratadas. No entanto, antes de realizar a transferência, o ente público deve classificar a natureza da atividade, identificando-a entre atividade-meio e atividade-fim, conforme sua missão institucional. As expressões atividade-fim e atividade-meio foram incorporadas ao contexto da administração pública após o advento do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado.

Para garantir uma terceirização lícita, somente poderão ser contratados serviços relacionados à área-meio, concernentes a atividades sem correspondência no plano de cargos do órgão ou entidade. Sob nenhuma hipótese a terceirização deve configurar substituição de servidores e empregados públicos.

### **2.2.3.1 Natureza da atividade na administração pública**

O critério atualmente adotado para estabelecer a licitude da terceirização baseia-se em identificar a natureza da atividade. Seja no setor privado, seja no âmbito do órgão ou entidade da administração pública, toda e qualquer terceirização relacionada à atividade-fim da instituição é considerada ilícita (GARCIA, 2009). O Tribunal de Contas da União também compartilha desse entendimento e orienta toda a esfera pública a somente admitir terceirizações nos limites de suas atividades-meio.

O artigo 1º do Decreto nº 2.271/97 (BRASIL, 2007) apresenta exemplificativamente algumas atividades que podem ser objeto de contrato administrativo de prestação de serviços:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (BRASIL, 1997).

As atividades essenciais, denominadas atividades-fim, referem-se às tarefas direcionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle. Retratam as áreas que demandam maior atenção e que devem sofrer intervenções constantes, através da inovação, a fim de atingir a melhoria contínua no processo de gestão. As atividades acessórias, também chamadas, atividades-meio, são representadas pelas ações de nível geral, e, por este motivo, a administração pública tem a prerrogativa de delegá-las às empresas terceirizadas.

O critério estipulado não tem base em nenhum instrumento normativo. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI (BRASIL, 1988), não identifica qualquer limite relacionado à natureza da atividade e, nem mesmo menciona a expressão terceirização. O Decreto-lei nº. 200/67, por sua vez, também não impõe limitações à natureza de contratação, permitindo, apenas, que uma empresa execute, de forma indireta, os serviços que lhe são delegados (BRASIL, 1967). A Lei nº. 8.666/93, neste mesmo aspecto, não convencionou a classificação da natureza de serviço como base para a execução das atividades indiretas (BRASIL, 1993). Ao analisar toda legislação ordinária que disciplina o tema, percebe-se que não há qualquer limitação por parte do ordenamento jurídico capaz de regulamentar a questão. A metodologia de classificar a natureza da atividade com o objetivo de caracterizar a licitude das terceirizações foi fixada pela Justiça do Trabalho (GARCIA, 2009).

Através da Súmula nº. 256, a Justiça do Trabalho adotou como regra geral a vedação da terceirização, sendo admitida apenas em duas hipóteses: trabalho temporário e vigilância. Entretanto, percebeu-se que a jurisprudência fixada não contemplava a realidade do mercado, pois a terceirização estava presente em outras áreas não abrangidas pela súmula.

Diante da necessidade de minimizar o descompasso existente, o Tribunal Superior do Trabalho editou o Enunciado nº. 331, proporcionando maior flexibilidade na contratação de serviços terceirizados:

[...]

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

Neste novo ordenamento jurídico, tanto os serviços de conservação e limpeza, como os serviços ligados à atividade-meio do tomador de serviços foram contemplados. Verifica-se que, apesar da nova redação propiciar maior abrangência, o Enunciado nº. 331 ainda delimita

o fenômeno da terceirização, sendo possível apenas a contratação de empresas, cujos serviços não configurem atividades finalísticas do tomador.

Apesar de todas as orientações que estabelecem as diretrizes temáticas, ainda são frequentes algumas reflexões sobre o tema em estudo. A relatividade existente entre atividade-fim e atividade-meio dificulta a imediata classificação. Segundo Garcia (2009), o critério estabelecido pelo Poder Judiciário não é capaz de abranger todo o contexto, cujo ambiente é marcado pela constante evolução tecnológica e pelas recorrentes alterações nas relações de trabalho. Embora a polêmica estimule a discussão e apresentação de propostas de novos parâmetros norteadores e limitadores, o critério de classificação da natureza da atividade continua sendo utilizado como o principal instrumento para caracterizar a licitude da terceirização.

Outro requisito que também caracteriza a ilicitude da terceirização é a presença de elementos indicativos de relação de subordinação e pessoalidade durante a prática contratual. Os dispositivos constantes no Enunciado 331/1993 e no Decreto 2.271/1993 são enfáticos ao vedar tais procedimentos.

### **2.2.3.2 A legislação que regulamenta a contratação de serviços terceirizados**

O marco legislativo da terceirização do setor público no Brasil ocorreu na década de 60, com a promulgação do Decreto-Lei nº. 200/67 o qual autorizou a intermediação de mão-de-obra para as atividades acessórias. Essa forma de contratação somente tomou vulto significativo na década de 90 com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sendo consagrado em normas diversas tais como a Lei nº. 9.632/98 e o Decreto nº. 4.547/2002 que formalizaram a extinção de cargos de nível médio e intermediário (VIEIRA *et al.*, 2010). Não sendo mais autorizada a realização de concursos públicos para os cargos extintos, adotou-se a contratação desses serviços por meio de empresas terceirizadas, sendo implementado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso o Decreto nº. 2.271/97, vigente até os dias atuais, que respalda a política de terceirização para a Administração Pública Federal.

O órgão público tem a tarefa de fiscalizar e acompanhar a prestação de serviços, desde o monitoramento da execução contratual à nível operacional até a verificação do cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas e previdenciários resultantes da execução do contrato, conforme orienta a Lei nº. 8.666/93.

A prática de determinadas ações pode resguardar o tomador de serviço (órgão público) de futura responsabilidade subsidiária na Justiça do Trabalho e Receita

Previdenciária em relação aos haveres trabalhistas e previdenciários junto aos empregados das prestadoras de serviço (SAMPAIO, 2012). O Tribunal Superior do Trabalho (TST), através do Enunciado 331, manifestou seu posicionamento a respeito do vínculo empregatício dos terceirizados que desempenham atividades em instituições públicas, ao determinar que o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços (BRASIL, 2011).

A dificuldade em manter o quadro com funcionários devidamente capacitados para desempenhar todas as prerrogativas exigidas pela legislação e a forte sobrecarga de responsabilidade transferida à administração pública são fatores que aumentam a complexidade da questão e levam os agentes públicos a uma conduta, muitas vezes, pouco eficiente. Vieira *et al.* (2010) consideram que as principais falhas de execução de serviços terceirizados na esfera pública estão relacionadas a descuidos cometidos, principalmente, na etapa de fiscalização de contratos.

Com o objetivo de regulamentar a atividade de fiscalização do instrumento contratual, o MPOG publicou a IN nº. 02/2008 que disciplina a contratação de serviços continuados ou não na administração pública (BRASIL 2008). Este instrumento estabelece diretrizes importantes para o acompanhamento dos contratos administrativos firmados entre o setor público e as empresas terceirizadas, garantindo uma melhor atuação dos fiscais de contratos junto às prestadoras de serviços.

A Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é outra importante legislação que respalda a contratação de serviços terceirizados (BRASIL, 2000). O legislador, além de dispor de várias orientações sobre o tema, também se preocupou em coibir as terceirizações ilegais. Ao disciplinar esta matéria, as autoridades fazendárias buscaram melhorar a aplicação dos recursos disponíveis, além de regulamentar a gestão fiscal e criar normas de condutas para os administradores públicos (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

O Quadro 07 sintetiza a fundamentação legal que ampara a contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal:

<b>Legislação</b>	<b>Assunto</b>
<b>Decreto-Lei 200/67</b>	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
<b>Lei 8.666/1993</b>	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
<b>Enunciado 331/1993 - TST</b>	Contrato de prestação de serviços. Legalidade – Revisão do Enunciado nº 256 [..] (Nova redação p/ Enunciado 331– Pleno TST em 24.05.2011)

	IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
<b>Decreto 2.271/1997</b>	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
<b>Lei 9.632/1998</b>	Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, pela qual foram extintos aproximadamente 10 mil cargos públicos
<b>Lei Complementar 101/2000</b>	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
<b>Decreto 4.547/2002</b>	Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal.
<b>IN 02/2008 e posteriores alterações</b>	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

Quadro 07 – Fundamentação Legal da Terceirização

Fonte: Elaborado pela autora conforme revisão bibliográfica

Por determinação legal, a terceirização de serviços na esfera pública é conduzida por meio de contrato administrativo, precedido de procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, classificando a empresa que, dentre as participantes, ofereça a proposta mais vantajosa à Administração Pública, conforme disposto no *caput* do artigo 3º da Lei 8.666/93:

[...]

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Segundo Carvalho (2010, p. 27), os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade são preceitos implementados com o objetivo de “controlar os atos administrativos e viabilizar a fiscalização dos recursos públicos, evidenciando uma maior transparência e planejamento na gestão fiscal e, conseqüentemente, na gestão pública do país”.

Evitar gastos excessivos que possam culminar em prejuízos ao erário constitui uma das obrigações do administrador público, o qual deve conhecer e cumprir a legislação que regulamenta a contratação pública, a fim de eximir-se de futuras responsabilidades. (BATTAGLIO; LEDVINKA, 2009). A implementação de procedimentos que o auxiliem na tarefa de acompanhar os contratos de serviços terceirizados e a prática de determinadas

rotinas durante a fase de fiscalização podem evocar como uma ferramenta útil, visando reduzir despesas públicas e contribuir para uma gestão mais eficiente e efetiva.

Segundo Barreto (2010), para garantir sucesso no processo de terceirização é importante que a instituição pública considere as etapas de planejamento, licitação e controle, baseadas nos princípios constitucionais da legalidade e economicidade. Na prática, muitas vezes, a administração pública demanda maior atenção à fase de licitação e deixa para segundo plano a etapa de controle e fiscalização dos contratos (Vieira *et al.*, 2010). Essa postura tende a desencadear consequências graves à instituição, inclusive, quanto à responsabilidade do agente público pelos inadequados atos administrativos.

### **2.2.3.3 Contratos Administrativos**

O poder público formaliza a execução indireta dos serviços contínuos mediante assinatura de contrato administrativo que constitui o instrumento legal que norteia e regulamenta o acordo realizado entre as partes e permite o acompanhamento e avaliação da qualidade da prestação de serviços. A Lei 8.666/93, no parágrafo único do artigo 2º, define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas” (BRASIL, 1993).

Trata-se, portanto, de um instrumento firmado entre a entidade pública e seus fornecedores de bens e serviços, nas condições estabelecidas pela própria Administração. Para assegurar o interesse público, o ajuste contratual deve ser composto por cláusulas claras e objetivas, capazes de definir o objeto, os direitos, as obrigações, encargos e responsabilidades das partes, buscando cumprir todos os preceitos e fundamentos que sustentam a política de gestão pública.

Moreira e Sacco (2011) alertam que frequentemente são identificadas deficiências relacionadas à fiscalização de contratos nos ajustes firmados entre a administração pública e as empresas terceirizadas, ressaltando a urgência no desenvolvimento de ações capazes de evitar prejuízos ao erário e responsabilidade pessoal do agente no plano disciplinar e civil.

Diante de tal realidade, Alves (2004, p. 60) orienta que “o administrador público deve desenvolver mecanismos para o acompanhamento dos contratos porque, assim procedendo, estará resguardando o interesse público e resguardando a si próprio”. Logo, para garantir a plena execução contratual e o controle dos gastos públicos, torna-se necessário o fiel acompanhamento dos ajustes publicados, aumentando, assim, a importância do papel do fiscal

de contratos, o qual deve estar ciente de suas atribuições e preparado para desempenhar a missão que lhe é delegada.

#### **2.2.3.4 Representantes da relação contratual**

Conforme estabelecem os artigos 67 e 68 da Lei 8666/93, o órgão público e a empresa terceirizada têm a obrigação de indicar representantes, com perfis apropriados, para desempenhar atribuições inerentes às atividades de acompanhamento e execução do termo contratual (BRASIL, 1993). Enquanto a entidade pública designa um fiscal/gestor de contrato, a contratada elege um preposto. A seguir, apresentam-se algumas características relacionadas aos atores que participam dessa relação contratual:

##### **Fiscal / Gestor de Contrato**

Na administração pública os procedimentos e a atuação do fiscal e gestor de contrato são determinantes para atingir sucesso na execução contratual. A terminologia adotada gera muita dúvida e confusão no cotidiano do setor público. A própria legislação vigente não deixa explícita a distinção entre as funções.

O artigo 67 da Lei 8.666/93 estabelece que “a administração pública federal deve designar um representante com a função de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato” (BRASIL, 1993). Por outro lado, o artigo 6º do Decreto nº. 2.271/97, determina que “o órgão público deve indicar um gestor do contrato, o qual ficará responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização”(BRASIL, 1997).

Para aumentar ainda mais a discussão, a definição constante no Anexo I, inciso XVIII da IN 02/2008 é sintetizada em um único conceito de caráter abrangente, conforme apresentado:

[..]  
XVIII - FISCAL OU GESTOR DO CONTRATO é o representante da Administração, especialmente designado, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97, para exercer o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, devendo informar a Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, propor as soluções e as sanções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados (BRASIL, 2008).

Diante das definições apresentadas, percebe-se que a legislação que trata o tema não define, com clareza, os papéis de atuação destes profissionais, deixando uma lacuna para o entendimento de que o gestor pode também incorporar a atividade de fiscalização. Apesar da dificuldade em segregar as funções, existem órgãos que fazem a distinção entre as atividades

de gestão e fiscalização, o que, de certa forma, auxilia na divisão das tarefas, considerando a grande quantidade de atribuições delegadas aos agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual.

De acordo com Vieira *et al.* (2010), determinadas instituições consideram a fiscalização como o acompanhamento físico do contrato, que deve ser realizado diariamente, *in loco*. Em um contexto mais abrangente, os autores definem a gestão do contrato como o acompanhamento das normas legais, análise da viabilidade de alteração contratual (por meio de repactuação, reequilíbrio econômico-financeiro), além da conferência dos documentos comprobatórios de situação regular junto ao INSS e FGTS, com o intuito de evitar condenação subsidiária da administração pública pelo não adimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa terceirizada, nos termos do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Abordagem similar é apresentada por Alves (2004), ao considerar que as ações de gestão não se confundem com as ações de fiscalização, pois a gestão cuida dos aspectos formais da contratação, enquanto a fiscalização se fixa no acompanhamento da execução do objeto contratual.

O Quadro 08 apresenta, de forma sintetizada, a distinção entre essas duas ações na visão do autor:

<b>FISCALIZAÇÃO</b>	<b>GESTÃO</b>
Fiscalização: sentido estrito, pontual, para uma finalidade específica: art. 67 da lei 8.666/93 e IN 02/2008 (MPOG)	Gestão: sentido amplo, que significa participação em todo processo licitatório, desde o planejamento até o encerramento do contrato.
A fiscalização do contrato consiste no acompanhamento e verificação do fiel cumprimento das condições contratuais estabelecidas e aceitas pelo contratado.	O gerenciamento em sua amplitude exige a prática de atos voltados à negociação constante e adoção de estratégia e ações que garantam a execução do contrato até a executiva entrega do seu objeto e, embora visando o equilíbrio das partes, busca as condições mais vantajosas para a Administração.
A fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração Pública, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.	A gestão é exercida por um órgão/setor, onde são tratados assuntos relacionados a reequilíbrio econômico financeiro, incidentes relativos a pagamentos, questões ligadas a documentação, ao controle de prazos de vencimento, de prorrogação etc.
Fiscalização é pontual.	Gestão é função de gerenciamento de todos os contratos.

Quadro 08 – Fiscalização x Gestão  
Fonte: Adaptado de Alves (2004)

Face à complexidade das funções inerentes à gestão do processo de contratação e à fiscalização da execução contratual, evidencia-se a necessidade de designar dois servidores

distintos para desenvolver as atividades inerentes. Entretanto, na prática, comumente depara-se com um único servidor acumulando as duas funções.

Vieira *et al.* (2010, p. 188) apontam uma das causas que contribuem para a situação apresentada:

[...] na gestão do contrato estão aglutinadas várias atividades próprias do gerenciamento, como é o caso da fiscalização, porém, a ausência de servidores para atuar nessas atividades [fiscalização e gestão] acaba por concentrar as duas atividades numa só pessoa (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 188).

A dificuldade em encontrar servidores preparados para desempenhar as atividades de gestão e fiscalização de contratos pode ser relacionada como um dos principais desafios enfrentados pela administração pública. Em alguns casos depara-se com um único servidor acumulando as duas funções em mais de um contrato simultaneamente, evidenciando aparente fragilidade em desempenhar com propriedade todos os segmentos do processo. Muitas vezes, a atividade do agente público restringe-se ao atesto de notas fiscais e à observação de aspectos específicos, não restando tempo para cumprir todas as responsabilidades que a função lhe exige.

Apesar de toda a particularidade contextual, não há dúvidas quanto à responsabilidade da administração pública em designar representantes com perfil ajustado ao ofício delegado (ALVES, 2004). Vieira *et al.* (2010) ressalta que, para atuar como fiscal de contrato, a entidade pública deve indicar profissional que tenha conhecimento técnico sobre o objeto contratado, com condições de analisar, avaliar e controlar eficazmente o instrumento contratual, seguindo as orientações dispostas na IN 02/2008 - MPOG (BRASIL, 2008).

### **Preposto**

A contratada deve indicar um preposto como representante legal da empresa junto à administração pública com a função de atuar como um elo entre as partes. Este representante assume a responsabilidade por todas as ações relacionadas aos funcionários terceirizados, não devendo existir qualquer interferência direta do fiscal de contrato sobre esses trabalhadores, sob pena de caracterizar subordinação e pessoalidade.

Visando evitar problemas de ordem operacional, a contratada deve atentar para o perfil de seu representante. Vieira *et al.* (2010, p. 196) descrevem algumas características inerentes à função de preposto:

- ▶ Ter iniciativa;
- ▶ Ser flexível;
- ▶ Ser proativo;

- ▶ Ser prestativo;
- ▶ Saber lidar com as críticas;
- ▶ Ter grau de escolaridade compatível;
- ▶ Ter bom relacionamento na empresa com seus superiores e com os empregados e também na instituição.

O preposto é a pessoa a quem o fiscal de contrato irá se reportar, repassando toda e qualquer irregularidade observada e recomendando as medidas saneadoras diante das inconformidades identificadas durante a vigência do instrumento contratual. Logo, é importante que este representante seja receptível, atuante, capaz de encaminhar e solucionar, com prontidão, todas as demandas advindas da ação fiscalizatória.

#### **2.2.3.5 Fiscalização de Contratos**

A fiscalização contratual constitui um dos temas mais debatidos na atualidade, tornando-se alvo de muitos seminários e cursos de capacitação no âmbito da administração pública. Deficiência e ausência de fiscalização, rotineiramente, são apontadas como as principais causas de prejuízos a licitações e contratos administrativos (MOREIRA; SACCO, 2011), fato que ressalta a relevância da questão e fortalece a necessidade de atuação junto aos agentes que acompanham a execução contratual.

O art. 67 da Lei 8.666/93 impõe à administração pública o dever de nomear um fiscal para acompanhar o desenvolvimento dos contratos celebrados com particulares (BRASIL, 1993). A função de fiscalizar deve ser adotada como uma obrigação no cotidiano do agente público, podendo este, inclusive, responder no plano disciplinar e civil, nos casos em que a omissão ou o incorreto cumprimento da tarefa ocasionar dano ao erário (ALVES, 2004). Não basta apenas planejar a contratação, obter êxito nos processos licitatórios e ter condições de formalizar os contratos; é preciso executá-los de maneira eficiente, como forma de coibir prejuízos aos cofres públicos.

Embora o tema seja de extrema relevância e notoriedade, é perceptível a dificuldade da administração pública em executar as atividades inerentes ao acompanhamento dos contratos, principalmente quando o foco está centrado em contratação de serviços com cessão de mão-de-obra, seja pela abrangente legislação que disciplina o tema, seja pela própria deficiência dos fiscais em desempenhar com presteza as atribuições pertinentes. Nesse contexto, Moreira e Sacco (2011, p. 2) destacam:

A atuação proativa da Administração Pública deveria coibir possíveis irregularidades ou desvios no âmbito dos contratos. Mas o que ocorre, na verdade, é a prevalência da falta de estrutura dos órgãos e entidades administrativas que, deficientes, tornam a questão da fiscalização o ponto mais vulnerável dos contratos administrativos (MOREIRA; SACCO, 2011, p. 2).

O papel do fiscal de contratos é essencial e muito importante no acompanhamento e monitoramento do instrumento contratual. Esta atribuição deve ser desempenhada por servidor público, formalmente designado para a função. Visando evitar prejuízos ao erário e coibir a ocorrência de ações trabalhistas e previdenciárias, é papel do órgão público promover a capacitação dos profissionais envolvidos, uma vez que a deficiência ou ausência da prática de fiscalização contratual pode incorrer em muitos problemas de ordem judicial (ALMEIDA, 2009).

A fiscalização caracteriza-se como um dos principais desafios na execução dos contratos administrativos e exige muita responsabilidade, experiência e conhecimento dos instrumentos legais por parte dos agentes públicos que desempenham esta função. Uma atuação de forma ética e equilibrada contribui para a formação de uma gestão pública transparente e responsável, onde aspectos de boa conduta são primordiais para o desempenho da função.

São muitos os deveres inerentes ao exercício da atividade e, para tanto, os fiscais precisam ser preparados, treinados, e, acima de tudo, estarem dispostos a desenvolver uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que supervisionam (ALVES, 2004; GONÇALVES, 2006; ALMEIDA, 2009). A postura do fiscal de contrato é essencial para a garantia do sucesso da terceirização e o acompanhamento dos contratos exige o comprometimento deste agente público, o qual deve possuir capacitação adequada para desempenhar com presteza todas as prerrogativas inerentes à atividade.

#### **2.2.3.6 Atribuições do Fiscal**

O sucesso de um contrato administrativo depende do fiel acompanhamento de sua execução. O anexo IV da IN nº. 02/2008 intitulado Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização apresenta algumas diretrizes que devem ser observadas durante o desempenho das atividades (BRASIL, 2008). Baseada na legislação vigente e na iniciativa de manter a metodologia utilizada pelos autores que fazem distinção entre os papéis de fiscal e gestor de contrato, descreve-se no Quadro 09 algumas atividades agrupadas conforme a função desempenhada:

<b>ATRIBUIÇÕES</b>	
<b>FISCAL</b>	<b>ÓRGÃO GESTOR</b>
Manter arquivo organizado, incluindo dados atualizados do representante da contratada, cópia do contrato, todos os aditivos (se existentes) e todas as comunicações realizadas com o preposto.	Nos casos de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, exigir da empresa terceirizada apresentação dos comprovantes de quitação dos encargos trabalhistas, sociais e previdenciários decorrentes da execução do contrato.
Conhecer detalhadamente o escopo e as cláusulas estabelecidas em contrato.	Exigir das empresas terceirizadas o encaminhamento dos documentos originais de garantia contratual.
Acompanhar e controlar o prazo de vigência do instrumento contratual, comunicando ao setor competente a necessidade de realizar acréscimos ou supressões no objeto do contrato.	Providenciar publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato firmado com empresa terceirizada bem como dos aditivos e rescisão, quando for o caso.
Anotar em registro próprio todas as ocorrências relevantes relativas à execução do contrato.	Observar e acompanhar data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho.
Acompanhar a prestação de serviços, verificando a correta utilização dos materiais e equipamentos, inclusive os de proteção individual (EPI) e uniforme.	Viabilizar as alterações contratuais necessárias através de aditivos em decorrência de repactuação, revisão, etc., anexando as devidas justificativas.
Realizar diligências junto ao preposto da contratada, exigindo a regularização das falhas ou deficiências observadas.	Aplicar notificação à contratada, por escrito, quando do descumprimento de cláusulas contratuais.
Comunicar ao superior hierárquico as ocorrências cujas providências ultrapassem sua competência.	Sugerir as penalidades, nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, respeitados o contraditório e a ampla defesa.
Comunicar ao setor competente as irregularidades detectadas passíveis de penalidades face ao descumprimento de obrigações contratuais.	Participar da elaboração do edital e contrato, providenciando os elementos técnicos.
Acompanhar a entrega dos benefícios aos empregados, quando previsto (vale-transporte, vale-refeição/alimentação, etc.)	Providenciar, em tempo hábil, os procedimentos necessários à prorrogação dos contratos em vigor ou a realização de nova contratação, de maneira a evitar a interrupção dos serviços contratados.
Nos casos de necessidade de sanção ou rescisão contratual, realizar representação junto ao setor competente fundamentando a explanação de motivos que justificam a solicitação.	Exigir a designação de preposto por parte da contratada.
Atestar as notas fiscais e encaminhá-las ao setor competente para providências quanto ao pagamento, assinalando a glosa no valor de fatura por serviços mal ou não executados. .	Promover reuniões com prepostos da empresa.
Avaliar a qualidade dos serviços executados, exigindo que a contratada mantenha condições e procedimentos de segurança e higiene.	Recebimento e providências das demandas de fiscais de contrato.
Acompanhar diariamente a presença dos empregados nos seus respectivos postos de trabalho, além de manter relação nominal dos contratados contendo nome, função, local de trabalho, endereço e telefone.	Verificar se a contratada está prestando os serviços com os padrões de qualidade exigidos pela contratante, conjuntamente com a avaliação do fiscal de contrato..
Verificar se o número de empregados alocados ao serviço pela contratada está de acordo com o contrato firmado.	Manter o registro atualizado dos contratos e respectivos aditivos, verificando o objeto, vigência, prazos de execução, locais de prestação de serviços, etc.

Quadro 09 – Atribuições de Fiscal e Órgão Gestor

Fonte: Brasil (2008); Gonçalves (2006)

Da relação apresentada, percebe-se que enquanto as atividades do órgão gestor são direcionadas aos aspectos formais diretamente relacionadas aos elementos contratuais, as ações do fiscal são predominantemente operacionais, onde o representante da administração

pública precisa estar constantemente atento a diversas situações para imediatamente tomar as providências coercitivas com vistas à retomada do interesse público.

Atendo-se às atribuições relativas à função de fiscal de contratos, tema central deste trabalho, é perceptível identificar as várias ações que devem ser observadas pelo agente público durante o desempenho da atividade fiscalizatória, reforçando a necessidade de um acompanhamento criterioso, pautado em parâmetros objetivos que possam auxiliar na plena execução contratual (GONÇALVES, 2006). Cabe ao agente público atuar de forma diligente e cautelosa em defesa do interesse público.

O Tribunal de Contas da União, através de reiterados acórdãos enfatiza a importância da implantação de controles durante a etapa de fiscalização e orienta:

[...] Envide, no âmbito de cada unidade do Ministério, esforços para implementar e utilizar efetivamente controles formais para os fiscais das execuções contratuais, de maneira a garantir o cumprimento de todas as cláusulas prevista nos contratos e de todos os normativos legais. Acórdão 1330/2008-Plenário (BRASIL, 2010, p. 785).

[...] Implemente controles, como listas de verificação, que viabilizem a efetiva fiscalização dos contratos do órgão e assegurem o cumprimento das condições contratuais tanto pelas empresas contratadas como pelos fiscais dos contratos, em cumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea “e”, e ao art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 137/2010-Primeira Câmara (BRASIL, 2010, p. 789).

Conforme determina a Corte de Contas, compete à administração pública zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais pactuadas e também pela qualidade dos serviços prestados, sugerindo-se, para tanto, a utilização de instrumentos de controle capazes de garantir maior eficiência na fiscalização dos contratos. A sugestão de adotar “lista de verificação” ou *checklist* funcionando como um roteiro padronizado permite uma inspeção mais objetiva, onde os principais elementos da legislação e os aspectos relevantes da atividade de fiscalização podem ser relacionados e melhor examinados pelos fiscais durante o acompanhamento dos termos contratuais.

A utilização de um roteiro específico e padronizado tem a prerrogativa de orientar os profissionais em suas atividades, possibilitando a sistematização do conhecimento, no momento que as informações passam a ser registradas e documentadas (BEZERRA, 2011).

Ao documentar as informações, a organização viabiliza um dos modos de conversão do conhecimento proposto por Takeuchi e Nonaka (2008), intitulado “Internalização”, onde é possível transformar o conhecimento explícito em tácito. Neste modo de conversão, o fiscal tem condições de transferir diretamente para a prática todo o conhecimento pessoal, adquirido através de consulta aos registros de conhecimento, ou seja, o agente público “aprende

fazendo” a partir de práticas individuais já vivenciadas por outros profissionais e que foram devidamente documentadas, levando ao surgimento de novos conhecimentos.

Analisando por outro prisma, ao comparar este modo de conversão do conhecimento com o modelo criado por Figueiredo (2009), é possível evidenciar aspectos relacionados à aprendizagem organizacional a partir do processo intitulado codificação do conhecimento, onde o saber tácito individual se torna mais facilmente assimilável no momento em que é expresso, de forma organizada e acessível, em conceitos explícitos.

Face às variadas formas de aquisição do conhecimento apresentadas, a proposta de implementar instrumentos de controle de forma sistematizada durante as atividades de fiscalização de contratos, visa associar a prática de gestão do conhecimento às rotinas dos profissionais, possibilitando o desenvolvimento de novas competências. O objetivo principal é elevar o nível de eficiência e viabilizar uma abordagem mais participativa para o acesso ao conhecimento, contribuindo para a preservação da memória organizacional. Para tanto, é importante que se reconheça a necessidade do aperfeiçoamento e análise contínua dos procedimentos aplicados por meio da valorização da experiência dos profissionais que integram o quadro de pessoal, profissionais capazes de contribuir com opiniões e sugestões essenciais para o aprimoramento das práticas adotadas.

Concluída a seção destinada à revisão da literatura, cuja intenção foi apresentar os principais conceitos e teorias que fundamentam a associação existente entre os temas gestão do conhecimento e fiscalização de contratos, passa-se à próxima etapa deste trabalho, a qual discorre sobre os principais aspectos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa.

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos aplicados no desenvolvimento do trabalho, detalhando a trajetória seguida pela pesquisadora para explicar o problema de pesquisa. A Figura 04 demonstra a sequência das etapas do estudo:

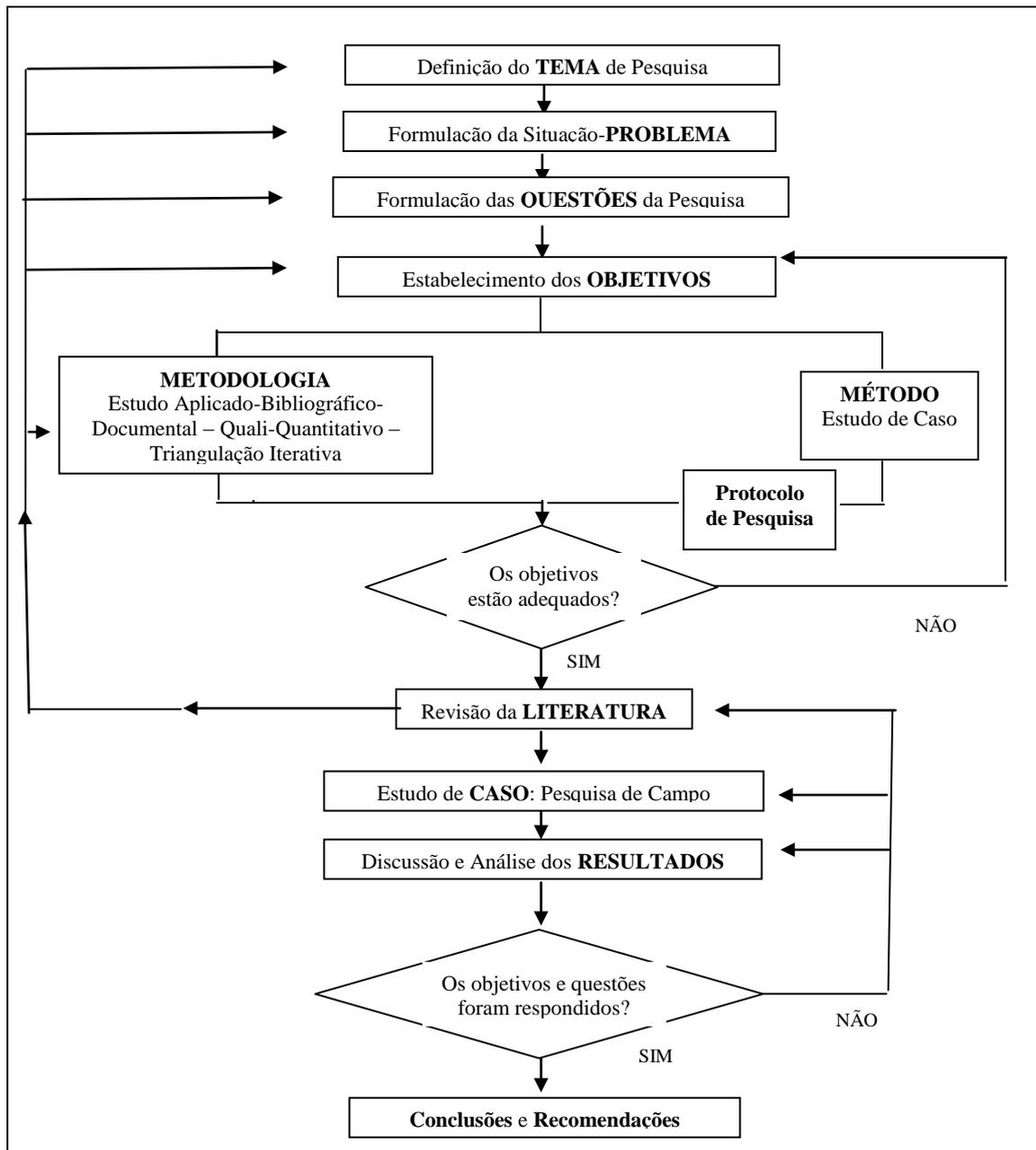


Figura 04 – Etapas do estudo

Fonte: Adaptado de Bezerra (2011, p. 103).

Inicia-se o capítulo apresentando a tipologia da pesquisa. Na sequência, detalha-se: população, descrição do instrumento de coleta de dados, procedimento de coleta e tratamento de dados e, por fim, a limitação da pesquisa.

### 3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Para a classificação da pesquisa foi utilizada a taxonomia proposta por Vergara (2007) que qualifica a natureza da pesquisa em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Pode-se afirmar que se trata, quando olhada do ponto de vista dos seus fins, de uma pesquisa aplicada, motivada pela discussão de problemas concretos, de ordem prática, uma vez que busca compreender os desafios enfrentados pelos fiscais de contratos frente ao cumprimento de legislações específicas que regulamentam as contratações públicas, bem como verificar se no contexto da prática de fiscalização são incorporadas ferramentas que propiciem a disseminação do conhecimento entre os profissionais.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois são consultadas as principais fontes de literatura à nível nacional e internacional, a partir de artigos científicos disponíveis no Periódicos Capes.

Como o conhecimento é um processo dinâmico, que requer dispositivos dinâmicos para torná-lo sempre atualizado e capaz de responder eficazmente a um estado de coisas mutante, dando à organização uma contínua e atualizada “capacidade de agir” (que é a própria definição de conhecimento para Davenport e Prusak, 1998), o estudo trouxe a colaboração da área de gestão do conhecimento entre as abordagens úteis e disponíveis para enfrentamento do problema. Para a exploração de temáticas no campo da gestão do conhecimento, foram consultados autores consagrados como Nonaka e Takeuchi, Davenport, Rodriguez, Figueiredo, Terra, Batista, Bezerra e Lima, Fialho *et al.*, dentre outros, constantemente referenciados em artigos e periódicos selecionados.

Para complementar e sustentar a pesquisa, foram também consultadas dissertações do Mestrado em Sistemas de Gestão da Universidade Federal Fluminense, bem como dissertações e teses de outras instituições, a exemplo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de São Paulo e Universidade de Brasília. As experiências relatadas em outros estudos de casos visam extrair elementos básicos para a construção da fundamentação teórico-metodológica.

A pesquisa é ainda classificada como documental, uma vez que as informações constantes em arquivos eletrônicos, relatórios internos, bem como em legislações específicas voltadas à área de gestão de contratos configuram instrumentos essenciais para compreensão e discussão do tema em estudo. Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho acadêmico, utilizou-se a abordagem quali-quantitativa.

Segundo Gil (2007), na pesquisa qualitativa o ambiente natural é a fonte direta para a coleta dos dados, onde o pesquisador é considerado sujeito-observador, fazendo parte do processo de conhecimento e interpretação dos fenômenos, de acordo com seus valores e crenças.

Diante do contexto do problema em análise, justifica-se a utilização da abordagem qualitativa, uma vez que parte da motivação evidenciada para a realização deste trabalho é suportada pela observação pessoal da pesquisadora que, a partir de sua experiência profissional, tem a percepção quanto às dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos.

Por tratar-se de desenvolvimento surgido de necessidade real no processo de expansão da instituição, pretendeu-se realizar uma pesquisa simultaneamente teórica, buscando-se na literatura elementos conceituais e críticos sobre gestão do conhecimento, gestão de contratos, e empírica confrontando-se a legislação existente com a observação da prática dos agentes públicos que desempenham o papel de fiscal de contratos.

### **3.1.1 Método de Pesquisa**

Como método de investigação adotou-se a estratégia do estudo de caso, sendo esta a classificação apresentada por Vergara (2007) quando a pesquisa é delimitada em uma única unidade.

Yin (2005) ressalta que o método é adequado quando se deseja estudar um fenômeno contemporâneo, sobre o qual o pesquisador não possui controle experimental, sendo necessário lançar mão de múltiplas fontes de investigação a fim de delinear corretamente o problema. Trata-se de uma estratégia propícia para responder perguntas do tipo “como” ou do tipo “por que”, o que, por sua vez, revela o seu caráter explicativo. Estas são condições típicas do problema em estudo que pretende analisar o conhecimento acerca de fiscalização e gerenciamento de contratos terceirizados em universidades públicas, a partir da análise de uma delas, no contexto do marco regulatório atual.

Na tentativa de ampliar o rigor metodológico e garantir confiabilidade ao estudo qualitativo, buscou-se confrontar as informações obtidas na pesquisa de campo com as demais fontes de evidências consideradas: análise documental, observação direta e observação participante, além de realizar a comparação com outros dois estudos de casos que tratam do mesmo fenômeno. Esta técnica de incluir múltiplos métodos de coleção e análise de dados é chamada pelo Prof. Tom Choi – editor do renomado *Journal of Operations Management* (JOM) – de triangulação iterativa. O editor explica que, ao utilizar a triangulação na

composição dos dados, é possível realizar comparação de conjecturas e ampliação de perspectivas teóricas, permitindo interpretações mais completas nos estudos de caso (CSILLAG; MARTINS; PRIMO, 2012). A triangulação iterativa surge, portanto, como uma técnica conveniente e interessante no desenvolvimento deste trabalho, uma vez que a pesquisadora é motivada a buscar – a partir de estudos de casos existentes – outros elementos importantes de evidências capazes de corroborar com o problema de pesquisa em análise.

Apesar do equivocado preconceito em relação à utilização da estratégia de estudo de caso quanto à generalização científica, “trabalhos no Brasil apontam este método de investigação como a abordagem qualitativa mais adotada pelos pesquisadores de campo” (CSILLAG; MARTINS; PRIMO, 2012, p. 380). Diferentemente dos métodos quantitativos que permitem a generalização estatística, o estudo de caso, quando devidamente pautado em procedimentos sistemáticos e composto de rigor metodológico, permite expandir e generalizar teorias (ZANNI; MORAES e MARIOTTO, 2011). Yin (2005) defende que a generalização analítica pode ocorrer tanto em caso único quanto em múltiplos casos.

Corroborando a decisão pela estratégia do estudo de caso, Gil (2007) ressalta ainda que este método de pesquisa é caracterizado pela análise profunda e exaustiva de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi elaborado um roteiro composto de quatro etapas distintas e sequenciais que qualificam este método de estudo:

- i) delimitação da unidade de pesquisa;
- ii) coleta de dados;
- iii) tratamento, análise e interpretação dos dados;
- iv) apresentação de redação final.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Segundo Vergara (2007), a população deve ser entendida como o conjunto de elementos que possuem características que serão objeto de estudo. Para os fins deste trabalho acadêmico, a escolha dos participantes da pesquisa foi realizada por meio de um procedimento censitário, cujo critério para a seleção dos respondentes foi estabelecido pelo fato dos profissionais estarem desempenhando a função de fiscal de contratos de serviços contínuos sob a forma de terceirização.

Certifica-se que os profissionais envolvidos nesta atividade encontram-se habilitados para expressar e fornecer as informações relevantes e necessárias para se atingir os objetivos

propostos neste estudo e, então, obter respostas para o problema investigado. Através da aplicação de questionário buscou-se compreender as experiências vivenciadas e identificar as limitações que mais afetam a atuação dos profissionais para, então, propor diretrizes e sugerir ações objetivas na tentativa de favorecer o compartilhamento do conhecimento no âmbito da instituição e estimular a melhoria nas práticas de fiscalização.

### 3.3 DESCRIÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

O instrumento de coleta de dados aplicado buscou identificar a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional, bem como levantar as possíveis fragilidades ocorridas durante o acompanhamento da execução contratual, frente às recomendações dispostas em legislações específicas que regulamentam as contratações públicas.

O Quadro 10 apresenta as espécies de questões encontradas no instrumento de coleta de dados:

	<b>Espécies de questão</b>	<b>Característica da questão</b>
1	Questões fechadas com única escolha	Assinalar uma resposta dentre o conjunto de alternativas.
2	Questões fechadas com escolha múltipla	Assinalar mais de uma resposta dentre o conjunto de alternativas.
3	Questões baseadas em escala do tipo Likert	Permitem registrar a graduação das afirmativas apresentadas, a partir de escalas estipuladas.
4	Questões abertas	Liberdade para responder de forma sucinta, objetiva e clara.

Quadro 10 – Espécies e características das questões

Fonte: Elaborado pela autora

Com a finalidade de buscar respostas para o problema de pesquisa e melhor compreender o cenário estudado, o questionário foi dividido em blocos, assim estruturado:

i) **Bloco 1:** constituído por três questões fechadas com única escolha, buscando identificar o perfil do participante;

ii) **Bloco 2:** constituído por 11 questões, descritas a seguir:

► nove afirmativas, baseadas em escala do tipo Likert, variando de 1 a 5 (Nunca – Sempre), com o intuito de verificar o grau de frequência em que as ações de aprendizagem ocorrem, a partir da percepção dos fiscais.

► uma questão com escolha múltipla que visa identificar as práticas de gestão do conhecimento que mais contribuem para o aprendizado dos fiscais.

► uma questão com única escolha, na qual o profissional tem oportunidade de manifestar sua opinião quanto à presença e utilização das práticas relacionadas.

Nesta parte do questionário, buscou-se identificar a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento, bem como verificar se, no contexto da prática de fiscalização, são incorporadas ferramentas que propiciem a disseminação do conhecimento entre os profissionais;

iii) **Bloco 3:** constituído por 14 questões, conforme delineadas a seguir:

► sete afirmativas, baseadas em escala do tipo Likert, variando de 1 a 5 (Nunca – Sempre), com o objetivo de verificar o grau de frequência em que determinadas ações de fiscalização são realizadas.

► cinco afirmativas, baseadas em escalas do tipo Likert, conforme metodologia proposta por Borges-Andrade e Lima (1983), onde o participante avalia o grau de importância e seu domínio para cada ação apresentada. A escala varia de 0 a 4 (Nada Importante – Extremamente Importante) e (Não domina a competência – Domina plenamente a competência) e permite identificar a lacuna existente entre as competências necessárias para desenvolver as atividades de fiscal e as competências já desenvolvidas pelo profissional.

► uma questão fechada de múltipla escolha onde o participante é induzido a refletir e apontar os três principais desafios que mais interferem no exercício da função de fiscal de contrato.

► uma questão fechada de única escolha, com a intenção de verificar a frequência quanto à participação dos profissionais em cursos e treinamentos.

Nesta seção buscou-se identificar as possíveis fragilidades que ocorrem durante a execução contratual.

iv) uma questão aberta, onde foi reservado um espaço para o participante fazer o registro de algum comentário, caso fosse de seu interesse e vontade, a respeito do tema abordado.

O domínio do constructo, à exceção do Bloco 1, foi delineado a partir da identificação de evidências verificadas durante a etapa de análise de contexto, além do levantamento bibliográfico em consonância com o referencial teórico apresentado, bem como as práticas observadas, sendo estas agrupadas em categorias de análise. As questões que compõem o instrumento de coleta de dados foram sustentadas mediante estudos de autores referenciados no capítulo de revisão da literatura. No campo da gestão do conhecimento foram utilizados os conceitos definidos por Takeuchi e Nonaka (2008), Figueiredo (2009), Terra (2003), Bezerra (2011), Batista (2006) e Batista (2012). Na área de gestão de contratos e fiscalização foram priorizadas as diretrizes apresentadas, principalmente, por Battaglio e Ledvinka (2009), Alves

(2004), Castro (2010) e Gonçalves (2006), além das legislações específicas que abordam o tema.

Uma vez confeccionado o instrumento de coleta de dados, foi realizado, no mês de Julho/2012, sua validação semântica, onde foram distribuídos três questionários dentre os participantes da pesquisa para que pudessem julgar os itens propostos quanto a sua clareza, ambiguidade, bem como identificar problemas na concisão e linguagem, apontar dificuldades relacionados à compreensão de enunciados e escalas (CARBONE *et al.*, 2009). De posse dos resultados do pré-teste, verificou-se a necessidade de algumas alterações, envolvendo a inclusão de uma breve contextualização a respeito do tema gestão do conhecimento, melhorias na redação de termos utilizados, além da inclusão de mais duas questões. Desta forma, foi possível realizar os ajustes necessários, na tentativa de facilitar a compreensão, bem como reduzir o tempo para o preenchimento do instrumento de coleta de dados, resultando na versão final do questionário que se encontra no Apêndice B. A realização da validação semântica constitui uma etapa importante por se tratar de um momento prévio à coleta de dados, onde é possível testar o instrumento e realizar ajustes antes de sua aplicação. Segundo Yin (2005, p. 104), “o pré-teste é a ocasião para um ensaio formal, na qual o plano pretendido para a coleta de dados é utilizado de uma forma tão fiel quanto possível como rodada final de teste”.

### 3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os procedimentos de coleta de dados selecionados para obter informações relevantes para a reflexão e discussão do problema de pesquisa são elencados a seguir:

- i) pesquisa documental envolvendo relatórios gerenciais, arquivos eletrônicos e análise dos contratos de terceirização (expirados ou em andamento) pactuados pela unidade-caso ao longo dos anos de 2007 a 2012.
- ii) abordagem junto aos fiscais de contratos: aplicação de questionário estruturado, buscando identificar as práticas de monitoramento dos contratos, os principais desafios enfrentados pelos agentes públicos designados para a função, bem como a presença e utilização de mecanismos de aprendizagem durante a atividade fiscalizatória. A pesquisa concentrou-se na opinião e no conhecimento dos fiscais acerca das práticas que desempenham durante a supervisão dos ajustes celebrados.

iii) observação direta a partir de informações complementares prestadas pelos fiscais de contratos para verificação das práticas de gestão do conhecimento mais apropriadas para a disseminação das experiências e vivências profissionais.

iv) observação participante: conhecimento da pesquisadora acerca dos principais desafios enfrentados pelos fiscais de contratos.

v) triangulação iterativa com outros estudos de casos: triangulação na composição dos dados, visando ampliar perspectivas teóricas e aumentar qualidade do método de pesquisa.

Yin (2005) ressalta que, para garantir o rigor do estudo de caso, é necessário observar determinados critérios que contribuem para a qualidade do projeto de pesquisa. O Quadro 11 sintetiza os quatro testes utilizados, as táticas de estudo de caso aplicadas, bem como apresenta uma referência à fase da pesquisa em que a tática ocorreu neste projeto:

<b>Testes de Caso</b>	<b>Tática do Estudo</b>	<b>Fase da pesquisa que a tática ocorreu</b>
Validade do constructo	Utilização de múltiplas fontes de evidências	coleta de dados
Validade interna	Utilização de padrão de análise teórica	análise de dados
Validade externa	Utilização de teoria em estudos de caso único	projeto de pesquisa
Confiabilidade	Utilização de protocolo de estudo de caso	coleta de dados

Quadro 11 – Validade e confiabilidade do estudo de caso

Fonte: Adaptado de Yin (2005, p. 55)

Os procedimentos de pesquisa de campo foram previamente definidos, seguindo as principais etapas do protocolo de estudo de caso estabelecido por Yin (2005). De acordo com o autor, o detalhamento do procedimento orienta o pesquisador na realização da coleta de dados e aumenta a confiabilidade da pesquisa. Todo o roteiro encontra-se explicitado no Protocolo do Estudo de Caso (Apêndice A).

A coleta de dados referente à pesquisa de campo foi realizada no mês de Agosto/2012. Os dados foram coletados a partir da aplicação de um questionário estruturado junto a 09 (nove) fiscais de contratos que compõem a população em estudo. De todo o universo da pesquisa de campo, apenas 01 (um) participante não devolveu o questionário, não apresentando qualquer motivo que pudesse justificar sua omissão. Por se tratar de uma pesquisa de natureza voluntária, coube à pesquisadora respeitar a posição do fiscal. De fato, oito profissionais devolveram o questionário devidamente preenchido, correspondendo a uma taxa de retorno de 88,88 %, índice considerado bastante representativo para uma pesquisa de campo, comprovando o elevado grau de colaboração e interesse dos fiscais em participar da pesquisa. Os questionários foram distribuídos pela própria pesquisadora aos participantes, sendo estipulado o prazo de cinco dias para o seu preenchimento e devolução.

### 3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Para tabular os dados coletados na pesquisa de campo utilizou-se os recursos do aplicativo *Microsoft Office Excel*. Posteriormente, estes dados foram exportados para o programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*) versão 13.0 for Windows, valendo-se de conceitos de estatística descritiva para compreender e analisar o fenômeno em estudo. Os resultados estatísticos encontram-se detalhados e descritos no Apêndice D.

As ações consideradas essenciais e relevantes, as quais devem compor o rol de competências dos fiscais de contratos, são sintetizadas nos itens 3.8, 3.9, 3.10, 3.11 e 3.12 do instrumento de coleta de dados (Apêndice B) e são tratadas de forma especial, utilizando-se duas escalas do tipo Likert, seguindo proposta metodológica desenvolvida por Borges-Andrade e Lima (1983), conforme apresentado em Carbone *et al.* (2009).

Essa metodologia permite o mapeamento do *gap*, ou lacuna de competências, estabelecendo a relação entre a carência (por parte do profissional) de determinada competência e a importância dessa competência para o papel ocupacional (CARBONE *et al.*, 2009). Com a utilização deste método é possível fazer um diagnóstico de necessidades de aprendizagem a partir da identificação do *gap* de competências, utilizando-se a seguinte equação:

<b><math>IPT = Imp (4 - Dom)</math></b>
---

onde:

$IPT$  = índice de prioridade de treinamento (necessidade de aprendizagem = *gap*)

$Imp$  = importância de determinada competência – Escala 1, variando de 0 (nada importante) a 4 (extremamente importante).

$Dom$  = domínio da competência – Escala 2, variando de 0 (não domina a competência) a 4 (domina plenamente a competência).

Com essa equação é possível mapear as competências de maior deficiência, na avaliação dos fiscais de contratos. A partir deste estudo, a instituição tem condições de estabelecer prioridades em relação à capacitação e treinamento dos profissionais. O *gap* pode variar de 0 a 16, onde quanto maior o *gap*, maior a necessidade de desenvolvimento da competência.

A partir da coleta, tratamento e consolidação dos dados buscou-se extrair informações relevantes para, então, iniciar a etapa de análise dos dados, visando descrever o cenário

pesquisado, diagnosticar a situação atual e propor ações, com o objetivo de auxiliar as rotinas dos agentes públicos envolvidos no processo.

### 3.6 LIMITAÇÃO DA PESQUISA

Independente do método de estudo utilizado, toda investigação é marcada por dificuldades e limitações (VERGARA, 2007).

Nesta perspectiva, apresentam-se alguns limites, potenciais ou reais, identificados durante a pesquisa:

- ▶ Desconhecimento, por parte de alguns participantes da pesquisa, acerca dos temas “gestão do conhecimento” e “procedimentos de controle para termos contratuais”, por se tratar de assuntos que ainda não são sistematicamente explorados e debatidos à nível institucional.
- ▶ Capacidade de julgamento quanto à sinceridade das respostas dos participantes que, por razões conscientes ou não, podem não traduzir opiniões reais e absolutamente verdadeiras.
- ▶ Viés por parte da pesquisadora que, apesar de demonstrar grande interesse – por integrar o corpo técnico-administrativo da instituição em estudo – fica propensa a interpretar os fatos como uma “advogada”, abstendo-se da neutralidade que qualifica um bom observador.
- ▶ Dificuldade em obter fontes documentais de referência no âmbito de outras entidades públicas, uma vez que, na maioria das vezes, as informações sobre o tema fiscalização de contratos terceirizados são tratadas internamente na instituição.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresentam-se as análises da pesquisa face aos principais aspectos que permeiam os temas contratação pública e gestão do conhecimento, a partir da percepção dos fiscais de contratos. Os resultados são confrontados à luz das temáticas abordadas no referencial teórico, bem como aos estudos de casos previamente selecionados para a realização da triangulação iterativa, na perspectiva de expandir teorias e tecer considerações sobre o tema.

### 4.1 CENÁRIO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM ESTUDO

O cenário da presente pesquisa envolve uma Instituição Federal de Ensino Superior localizada no Estado de Minas Gerais. Trata-se de uma universidade pública que, além de incentivar a titulação de seu quadro docente, prioriza a formação e educação de seu corpo discente. A qualidade do ensino é reconhecida nacionalmente, sendo comprovada através dos bons resultados obtidos nos processos de avaliação realizados recentemente pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Além de desempenhar importante papel diante da comunidade acadêmica, a instituição também contribui para o crescimento e desenvolvimento regional, atraindo atenção de investidores e propiciando o aquecimento da economia, não apenas na cidade, mas em toda a adjacência, o que confirma o seu status frente ao contexto geográfico.

O crescimento institucional ocorrido nos últimos anos é notável, registrando o incremento do número de alunos, em decorrência da ampliação e criação de vagas em novos cursos. Em resposta às diretrizes do REUNI, iniciaram-se melhorias nas condições de infraestrutura e, para tanto, estão sendo realizadas reformas e construção de espaços acadêmicos, incluindo salas de aula, laboratórios e bibliotecas, buscando o contínuo fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Ao contrário da grande reestruturação interposta na área acadêmica, o seu quadro de servidores técnico-administrativos, como na maioria das universidades públicas, não acompanhou a evolução na mesma proporção do crescimento institucional. Apesar do REUNI favorecer a expansão do quadro de recursos humanos nas IFES brasileiras, este movimento não conseguiu reparar o déficit de pessoal, resultado de vários anos sem a realização de concursos públicos. Apesar de configurar um importante processo para o crescimento

institucional, o REUNI não foi suficiente para sanar a carência histórica do quantitativo de servidores e, na busca pela eficiência dos serviços públicos, intensificou-se o processo de terceirização, cujo modelo já se encontrava presente na instituição desde os anos 90. Para consagrar a parceria, a universidade formaliza a prestação de serviços terceirizados através da celebração de contratos administrativos, regidos pela Lei 8.666/93, conforme exigências estabelecidas pelos órgãos de controle.

Ciente da responsabilidade quanto ao cumprimento dos vários dispositivos legais e na tentativa de manter um núcleo de suporte às atividades inerentes à fiscalização foi criado, no final do ano de 2006, um setor específico para o acompanhamento de contratos, atuando como o órgão gestor da instituição. Este setor é responsável por tratar dos aspectos formais relacionados aos ajustes pactuados, tais como: formalização dos contratos, acompanhamento das normas legais, análise da viabilidade de alteração contratual (por meio de repactuação, reequilíbrio econômico-financeiro), além da conferência dos documentos comprobatórios de situação regular junto ao INSS e FGTS. Por outro lado, o acompanhamento da execução do objeto contratual, realizado *in loco*, fica sob a responsabilidade dos fiscais de contratos, os quais desempenham a função com dedicação, seriedade e empenho, apesar de demonstrarem algumas limitações e dificuldades no desenvolvimento da atividade, frente à rigorosa legislação que regulamenta o assunto. Neste contexto, percebe-se que a estrutura adotada pela entidade é compatível com a abordagem proposta por Alves (2004), sendo também referenciada por vários outros autores, onde as ações de gestão são distintas das ações de fiscalização.

#### **4.1.1 Contratos de serviços terceirizados celebrados**

Esta seção apresenta um panorama das contratações de serviços terceirizados celebrados na instituição mediante procedimento licitatório. Pelo fato da criação do setor de contratos ter ocorrido formalmente no final do ano de 2006, estipulou-se o ano de 2007 como o marco temporal inicial para a coleta das informações, as quais foram obtidas a partir de pesquisa documental envolvendo relatórios administrativos e arquivos eletrônicos disponíveis. A Tabela 01 descreve os serviços de terceirização celebrados e a evolução do quantitativo de funcionários terceirizados entre os anos de 2007 e 2012.

Tabela 01 – Serviços de terceirização e quantitativo de funcionários terceirizados -marco temporal 2007 – 2012

Serviços de Terceirização	Ano					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012(*)
Serviços de manutenção predial e equipamentos			X	X	X	X
Serviços de apoio administrativo e operacional				X	X	X
Serviços de vigia	X	X	X	X	X	X
Serviços de apoio técnico nas áreas de divulgação de ações culturais.				X	X	X
Serviços de conservação e limpeza	X	X	X	X	X	X
Serviços de apoio administrativo e técnico			X	X	X	X
Serviços de vigilância armada	X	X	X	X	X	X
Serviços de motorista e lavador de veículo		X	X	X	X	X
Serviços de controle e fiscalização de portaria		X	X	X	X	X
Serviços de alimentação	X	X	X			
Serviços de biblioteca	X	X				
Suporte técnico em informática	X	X				
<b>Nº. de funcionários terceirizados /ano</b>	<b>476</b>	<b>481</b>	<b>488</b>	<b>563</b>	<b>582</b>	<b>653</b>

Fonte: Resultado da pesquisa

(\*) Dados coletados no mês de Agosto/2012

Analisando a Tabela 01, percebe-se um crescimento no número de funcionários terceirizados passando de 476 em 2007 para 653 em 2012, o que representa um percentual acumulado de 37,18% no período. Tomando-se como referência o mês de Agosto/2012, buscou-se identificar o número de servidores técnico-administrativos que compõem o quadro efetivo da instituição, na tentativa de realizar um comparativo entre as forças de trabalho. A Tabela 02 apresenta o número de servidores técnico-administrativos ativos e o quantitativo de terceirizados atuantes no período, bem como a proporção entre essas categorias:

Tabela 02 – Proporção entre categorias : Técnico-administrativos ativos x Terceirizados Ago/ 2012

Categoria	Quantidade (*)	%
Servidores técnico-administrativos ativos	1.275	66,13 %
Funcionários Terceirizados	653	33,87 %
<b>Total:</b>	<b>1.928</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: registros internos da instituição

(\*) Dados coletados no mês de Agosto/2012

A Tabela 02 registra uma relação bastante significativa entre as categorias de trabalhadores (66,13% de servidores técnico-administrativos ativos, contra 33,87% de funcionários terceirizados). Os dados expressam que atualmente mais de 1/3 da força de trabalho da instituição é composta por terceirizados, fato que sinaliza a necessidade de desenvolver métodos objetivos, visando garantir o monitoramento permanente e a adequada fiscalização dos ajustes contratuais pactuados com empresas terceirizadas.

#### 4.1.2 Mecanismos de aprendizagem voltados à atividade de fiscalização

Contemplando-se da metodologia proposta por Figueiredo (2009), foram pontuados alguns importantes processos intra-organizacionais especificamente voltados à atividade de fiscalização. O recorte temporal proposto abarca o período de 2007 a 2012. Os dados obtidos através de análise documental e observação direta permitiram identificar a presença ou ausência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional, sendo possível, a partir de critérios pré-estabelecidos, mensurar o grau das características-chave frente aos mecanismos de aprendizagem diagnosticados. O Quadro 12 sintetiza as informações:

Processos e Mecanismos de Aprendizagem	Características-chave dos processos de aprendizagem			
	Variedade	Intensidade	Funcionamento	Interação
	Ausente Presente (Limitada Moderada Diversa)	Uma vez Intermitente Contínuo	Insatisfatório Moderado Bom Excelente	Fraca Moderada Forte
<b>Período</b>	<b>2007-2012</b>	<b>2007-2012</b>	<b>2007-2012</b>	<b>2007-2012</b>
[1] Participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização de contratos.	Limitada	Intermitente	Insatisfatório	Fraca
[1] Consulta/ assinatura de periódicos relacionados à prática de fiscalização.	Limitada	Contínuo	Moderado	Moderada
[2] Programas internos de treinamento abordando tema fiscalização de contratos.	Limitada	Intermitente	Insatisfatório	Fraca
[3] Compartilhamento de experiências e conhecimentos envolvendo práticas de fiscalização.	Limitada	Intermitente	Moderado	Moderada
[3] Reuniões para solução conjunta de problemas.	Moderada	Contínuo	Bom	Forte
[4] Manual de procedimentos apresentando orientações de boas práticas de fiscalização.	Ausente	-	Insatisfatório	Fraca

Quadro 12 – Processos intra-organizacionais voltados à atividade de fiscalização – Período: 2007-2012

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009).

Legenda	
[1] Aquisição Externa de Conhecimento	[3] Socialização de Conhecimento
[2] Aquisição Interna de Conhecimento	[4] Codificação de Conhecimento

Quadro 13 – Legenda de identificação dos processos intra-organizacionais

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009).

Os resultados apresentados no Quadro 12 informam que ações ainda precisam ser implementadas na instituição com o intuito de estimular a integração entre os mecanismos de aprendizagem e melhorar a avaliação dos processos. Disponibilizar mecanismos de aquisição e conversão do conhecimento, levando em consideração aspectos definidos por Figueiredo

(2009) no que tange à variedade, intensidade, funcionamento e interação, configura o marco inicial para reverter o panorama atual.

O Quadro 14 apresenta os critérios adotados para a avaliação das características-chave frente aos processos de aprendizagem apontados:

<b>Características-chave</b>	<b>Crítérios e Classificação</b>	
<b>Variedade</b>	Ausente	n = 0
	Limitada	1 < n < 2
	Moderada	3 < n < 5
	Diversa	n > 6
<b>Intensidade</b>	Processo de aprendizagem ocorreu apenas uma vez no período.	Uma vez
	Processo de aprendizagem ocorreu de forma descontínua no período.	Intermitente
	Processo de aprendizagem ocorreu de forma contínua no período.	Contínuo
<b>Funcionamento</b>	Avaliação considera as informações dos participantes da pesquisa, bem como as evidências coletadas no período de tempo examinado.	Insatisfatório
		Moderado
		Bom
		Excelente
<b>Interação</b>	Quando influencia apenas um processo de aprendizagem	Fraca
	Quando influencia dois processos de aprendizagem	Moderada
	Quando influencia três ou mais processos de aprendizagem	Forte

Quadro 14 – Critérios para avaliação das características-chave dos processos de aprendizagem  
Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009).

Após apresentar o panorama das contratações de serviços terceirizados celebrados na instituição e registrar a exposição de parâmetros adotados para a classificação do grau das características-chave frente aos mecanismos de aprendizagem organizacional enumerados, inicia-se a análise da pesquisa de campo realizada junto aos profissionais que atualmente desempenham atividades de fiscais de contratos.

#### 4.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS

Esta seção apresenta os dados da pesquisa de campo, resultantes da análise das respostas obtidas por meio de questionário estruturado aplicado junto aos fiscais de contratos terceirizados. A matriz de tabulação de dados encontra-se disposta no Apêndice C.

Com o propósito de auxiliar na análise das informações, utilizou-se dos conceitos e recursos de estatística descritiva disponíveis no *software* SPSS, permitindo a apuração de algumas medidas de tendência central e medida de variabilidade.

As variáveis investigadas que compõem o constructo obtiveram a seguinte classificação no aplicativo SPSS:

►Bloco 1 (questão 1.1 a 1.3) – variáveis independentes, tipo nominal (gênero, escolaridade), variável numérica intervalar (tempo em que atua como fiscal de contrato);

►Bloco 2 (questão 2.1 a 2.9) – variáveis dependentes, tipo ordinal (respostas variando na escala de 1 a 5 – Escala tipo Likert onde 1 = nunca e 5 = sempre);

►Bloco 3

(questão 3.1 a 3.7) – variáveis dependentes, tipo ordinal (respostas variando na escala de 1 a 5 – Escala tipo Likert onde 1 = nunca e 5 = sempre);

(questão 3.8 a 3.12) – variáveis dependentes, tipo ordinal (respostas variando na escala de 1 a 4 – (Escala 1: tipo Likert onde 1 = nada importante e 4 = extremamente importante / Escala 2: tipo Likert onde 1 = não domino a competência e 4 = domino plenamente a competência).

A representação gráfica de todas as variáveis que compõem o instrumento de coleta de dados pode ser consultada em detalhes no Apêndice D.

Os blocos que compõem o questionário aplicado aos fiscais de contratos são analisados na sequência.

### Bloco 1 – Perfil do Participante

► Objetivo: identificar o perfil dos participantes do estudo.

A Tabela 03 sintetiza os dados biográficos dos profissionais participantes da pesquisa:

Tabela 03 – Perfil dos participantes da pesquisa

Variáveis	Fiscais de Contratos	
	f	fr (%)
<b>1.1 Gênero</b>		
Masculino	5	62,50 %
Feminino	3	37,50 %
Total	8	100,00 %
<b>1.2 Nível de Escolaridade (máxima concluída)</b>		
Ensino Médio	1	12,50 %
Graduação	0	0,00 %
Especialização/MBA	7	87,50 %
Mestrado	0	0,00 %
Doutorado	0	0,00 %
Total	8	100,00 %

Fonte: Resultado da pesquisa

Legenda: f = frequência absoluta; fr (%) = frequência relativa

Variáveis	Fiscais de Contratos	
	f	fr (%)
<b>1.3 Tempo em que atua como fiscal de contratos</b>		
Menos de 1 ano	1	12,50 %
de 1 a 3 anos	2	25,00 %
de 4 a 6 anos	4	50,00 %
mais de 6 anos	1	12,50 %
Total	8	100,00 %

Fonte: Resultado da pesquisa

Legenda: f = frequência absoluta; fr (%) = frequência relativa

Em relação ao gênero, percebe-se uma predominância de participantes do sexo masculino (62,50%), contra 37,50% do sexo feminino, conforme demonstrado no Gráfico 01:

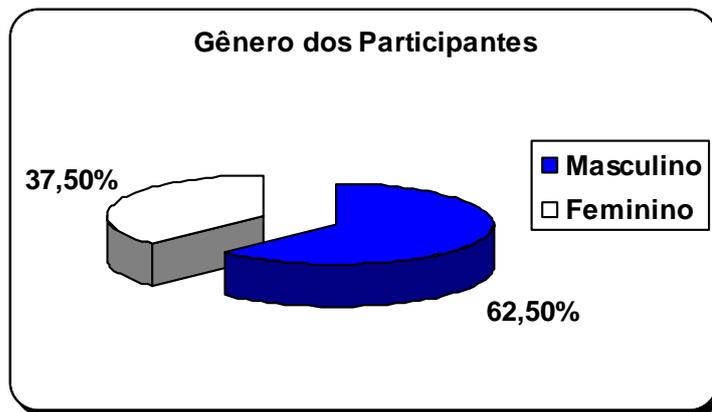


Gráfico 01 – Gênero dos participantes da pesquisa

Fonte: Resultado da Pesquisa

A diferença percentual encontrada não gera qualquer tipo de interferência no resultado da pesquisa, visto que o tema em análise é essencialmente de natureza técnica. O sexo dos respondentes pode ser considerado uma variável de baixa influência quanto aos objetivos propostos neste trabalho.

Quanto ao nível de escolaridade, identifica-se uma prevalência de fiscais que possuem curso de especialização/MBA (87,50%), em contraponto aos 12,50% que possuem nível médio de escolaridade. O Gráfico 02 demonstra a informação:

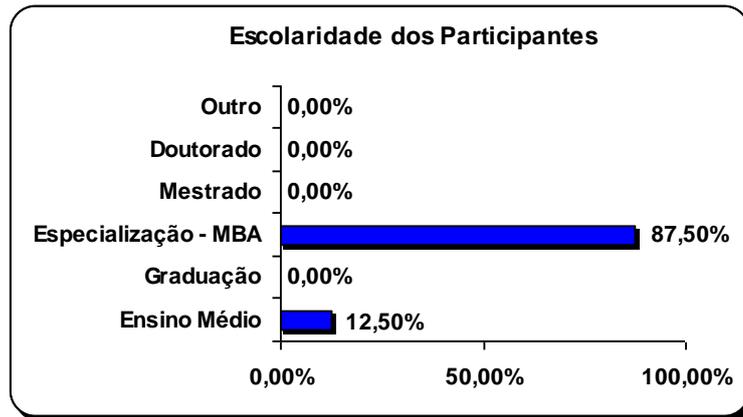


Gráfico 02 – Escolaridade dos participantes da pesquisa  
Fonte: Resultado da Pesquisa

O elevado grau de escolaridade dos fiscais pode ser apontado como um fator relevante e de suma importância para os fins desta pesquisa, pois a qualificação profissional constitui uma variável que contribui positivamente no desempenho dos agentes públicos, mesmo que a área de formação do servidor não esteja diretamente relacionada à atividade de fiscalização de contratos.

Quando questionados acerca do tempo em que atuam como fiscais de contratos, 50% dos participantes da pesquisa afirmaram que já desenvolvem a atividade a mais de 04 anos e a menos de 06 anos. Os outros 50% dos entrevistados encontram-se distribuídos nos demais intervalos de tempo, conforme demonstrado no Gráfico 03:

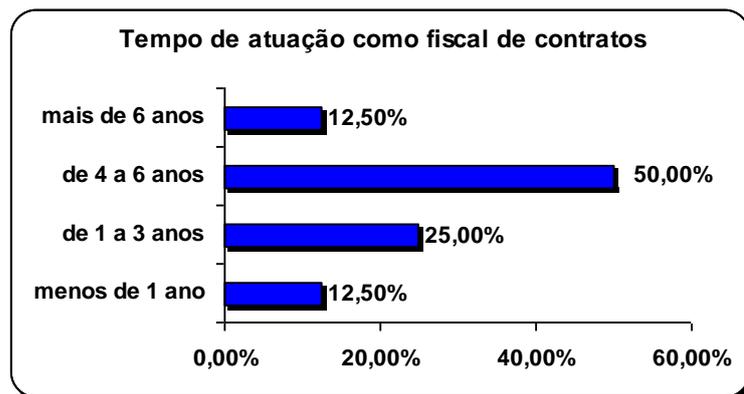


Gráfico 03 – Tempo de atuação como fiscal de contratos  
Fonte: Resultado da Pesquisa

O fato de 62,50% dos participantes da pesquisa desempenharem a atividade de fiscalização há mais de 04 anos indica que esses profissionais já atuavam na função à época da publicação da IN 02/2008, ocorrida em abril do mesmo ano, a qual disciplinou regras e

novos procedimentos para a contratação de serviços continuados na esfera pública. Os outros 37,50%, quando designados para a função, já iniciaram seus trabalhos à luz da legislação vigente, não sendo, portanto, surpreendidos pela alteração da instrução normativa.

Independentemente do tempo de atuação dos fiscais, pode-se afirmar que a equipe é formada por indivíduos comprometidos com a instituição e, portanto, encontra-se em perfeitas condições de expressar suas percepções e apresentar contribuições interessantes, visando a melhoria da prática fiscalizatória no ambiente organizacional.

## Bloco 2 – Gestão do Conhecimento – Aprendizagem Organizacional

► **Objetivos:**

- 1- identificar a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional.
- 2- verificar se no contexto da prática de fiscalização são incorporadas ferramentas que propiciem a disseminação do conhecimento entre os profissionais.

As questões constantes do Bloco 2 são descritas em detalhes na sequência. Inicia-se a análise apresentando a escala adotada para responder as questões 2.1 a 2.9:

	1	2	3	4	5
Grau de Frequência	Nunca	Raramente	Eventualmente	Frequentemente	Sempre

A Tabela 04 apresenta os valores da média ( $\mu$ ), mediana (**Md**), moda (**Mo**) e desvio-padrão ( $\sigma$ ) das variáveis em estudo:

Tabela 04 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 2.1 a 2.9

	VARIÁVEIS	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
		$\mu$	<b>Md</b>	<b>Mo</b>	$\sigma$
2.1	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos.	3,50	3,5	3	1,309
2.2	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos <b>voltados à fiscalização</b> .	1,75	2	2	0,707
2.3	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento.	4,00	4	4	0,756
2.4	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento <b>voltados à fiscalização</b> .	1,75	2	2	0,707
2.5	As experiências e conhecimentos obtidos durante a prática de fiscalização são compartilhados através de conversas e debates entre os profissionais.	2,88	2,5	2	1,356
2.6	Ao desempenhar a atividade de fiscal, além do conhecimento técnico, minhas decisões são baseadas em experiências vividas e intuição.	4,00	4	4	0,756

	VARIÁVEIS	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
		$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
2.7	Ao desempenhar a atividade de fiscal, utilizo ferramentas tecnológicas como instrumentos de suporte à captura e disseminação do conhecimento não documentado.	2,50	2,5	1	1,512
2.8	Durante a tarefa de fiscalização, avalio de forma sistematizada a qualidade de prestação de serviços, atribuindo indicadores considerados relevantes.	2,63	2,5	4	1,302
2.9	Utilizo procedimentos padronizados de controle com o intuito de facilitar o monitoramento dos contratos e preservar a memória organizacional.	2,38	2	1	1,506

Fonte: Resultado da pesquisa

Com base nas informações apuradas, são apresentadas as seguintes considerações:

As variáveis “participação em eventos externos voltados à fiscalização” (questão 2.2) e “oferecimento de programas internos de treinamento voltados à fiscalização” (questão 2.4) apresentam a menor média do conjunto ( $\mu = 1,75$ ). Na percepção dos fiscais, ainda é incipiente a participação dos agentes públicos em eventos e programas de treinamento voltados à área de fiscalização de contratos, sinalizando a necessidade de desenvolvimento de ações específicas que permitam o aperfeiçoamento e a qualificação desses profissionais. Os baixos índices de desvio-padrão registrados nestes itens ( $\sigma = 0,707$ ) apontam uma uniformidade de opiniões, confirmando que, de fato, existe um consenso entre os participantes da pesquisa. A mediana e a moda também são coincidentes ( $Md = Mo = 2$ ), revelando que, no que tange ao campo de fiscalização de contratos, raramente os profissionais tem a oportunidade de participar de eventos ou cursos de treinamento. Fazendo uma analogia com a proposta defendida por Figueiredo (2009), a instituição ainda não disponibiliza mecanismos de aprendizagem voltados à fiscalização de maneira intensa e contínua, repercutindo na atuação dos fiscais.

Em contrapartida, as variáveis “participação em eventos externos” (questão 2.1) e “oferecimento de programas internos de treinamento” (questão 2.3) apresentaram as maiores médias ( $\mu = 3,50$  e  $\mu = 4,00$ ), revelando que, diferentemente do que ocorre na área de fiscalização, os profissionais reconhecem que a instituição incentiva e promove, de forma contínua e sistemática, a aprendizagem organizacional nas demais áreas. O Gráfico 04 compara as médias entre as variáveis em análise:

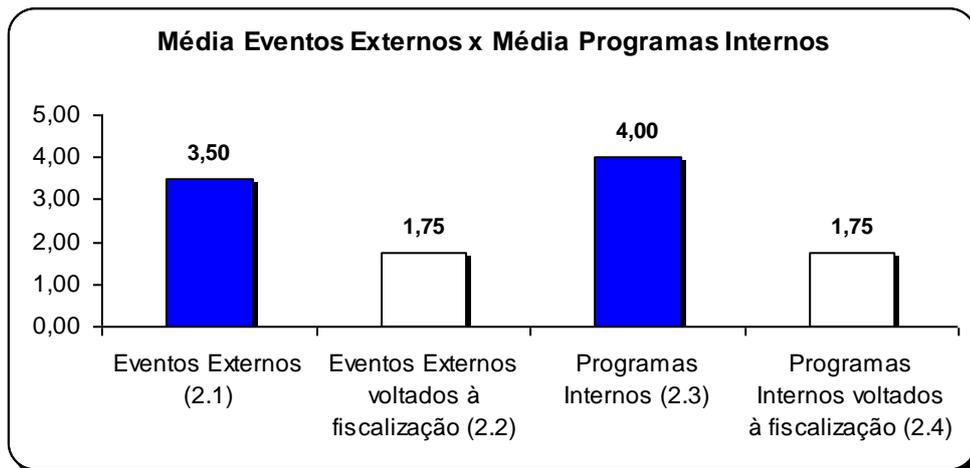


Gráfico 04 – Eventos Externos x Programas Internos  
Fonte: Resultado da pesquisa

Frente à deficiência de processos intra-organizacionais de aprendizagem voltados ao campo da fiscalização, os agentes públicos buscam alternativas para ampliar o desenvolvimento de suas competências e, muitas vezes, isso ocorre através de práticas pouco formais. A média obtida na questão 2.6 ( $\mu = 4,00$ ) revela que frequentemente as decisões dos fiscais ultrapassam a barreira do conhecimento técnico, utilizando-se de experiências vividas e intuição para resolverem dificuldades do cotidiano. Esse resultado reforça conceitos compartilhados por autores consagrados no campo da gestão do conhecimento, tais como Davenport e Prusak e Nonaka e Takeuchi, os quais afirmam que o conhecimento prévio e acumulado pode ser considerado como um misto de práticas, crenças, intuição e experiências, capaz de transformar o indivíduo e torná-lo mais competente em suas atribuições. Nesse contexto, o conhecimento tácito adquirido durante a atividade de fiscalização constitui elemento determinante na rotina dos agentes públicos. Um destaque importante refere-se ao baixo índice de variabilidade ( $\sigma = 0,756$ ) e elevado valor de mediana e moda ( $Md=Mo= 4$ ), configurando a homogeneidade de opiniões entre os entrevistados.

Outra fonte de compartilhamento de experiências e conhecimentos técnicos ocorre por meio de conversas e debates entre os profissionais. Apesar de muito útil e extremamente apropriada, esta variável não foi assinalada com frequência na pesquisa, obtendo a média  $\mu = 2,88$ . Muito possivelmente, a indisponibilidade, no campo da fiscalização, de ferramentas que facilitem a disseminação e transferência do conhecimento, tais como grupos de discussão e fóruns de debates, contribuiu para o baixo índice de frequência dessa variável. A média ( $\mu = 2,50$ ) obtida na variável “utilização de instrumentos de suporte à captura e disseminação do

conhecimento” (questão 2.7) vem confirmar a escassa utilização, por parte dos fiscais, de ferramentas tecnológicas de apoio à aquisição e transferência do conhecimento não documentado. O desafio consiste em articular um conjunto de ferramentas tecnológicas de forma a contribuir na rotina da organização, estimulando a aprendizagem, o desenvolvimento de competências e a inovação.

A variável que compõe a questão 2.9 apresenta a segunda menor média do conjunto ( $\mu = 2,38$ ), configurando a baixa utilização de instrumentos padronizados de controle durante a prática de fiscalização. A padronização de métodos constitui um dos principais mecanismos de conversão do conhecimento. Conforme estudos realizados por Bezerra e Lima (2011), a padronização surge como um importante instrumento capaz de melhorar o controle dos processos e garantir a preservação da memória organizacional. A pesquisa de campo realizada revela ainda que, apesar de atribuírem indicadores considerados relevantes para mensurar e avaliar a qualidade da prestação de serviços, a maioria dos fiscais não adota a prática de registros ou apontamentos escritos, prejudicando a transferência do conhecimento, além de inibir a sistematização do conhecimento à nível organizacional. Nessa perspectiva, a proposta de implementação de procedimentos de controle, através de instrumentos padronizados poderia trazer benefícios e auxiliar nas atividades diárias dos fiscais de contratos.

De uma maneira geral, o resultado deste Bloco encontra-se em conformidade com os estudos realizados pelo IPEA nos últimos anos. Os trabalhos registram a limitação quanto à iniciativa de implantação de gestão do conhecimento nos procedimentos diários em vários órgãos públicos. Reportando-se às recomendações dispostas por Batista (2012), torna-se necessário o desenvolvimento de ações imediatas que viabilizem a inversão deste cenário, como forma de sustentar a proposta de modernização no serviço público. Conforme ressalta Scharf, Sierra e Santos (2005), o processo de gestão do conhecimento deve ser tratado como uma área estratégica dentro da organização e, para que isso ocorra, é essencial uma reavaliação no comportamento dos gestores públicos, no sentido de priorizar o compartilhamento do conhecimento e disponibilizar ferramentas que favoreçam a aprendizagem organizacional.

A Tabela 05 apresenta o percentual de incidência das respostas obtidas nas questões 2.1 a 2.9, de acordo com a escala de frequência proposta, além de uma coluna intitulada *ranking* de prioridade de intervenção junto à instituição, cujo objetivo foi classificar as variáveis em relação às médias apuradas na pesquisa de campo, onde a variável que obteve menor média foi classificada como prioridade 1, merecendo maior atenção por parte da instituição e assim sucessivamente:

Tabela 05 – Incidência de respostas de acordo com o grau da escala de frequência – questões 2.1 a 2.9

	VARIÁVEIS	Escala de Frequência					Média μ	Ranking de prioridade
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]		
2.1	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos.	12,5%	-	37,5%	25,0%	25,0%	3,50	6º
2.2	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos <b>voltados à fiscalização</b> .	37,5%	50,0%	12,5%	-	-	1,75	1º
2.3	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento.	-	-	25,0%	50,0%	25,0%	4,00	7º
2.4	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento <b>voltados à fiscalização</b> .	37,5%	50,0%	12,5%	-	-	1,75	1º
2.5	As experiências e conhecimentos obtidos durante a prática de fiscalização são compartilhados através de conversas e debates entre os profissionais.	12,5%	37,5%	12,5%	25,0%	12,5%	2,88	5º
2.6	Ao desempenhar a atividade de fiscal, além do conhecimento técnico, minhas decisões são baseadas em experiências vividas e intuição.	-	-	25,0%	50,0%	25,0%	4,00	7º
2.7	Ao desempenhar a atividade de fiscal, utilizo ferramentas tecnológicas como instrumentos de suporte à captura e disseminação do conhecimento não documentado.	37,5%	12,5%	25,0%	12,5%	12,5%	2,50	3º
2.8	Durante a tarefa de fiscalização, avalio de forma sistematizada a qualidade de prestação de serviços, atribuindo indicadores considerados relevantes.	25,0%	25,0%	12,5%	37,5%	-	2,63	4º
2.9	Utilizo procedimentos padronizados de controle com o intuito de facilitar o monitoramento dos contratos e preservar a memória organizacional.	37,5%	25,0%	12,5%	12,5%	12,5%	2,38	2º

Fonte: Resultado da pesquisa.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as duas variáveis classificadas em primeiro lugar no ranking de prioridade estão voltadas à capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais que atuam na área de fiscalização de contratos. Na percepção dos entrevistados, torna-se urgente o desenvolvimento de ações imediatas que possibilitem o aprimoramento dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento dos termos contratuais. Esta urgência encontra-se expressa de forma enfática, considerando que 87,50% dos participantes revelaram

nunca ou raramente terem participado de eventos externos ou internos voltados à área de fiscalização.

O segundo lugar do ranking registra que apenas 12,50% dos fiscais utilizam procedimentos padronizados de controle para auxiliar no monitoramento dos contratos, sendo que 62,50% confessaram que nunca ou raramente adotam este mecanismo de conversão do conhecimento. A partir da revisão da literatura foi possível identificar algumas vantagens em implementar a padronização de mecanismos de controle, principalmente em assuntos que exigem conhecimento técnico. Um dos benefícios é a preservação da memória organizacional, considerado um fator crítico quando o espaço estudado trata-se de uma organização pública.

Diante de uma lista de ferramentas de gestão do conhecimento elencada na questão 2.10, os participantes foram convidados a assinalar algumas práticas consideradas relevantes para o seu aprendizado. Os respondentes tiveram a opção de citar mais de uma alternativa, obtendo-se um total de 20 citações. As frequências encontram-se dispostas na Tabela 06:

Tabela 06 – Frequência das ferramentas GC que mais contribuem para o aprendizado

	<b>f</b>	<b>fr (%)</b>
<b>Fóruns de debates ou grupos de discussão</b>	6	30,00%
<b>Comunidades de prática</b>	1	5,00%
<b>Melhores práticas</b>	7	35,00%
<b>Benchmarking interno e externo</b>	1	5,00%
<b>Gestão Eletrônica de Documentos</b>	3	15,00%
<b>Outro (conversas informais, e-mail)</b>	2	10,00%
<b>Total</b>	20	100,00%

Fonte: Resultado da pesquisa

Conforme apresentado na Tabela 06, do total de citações apresentadas pelos fiscais, 35% referem-se às melhores práticas e 30% aos fóruns de debates e grupos de discussão. Os demais percentuais, em menor expressividade, estão distribuídos entre as outras ferramentas de gestão do conhecimento, tais como gestão eletrônica de documentos, comunidades de prática e *benchmarking* interno e externo. Dentre as opções apresentadas, estabeleceu-se um campo, intitulado “Outro” para levantamento de práticas consideradas importantes pelos respondentes, mas não constantes no rol estruturado. Duas ocorrências foram registradas: conversas informais e e-mail, com um registro para cada uma das opções. Essas práticas são também relevantes para a troca de conhecimentos e experiências entre os profissionais, conforme afirmam Davenport e Prusak (1998) e Batista (2006). O registro dessas ferramentas a partir de uma manifestação espontânea dos participantes da pesquisa qualifica a discussão e a percepção dos fiscais quanto às práticas utilizadas.

Cabe destacar que a maioria das citações (35%) aponta a opção “melhores práticas” como a ferramenta mais relevante para o aprendizado. Este resultado demonstra a concordância e interesse dos fiscais de contratos em utilizar documentos e orientações capazes de auxiliar no desempenho da função, além de contribuir para a transferência e sistematização do conhecimento. Nesse sentido, a proposta de implementação do manual de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, disponível no Apêndice E, apresenta-se como uma ferramenta útil e interessante, uma vez que favorece a preservação da memória organizacional e estimula a aprendizagem individual dos profissionais.

Ao serem questionados a respeito da utilização de práticas de gestão do conhecimento, 62,50% dos participantes afirmaram que habitualmente não recorrem a nenhuma ferramenta em sua rotina fiscalizatória. O Gráfico 05 apresenta a relação entre as opções:



Gráfico 05 – Utilização de práticas de Gestão do Conhecimento pelos fiscais de contratos.  
Fonte: Resultado da pesquisa

Durante o trabalho de campo, a pesquisadora percebeu que o tema gestão do conhecimento não é um assunto de domínio de todos os fiscais, o que reafirma o posicionamento de Silva (2010):

No mundo acadêmico em geral e nas instituições de ensino a gestão do conhecimento não é uma prática comum, apesar de ser o ambiente no qual se trabalha gerando conhecimento dos mais diversos setores científicos e tecnológicos (SILVA, 2010, p. 21)

Compete à administração pública incentivar ações que propiciem a perfeita aquisição e transferência do conhecimento, além de incorporar e implementar em seu plano estratégico dispositivos que contemplem ferramentas e tecnologias capazes de promover a aprendizagem entre as equipes de trabalho e proporcionar a transferência do conhecimento.

### Bloco 3 – Fiscalização de Contratos

► Objetivo: identificar possíveis fragilidades ocorridas durante o acompanhamento da execução contratual, frente às recomendações dispostas em legislações específicas que regulamentam as contratações públicas.

A escala utilizada para analisar as questões 3.1 a 3.7 foi a mesma adotada no Bloco 02, ou seja, escala do tipo *Likert* com grau de frequência variando de 1 a 5, onde 1 assume o status “Nunca” e 5 registra o status “Sempre”.

Na tentativa de atingir uma análise mais aprofundada em relação às rotinas de trabalho realizadas pelos fiscais, optou-se por tratar o conjunto de dados em dois grupos, a fim de identificar diferenças de comportamentos entre os agentes públicos que foram recentemente designados e os que estão a mais tempo na função e, assim, estabelecer uma comparação quanto ao nível de conhecimento desses profissionais frente às recomendações dispostas nas legislações vigentes. Os grupos estão assim delineados:

- Grupo A – fiscais com menos de 4 anos na função, constituído por 03 fiscais e
- Grupo B – fiscais com mais de 4 anos na função, constituído por 05 fiscais

O intervalo de quatro anos justifica-se em função da publicação da IN 02/2008 – importante marco regulatório que definiu regras e diretrizes para a contratação de serviços contínuos na esfera pública. Registra-se que após a edição desta IN, outras instruções normativas e portarias foram publicadas, visando implementar o citado instrumento legal, porém, diante da expressividade de ações constantes nesta legislação direcionadas à área de fiscalização de contratos, consagra-se a publicação da IN 02/2008 como marco temporal para a análise desta pesquisa.

As variáveis dispostas nas questões 3.1 a 3.7, com exceção da questão 3.3, constituem algumas das principais atribuições dos fiscais de contratos relacionadas no Guia de Fiscalização de Contratos de Terceirização (Anexo IV da IN 02/2008) e Lei 8.666/93. A Tabela 07 apresenta os valores da média ( $\mu$ ), mediana (**Md**), moda (**Mo**) e desvio-padrão ( $\sigma$ ) das variáveis em estudo, considerando a percepção dos dois grupos pesquisados.

Tabela 07 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.1 a 3.7 por grupo

GRUPO A – FISCAIS COM MENOS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO					GRUPO B – FISCAIS COM MAIS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO			
Desvio Padrão $\sigma_A$	Moda $Mo_A$	Mediana $Md_A$	Média $\mu_A$	VARIÁVEIS	Média $\mu_B$	Mediana $Md_B$	Moda $Mo_B$	Desvio Padrão $\sigma_B$
1,732	1	1	2,00	3.1 Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto da empresa.	4,00	4	5	1,225
0,577	4	4	4,33	3.2 Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho de todos os terceirizados.	4,20	5	5	1,304
2,309	1	1	2,33	3.3 Dirige-se diretamente ao terceirizado, determinando alterações na forma de prestação de serviços, quando julga necessário (alteração de horário, folga, local de trabalho).	4,40	5	5	0,894
1,000	Amodal	4	4,00	3.4 Verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários.	2,60	3	3	0,894
0,577	2	2	2,33	3.5 Dirige-se <b>formalmente</b> ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas.	3,60	4	2	1,517
0,577	1	1	1,33	3.6 Monitora, <b>através de registros</b> , o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções.	2,60	3	3	1,140
1,155	5	5	4,33	3.7 Acompanha e controla a vigência do contrato e posteriores termos aditivos.	3,60	3	3	1,342

Fonte: Resultado da Pesquisa

Ao comparar os dois grupos de profissionais, identifica-se que a menor média e desvio-padrão estão registrados no grupo A. Os valores referentes à moda e mediana apresentaram o mesmo comportamento, já que os registros mínimos também estão presentes neste grupo. A seguir são analisados mais detalhadamente os dados coletados na pesquisa de campo, conforme avaliação realizada pelos grupos de fiscais.

A variável “monitora, através de registros, o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções” (questão 3.6) foi a ação que coincidentemente obteve a menor média nos dois grupos ( $\mu_A = 1,33$  e  $\mu_B = 2,60$ ). Entretanto, observa-se uma divergência de opiniões entre os integrantes do grupo B, caracterizada perante o elevado valor de desvio-padrão registrado ( $\sigma_B = 1,140$ ). Em contra-partida, esta mesma variável, no grupo A, registra o menor desvio-padrão dentre o conjunto de atribuições ( $\sigma_A = 0,577$ ), o que confirma a existência de maior concordância de opiniões entre os componentes deste grupo. As nuances observadas não alteram o fato de que os fiscais, independentemente do grupo em que se

encontram, apresentam dificuldades em acompanhar o nível de qualidade dos serviços prestados por empresas terceirizadas, seja por não realizarem os registros de forma sistemática, seja por não disporem de instrumentos eficientes que possam auxiliá-los no monitoramento da execução contratual.

A fragilidade quanto ao registro das ações realizadas pelos fiscais foi identificada também na questão 3.5, onde foram identificadas baixas médias para variável em estudo. Muitos profissionais confessaram não possuir o hábito de se reportarem formalmente ao preposto da empresa, quando da observação de faltas ou ocorrências verificadas durante a diligência. Na maioria das vezes, os problemas são repassados de forma verbal, não havendo o registro em documento próprio. Esta prática, comum entre os fiscais, inibe uma ação mais eficiente do órgão público junto à contratada, uma vez que, somente a partir de registros das ocorrências, torna-se possível comprovar as irregularidades, estabelecer prazos para a solução dos problemas apontados e justificar a aplicação de advertências ou outras penalidades cabíveis. Semelhante ao ocorrido na análise do item anterior, a menor média foi apurada no grupo A ( $\mu_A = 2,33$ ), contra  $\mu_B = 3,60$  identificada no grupo B. A elevada variabilidade foi registrada novamente no grupo B ( $\sigma_B = 1,517$ ), enquanto que o grupo A registrou o menor desvio-padrão do conjunto ( $\sigma_A = 0,577$ ), prevalecendo maior convergência de opiniões entre os profissionais recentemente designados para a função.

Analisando as baixas médias apuradas para as variáveis “monitora, através de registros, o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções” (questão 3.6) e “dirige-se formalmente ao preposto da empresa recomendando medidas saneadoras” (questão 3.5) fica evidente a fragilidade quanto aos registros de ocorrências ou anotações de diligências realizadas pelos fiscais de contratos. Para reverter este panorama, torna-se essencial o desenvolvimento de ações no sentido de disponibilizar mecanismos de aprendizagem que garantam maior controle e contribuam para a preservação da memória organizacional. Baseado no resultado da questão 2.10, onde os entrevistados informam que “melhores práticas” constitui a ferramenta de gestão do conhecimento que mais poderia contribuir para o seu aprendizado, propõe-se a implementação de um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados (Apêndice E), onde, além de informações relevantes de interesse dos fiscais, encontram-se dispostos modelos de instrumentos de controle, visando auxiliar a rotina de trabalho dos fiscais e garantir a preservação da memória organizacional.

Uma importante ação imposta pela legislação vigente e que foi relacionada como uma das atividades frequentemente desempenhadas pelos componentes do grupo A, refere-se ao acompanhamento frente à regularidade do pagamento de salários, adicionais e benefícios aos

terceirizados (questão 3.4). O não cumprimento das legislações e normas trabalhistas pode desencadear a responsabilização subsidiária da administração pública e administrativa do fiscal e, por este motivo, este procedimento representa uma das mais relevantes ações que deveriam ser constantemente monitoradas pelos agentes públicos. Apesar da alta média registrada entre os integrantes do grupo A ( $\mu_A = 4,00$ ), comportamento contrário foi observado no grupo B, sendo que esta variável registrou  $\mu_B = 2,60$ , a menor média dentre as presentes nesse grupo.

Com o objetivo de verificar o grau de interferência dos fiscais de contratos sob aspectos relacionados a alterações na forma de prestação de serviços, envolvendo horário, local e folga dos terceirizados, foi proposta a questão 3.3, na expectativa de avaliar o nível de ocorrência da ação. De fato, a variável em análise não pertence ao rol de atribuições inerentes aos fiscais de contrato, pelo contrário, a legislação proíbe qualquer tipo de interferência dos agentes públicos junto aos trabalhadores terceirizados, sendo esta atividade de total responsabilidade do preposto da empresa contratada. Apesar da impropriedade em dirigir-se diretamente aos terceirizados para determinar-lhes as alterações de trabalho que julguem pertinentes, os fiscais do grupo B confessaram que frequentemente praticam esta ingerência, contribuindo, inclusive, com o registro da maior média de todo o conjunto de variáveis que compõe este bloco ( $\mu_B = 4,40$ ). Posicionamento divergente foi identificado entre os integrantes do grupo A, onde esta variável incorreu na terceira menor média do grupo ( $\mu_A = 2,33$ ). Este resultado aponta que os fiscais recentemente designados para a função estão mais conscientes quanto aos dispositivos legais constantes no Enunciado 331/1993 e no Decreto 2.271/1993, os quais caracterizam a ilicitude da terceirização quando presentes elementos indicativos de subordinação e pessoalidade.

A Tabela 08 apresenta o ranking das atribuições em relação às médias apuradas na pesquisa de campo, onde a variável que obteve menor média foi classificada como prioridade 1, significando que ações precisam ser implementadas a fim de melhorar a performance do fiscal na atribuição em julgamento.

Tabela 08 – Ranking das atribuições dos fiscais de contratos por grupo

GRUPO A – FISCAIS COM MENOS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO			GRUPO B – FISCAIS COM MAIS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO	
<i>Ranking</i>	Média $\mu_A$	ATRIBUIÇÕES	Média $\mu_B$	<i>Ranking</i>
2º	2,00	3.1 Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto da empresa.	4,00	3º
5º	4,33	3.2 Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho de todos os terceirizados.	4,20	4º
4º	4,00	3.4 Verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários.	2,60	1º
3º	2,33	3.5 Dirige-se <b>formalmente</b> ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas.	3,60	2º
1º	1,33	3.6 Monitora, <b>através de registros</b> , o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções.	2,60	1º
5º	4,33	3.7 Acompanha e controla a vigência do contrato e posteriores termos aditivos.	3,60	2º

Fonte: Resultado da Pesquisa

Analisando a Tabela 08 é possível tecer algumas considerações:

- 1) o grupo A registrou a menor e maior média do conjunto,  $\mu_A = 1,33$  (questão 3.6) e  $\mu_A = 4,33$  (questão 3.2 e 3.7), respectivamente.
- 2) a atribuição “Monitora, **através de registros**, o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções“ (questão 3.6) constitui a ação menos praticada pelos fiscais sejam pertencentes ao grupo A ou ao grupo B ( $\mu_A = 1,33$  e  $\mu_B = 2,60$ ).
- 3) a atribuição “Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho de todos os terceirizados” (questão 3.2) foi classificada como a ação mais praticada nos dois grupos, incorrendo na maior média seja no grupo A ou no grupo B ( $\mu_A = 4,33$  e  $\mu_B = 4,20$ )

O Gráfico 06 sintetiza as médias apuradas referentes às atribuições dos fiscais.

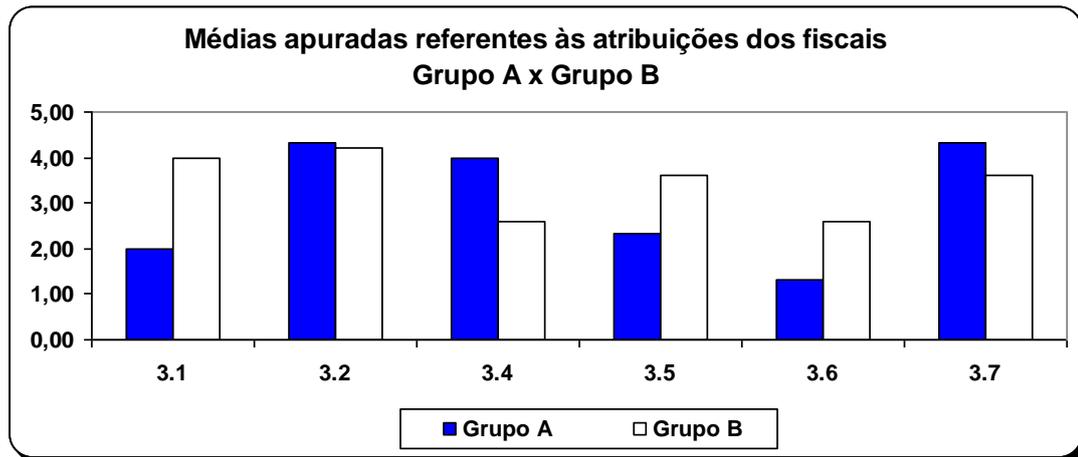


Gráfico 06 – Médias apuradas referentes às atribuições dos fiscais  
Fonte: Resultado da pesquisa

Com base nas médias apuradas na primeira parte do Bloco 3 do questionário, conclui-se a análise apresentando as principais fragilidades apontadas pelos fiscais de contratos, ressaltando que todas obtiveram médias inferiores a 3,00 (em qualquer um dos grupos), oscilando, portanto entre as frequências: nunca e raramente:

- 1- Monitora, **através de registros**, o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções (questão 3.6) - (Grupo A e B).
- 2- Dirige-se **formalmente** ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas (questão 3.5) - (Grupo A).
- 3- Verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários. (questão 3.4) - (Grupo B).
- 4- Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto da empresa. (questão 3.1) - (Grupo A).

Concluída a etapa de considerações referentes à primeira parte do Bloco 3, inicia-se a análise da segunda parte, cujo objetivo foi verificar a percepção dos fiscais acerca da importância e domínio das principais competências relacionadas ao desempenho da função.

Na sequência é realizada a apuração do Índice de Prioridade de Treinamento (IPT), conforme proposta metodológica desenvolvida por Borges-Andrade e Lima (1983), na tentativa de identificar as competências de maior *gap*.

Para apurar os resultados, utilizou-se duas escalas do tipo *Likert*, variando de 0 a 4, especificadas a seguir:

	0	1	2	3	4
Grau de Importância	Nada Importante	Pouco Importante	Medianamente Importante	Muito Importante	Extremamente Importante

	0	1	2	3	4
Grau de Domínio	Não domina a competência	Domina Pouco a competência	Domina Medianamente a competência	Domina Muito a competência	Domina Plenamente a competência

A Tabela 09 apresenta os valores da média ( $\mu$ ), mediana (**Md**), moda (**Mo**) e desvio-padrão ( $\sigma$ ) das variáveis, sob a escala “Importância” considerando os dois grupos em estudo.

Tabela 09 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.8 a 3.12 – Escala Importância por grupo

GRUPO A – FISCAIS COM MENOS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO				ESCALA – IMPORTÂNCIA	GRUPO B – FISCAIS COM MAIS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO			
Desvio Padrão $\sigma_A$	Moda $Mo_A$	Mediana $Md_A$	Média $\mu_A$	VARIÁVEIS	Média $\mu_B$	Mediana $Md_B$	Moda $Mo_B$	Desvio Padrão $\sigma_B$
0,577	4	4	3,67	3.8 Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização.	3,80	4	4	0,447
0,577	4	4	3,67	3.9 Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos.	3,80	4	4	0,447
0,577	3	3	3,33	3.10 Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.	4,00	4	4	0,000
0,577	4	4	3,67	3.11 Registrar, em documento próprio, as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.	3,80	4	4	0,447
1,155	4	4	3,33	3.12 Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.	3,80	4	4	0,447

Fonte: Resultado da pesquisa

Analisando os valores atribuídos às medidas de tendência central na Tabela 09 identifica-se que todos os entrevistados, sejam integrantes do grupo A ou B, reconhecem a importância das competências elencadas, uma vez que todos os atributos:  $\mu$ , Md e Mo assumiram valores superiores a 3,00 (muito importante). A variabilidade também registrou valores bem baixos, confirmando a convergência de opiniões entre os entrevistados, com

exceção da variável “utilizar mecanismos de controle” que obteve valor elevado no grupo A ( $\sigma_A = 1,155$ ).

Apresentada as percepções dos fiscais quanto à importância das competências elencadas, inicia-se o estudo quanto ao domínio de tais competências. A Tabela 10 apresenta os valores da média ( $\mu$ ), mediana (**Md**), moda (**Mo**) e desvio-padrão ( $\sigma$ ) das variáveis, sob a escala “Domínio” considerando os dois grupos em estudo.

Tabela 10 – Resumo estatístico: Média, Mediana, Moda, Desvio-Padrão – questões 3.8 a 3.12 – Escala Domínio por grupo

GRUPO A – FISCAIS COM MENOS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO				ESCALA – DOMÍNIO	GRUPO B – FISCAIS COM MAIS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO			
Desvio Padrão $\sigma_A$	Moda <b>Mo<sub>A</sub></b>	Mediana <b>Md<sub>A</sub></b>	Média $\mu_A$	VARIÁVEIS	Média $\mu_B$	Mediana <b>Md<sub>B</sub></b>	Moda <b>Mo<sub>B</sub></b>	Desvio Padrão $\sigma_B$
0,577	2	2	1,67	3.8 Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização.	2,20	2	3	0,837
1,000	Amodal	2	2,00	3.9 Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos.	1,80	2	1	0,837
0,577	2	2	2,33	3.10 Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.	2,80	3	2	0,837
1,000	Amodal	1	1,00	3.11 Registrar, em documento próprio, as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.	2,20	2	2	1,483
1,000	Amodal	1	1,00	3.12 Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.	1,40	2	2	0,894

Fonte: Resultado da pesquisa

Diferentemente dos valores encontrados na escala de importância, a Tabela 10 registra valores mais baixos para os atributos de medidas de tendência central sob a escala de domínio. Tanto no grupo A quanto no grupo B os valores das médias das variáveis são inferiores a 3,00, oscilando entre  $\mu = 1,00$  e  $\mu = 2,80$  (domina medianamente a competência). O resultado da pesquisa revela que, embora os fiscais reconheçam a importância das ações, existe uma deficiência quanto ao domínio de tais competências.

Particularmente em relação à moda, a Tabela 10 registra valor “Amodal” para três competências no grupo A. A ocorrência justifica-se pelo fato desse grupo ser constituído de apenas três fiscais, onde cada um deles atribuiu um valor diferente para a competência analisada, não retornando, portanto, nenhum valor de moda para o item em julgamento. A

divergência de opiniões encontra-se refletida no resultado da variabilidade do grupo A, já que estas variáveis registraram  $\sigma_A = 1,00$  (questão 3.9, 3.11 e 3.12).

Utilizando-se os valores das médias apuradas nas tabelas de importância e domínio anteriormente apresentadas, foi possível fazer um diagnóstico de necessidades de aprendizagem, a partir da identificação do *gap* de competências. Seguindo proposta metodológica desenvolvida por Borges-Andrade e Lima (1983), buscou-se avaliar as necessidades de treinamento frente algumas competências consideradas essenciais para o desempenho das atividades de fiscal de contratos.

O valor do IPT (Índice de Prioridade de Treinamento) foi calculado através da equação:  $IPT = Imp (4-D)$ , onde  $0 < IPT < 16$ ; Imp = grau de importância e D = grau de domínio apontado pelos fiscais. Os cálculos desta equação podem ser consultados em detalhes no Apêndice C. A partir da expressão proposta, percebe-se que para valores elevados de importância e baixos valores de domínio o resultado da equação retornará alto valor de IPT, configurando maior necessidade de programas voltados à capacitação e investimentos em aprendizagem nas competências em julgamento.

A Tabela 11 registra o Índice de Prioridade de Treinamento (IPT) e o *ranking* das competências na percepção dos fiscais de contratos. A competência que apresenta maior média de IPT indica maior *gap*, sendo classificada como 1º lugar na coluna de *Ranking* e assim sucessivamente.

Tabela 11 – Índice de Prioridade de Treinamento e *Ranking* de prioridade de aprendizagem por grupo

GRUPO A – FISCAIS COM MENOS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO		IPT	GRUPO B – FISCAIS COM MAIS DE 04 ANOS NA FUNÇÃO	
<i>Ranking</i>	Média IPT( $\mu_A$ )	COMPETÊNCIAS	Média IPT( $\mu_B$ )	<i>Ranking</i>
3º	8,67	3.8 Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização.	6,60	4º
4º	7,67	3.9 Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos.	8,40	2º
5º	5,67	3.10 Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.	4,80	5º
1º	11,33	3.11 Registrar, <b>em documento próprio</b> , as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.	6,80	3º
2º	10,67	3.12 Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.	10,00	1º

Fonte: Resultado da pesquisa

Analisando a Tabela 11 apresentam-se as seguintes considerações:

- 1) o grupo A registrou a maior média de IPT do conjunto:  $IPT(\mu_A) = 11,33$  (questão 3.11), enquanto que o grupo B apresentou a menor média:  $IPT(\mu_B) = 4,80$  (questão 3.10).
- 2) a competência “Registrar, **em documento próprio**, as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato“ (questão 3.11) registrou a maior média de IPT do grupo A:  $IPT(\mu_A) = 11,33$ , enquanto que o grupo B apresentou como maior média de  $IPT(\mu_B) = 10,00$  a competência “Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos” (questão 3.12).
- 3) a competência “Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.” (questão 3.10) foi classificada como a competência de menor média de IPT nos dois grupos:  $IPT(\mu_A) = 5,67$  e  $IPT(\mu_B) = 4,80$ .

O Gráfico 07 sintetiza as médias apuradas referentes às competências em análise:

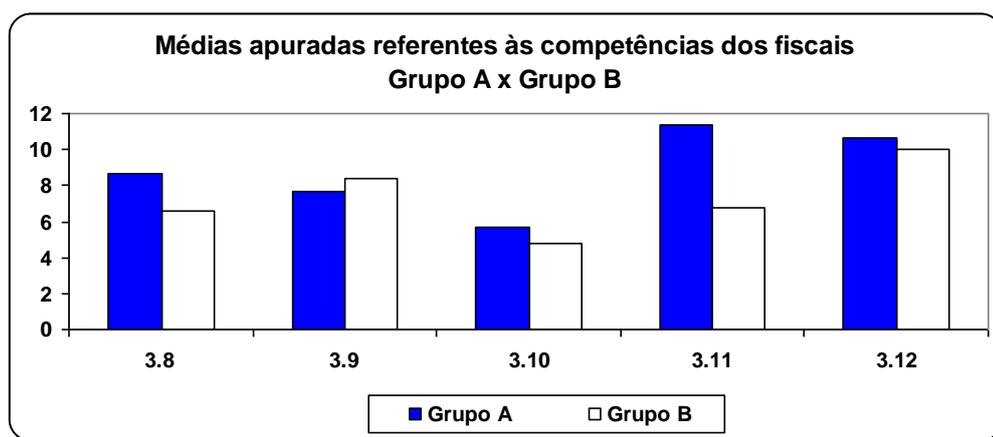


Gráfico 07 – Médias apuradas referentes às competências dos fiscais  
Fonte: Resultado da pesquisa

Considerando que as médias de IPT variam de 0 a 16 e estabelecendo o critério de que as competências que apresentaram médias de IPT maiores que 8,00 correspondem àquelas com maior prioridade de aprendizagem e treinamento, conclui-se a análise apresentando as principais competências que, no julgamento dos fiscais de contratos, precisam ser aprimoradas:

- 1- Registrar, **em documento próprio**, as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato (questão 3.11) - (Grupo A).

- 2- Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos (questão 3.12) - (Grupo A e B).
- 3- Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos (questão 3.9) - (Grupo B).
- 4- Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização (questão 3.8) - (Grupo A).

Considerando o resultado da pesquisa de campo, verifica-se que apenas a competência disposta no item 3.10 “Tem conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas” possui IPT menor que 8,00 nos dois grupos e, de acordo com o critério adotado, não haveria necessidade de oferecer treinamento para os profissionais. Entretanto, nas demais competências analisadas, a instituição deve oferecer ou proporcionar capacitação para os fiscais, sejam pertencentes ao grupo A ou B, de acordo com as médias de IPT apuradas. Além da capacitação, a instituição poderia também incentivar outras ações de “conversão” do conhecimento, como por exemplo, a prática da socialização, de maneira que os fiscais mais antigos pudessem compartilhar suas experiências com os fiscais mais novos.

Diante de uma lista estruturada de desafios, os participantes assinalaram os três fatores que mais interferem no desempenho das atividades de fiscal de contratos, totalizando 24 citações. A frequência de cada resposta encontra-se disposta na Tabela 12:

Tabela 12 – Frequência dos desafios que mais interem no exercício da função de fiscal de contratos.

	<b>f</b>	<b>fr (%)</b>
<b>Falta treinamento e qualificação para o exercício da função</b>	7	29,17%
<b>Desconhecimento de cláusulas contratuais</b>	1	4,17%
<b>Desconhecimento das atribuições e responsabilidades</b>	5	20,83%
<b>Desconhecimento acerca da legislação</b>	3	12,50%
<b>Relacionamento com preposto</b>	2	8,33%
<b>Desconhecimento acerca de ferramentas GC</b>	6	25,00%
<b>Outros</b>	0	0,00%
<b>Total</b>	24	100,00%

Fonte: Resultado da pesquisa

Os profissionais consideraram como maior desafio durante a atividade de fiscalização de contratos o item “falta de treinamento e qualificação“, sendo que a alternativa alcançou o índice 29,17% de ocorrência. O fato dos fiscais considerarem a capacitação e o aperfeiçoamento como o item de maior preocupação, confirma, de certa forma, os resultados encontrados nas questões deste bloco, anteriormente analisadas. As fragilidades por eles

apontadas durante suas atividades poderiam ser amenizadas se os profissionais participassem, de forma intensa e contínua, de treinamentos específicos voltados à legislação e demais aspectos envolvendo o tema fiscalização de contratos. De acordo com Alves (2004), “o fiscal designado deve possuir perfil ajustado ao ofício delegado, conhecimento técnico e perfeitas condições de analisar, avaliar e controlar eficazmente o instrumento contratual”. Compete à administração pública reconhecer e valorizar o profissional, dispondo dos vários mecanismos de aprendizagem propostos por Figueiredo (2009).

O item “desconhecimento acerca de ferramentas de gestão do conhecimento” surge como o segundo maior desafio relacionado, obtendo o percentual de 25,0% das citações. Este dado é bastante interessante, considerando que, apesar do tema gestão do conhecimento não ser amplamente discutido entre os fiscais de contratos, estes profissionais reconhecem que poderiam melhorar seu desempenho se usufruíssem dos benefícios advindos da utilização dessas ferramentas. Portanto, ao elencar o tema gestão do conhecimento como o segundo maior desafio enfrentado, os fiscais sinalizam a intenção de aplicar os conceitos e ferramentas de GC que estiverem à sua disposição, na tentativa de buscar melhor desempenho em suas atividades.

O terceiro item com maior índice de ocorrência foi “desconhecimento acerca das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal”, com o percentual de 20,83%, o que confirma a necessidade de melhor instruir os agentes públicos designados como fiscal, prestando-lhes todas as informações sobre a função e oferecendo o suporte que necessitarem. O item “desconhecimento acerca da legislação que regulamenta as contratações públicas” obteve 12,5%, ocupando o quarto lugar. Os itens “relacionamento com o preposto” e “desconhecimento de cláusulas contratuais” foram as opções menos citadas, porém não menos importantes.

O resultado da pesquisa de campo permitiu identificar, a partir da percepção dos fiscais de contratos, os principais desafios enfrentados por estes profissionais durante o desempenho de sua função, além de pontuar fragilidades frente às atribuições pertinentes e às legislações que disciplinam o tema contratações públicas. Com o intuito de tirar prospeções e buscar outros elementos importantes para comprovar e corroborar a pesquisa, propõe-se realizar a triangulação iterativa entre algumas variáveis analisadas neste estudo e os resultados obtidos em dois outros estudos de casos desenvolvidos em instituições públicas previamente selecionadas, cuja abordagem será analisada na seção seguinte.

#### 4.3 TRIANGULAÇÃO A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO SELECIONADOS

A comparação entre estudos de caso qualifica a triangulação iterativa e reafirma a importância da combinação entre várias fontes de evidências no estudo qualitativo, contribuindo para a ampliação de perspectivas teóricas (CSILLAG; MARTINS; PRIMO, 2012).

Utilizando-se do conceito de triangulação – mecanismo que permite a expansão do entendimento analítico do método – foram selecionados dois estudos de caso de natureza semelhante à pesquisa em análise, a fim de identificar os pontos em comum e estabelecer as evidências entre os casos. O Quadro 15 descreve os estudos selecionados, os quais foram examinados em instituições públicas:

<b>Estudo de Caso</b>	<b>Autor / Título</b>	<b>Instituição</b>
1	Gonçalves (2006) “Sistema de controle da terceirização na UFRGS”.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
2	Castro (2010) “Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública”.	Fundação Oswaldo Cruz

Quadro 15 – Apresentação dos estudos de caso selecionados para realizar triangulação iterativa.

Fonte: Revisão da literatura

Os dois trabalhos foram discutidos e avaliados academicamente, trazendo contribuições relevantes para as instituições em pauta. As dissertações selecionadas adotaram como foco central o tema terceirização de serviços na administração pública. O estudo de caso 1 trata de uma instituição federal de ensino superior, entidade com características e contexto semelhantes ao caso em análise. O estudo de caso 2, além da recente publicação, destaca-se por enfatizar aspectos envolvendo obrigações trabalhistas, tema altamente relevante no escopo da terceirização.

Ressalta-se que, durante a revisão da literatura, foram identificados outros estudos de caso que abordam o tema, porém, diante das justificativas apresentadas quanto ao critério adotado de seleção de casos julga-se que os estudos selecionados, além de exemplificar a comparação dos casos, são suficientes para evidenciar a triangulação iterativa.

O Quadro 16 sintetiza e associa os resultados dos estudos selecionados junto às variáveis que compõem o instrumento de coleta de dados, objeto deste trabalho acadêmico:

<b>Estudo de caso 1 Gonçalves (2006)</b>	<b>Estudo de caso em análise</b>	<b>Estudo de caso 2 Castro (2010)</b>
<b>Perspectivas Teóricas /Resultados</b>	<b>Variáveis do constructo</b>	<b>Perspectivas Teóricas /Resultados</b>
1) “O fiscal deve saber que a sua omissão ou o cumprimento incorreto de sua tarefa podem gerar dano ao erário.” (Gonçalves, 2006, p. 57).	“O agente público tem conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos?” (questão 3.9).	1) “Ao assumir o encargo, o fiscal deve estar esclarecido sobre as suas responsabilidades e de que forma deverá exercer suas atividades.” (Castro, 2010, p. 80)
2) “O acompanhamento deve ser executado por servidor comprometido com a instituição, conhecedor das cláusulas contratuais, treinado e atualizado de acordo com a legislação vigente.” (Gonçalves, 2006, p. 76).	“A instituição incentiva a participação em eventos externos e programas internos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização?” (questão 2.2 e 2.4).	2) “Os fiscais de contratos necessitam de uma capacitação mais adequada, bem como periódica, tendo em vista as mudanças constantes que ocorrem na legislação.” (Castro, 2010, p. 80).
3) “O gerenciamento adequado de todo o processo poderá evitar prejuízos de toda ordem e prevenir a penalização de órgãos das áreas tributária e trabalhista.” (Gonçalves, 2006, p. 76).	“O fiscal verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários?” (questão 3.4).	3) “A fase do processo de contratação onde ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas é a de fiscalização.” (Castro, 2010, p.74).

Quadro 16 – Estudos sobre terceirização de serviços na administração pública

Fonte: Revisão da literatura

Com base nas informações constantes no Quadro 16, inicia-se a análise entre os três estudos de caso. Apesar de contemplarem abordagens específicas, é possível identificar semelhanças em determinados tópicos investigados, convergindo, inclusive, nos resultados encontrados.

Gonçalves (2006) defende que o primeiro passo para atingir vantagem no processo de terceirização é desenvolver controles que busquem maior eficiência e eficácia na gestão dos contratos. Para a autora, a crescente demanda envolvendo a prestação de serviços terceirizados exige a utilização de ferramentas apropriadas no intuito de alcançar o efetivo acompanhamento e monitoramento contratual.

Em uma abordagem mais específica, Castro (2010) explora os fatores que contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização, ressaltando a importância em atender às exigências dispostas na IN 02/2008, quanto ao controle e apresentação da documentação constante no Guia de Fiscalização, anexo à legislação. O estudo conclui que o controle da adimplência relativa às obrigações trabalhistas está pautado no cumprimento, por parte da fiscalização de contratos, das diretrizes dispostas no citado instrumento legal.

De fato, os dois estudos de caso enfatizam e reafirmam a necessidade de desenvolver mecanismos de controle contratual, visando auxiliar a rotina de trabalho dos fiscais. Esta prerrogativa é também defendida no presente trabalho, no qual além de ressaltar a utilização

de procedimentos de controle para organizar as atividades, busca-se aliar diretrizes voltadas à gestão do conhecimento ao contexto de atuação dos fiscais, visando incentivar a aprendizagem e garantir a construção da memória organizacional. Em suma, o controle surge como uma ferramenta apropriada e determinante para a obtenção de resultados positivos no desempenho das práticas fiscalizatórias.

Entretanto, para que os agentes públicos possam desempenhar as atividades de controle com eficiência, faz-se necessário o envolvimento dos gestores públicos no sentido de oferecer condições para que os fiscais ampliem seus conhecimentos técnicos. Capacitação e treinamento constituem ações obrigatórias para melhorar o desempenho profissional do grupo e restabelecer a motivação dos fiscais. A importância quanto à participação em eventos direcionados à fiscalização foi ressaltada nos três trabalhos.

Além do desenvolvimento do conhecimento técnico, outro ponto muito debatido nos estudos de caso em pauta refere-se às atribuições e responsabilidades inerentes ao fiscal. O desconhecimento dos fiscais quanto às obrigações do cargo ficou evidente nos três trabalhos. A falta de esclarecimentos pode gerar consequências graves, incluindo dano ao erário, cabendo ao fiscal, neste caso, responder na esfera cível, administrativa e penal quanto aos atos indevidamente praticados. Especificamente no estudo de caso 1, Gonçalves (2006) resalta ainda o fato de um único servidor atuar como fiscal em mais de um contrato, aumentando o grau de responsabilidade do agente público.

Finalizando a análise, é notória a constante preocupação das organizações em relação às obrigações trabalhistas. O controle dessa variável deve ser sistemático, uma vez que legalmente a administração pública pode responder subsidiariamente perante os passivos trabalhistas que porventura a contratada não tiver condições de assumir. Especificamente no estudo de caso 2, Castro (2010) afirma que, ao desenvolver uma fiscalização eficiente, a organização pode identificar antecipadamente problemas de inadimplência das ações trabalhistas e tomar as providências necessárias junto à contratada. Os três estudos de caso ressaltam a importância quanto ao acompanhamento das obrigações trabalhistas, mas demonstram dificuldades em cumprir todas as orientações dispostas em lei.

Diferentemente da triangulação tradicional que frequentemente é simplificada na comparação dos dados obtidos na pesquisa de campo com fontes documentais existentes na própria instituição em estudo, a triangulação iterativa permite mapear os principais achados de cada trabalho e estabelecer relações entre as variáveis analisadas, reafirmando a inter-relação entre as várias fontes de evidências. A maior vantagem em adotar fontes múltiplas de

evidências está no desenvolvimento de linhas convergentes de investigação (YIN, 2005), o que, de fato, pôde ser comprovado nesta análise.

O presente trabalho acadêmico, entretanto, trouxe uma abordagem distinta dos casos selecionados no que tange à forma de tratamento e equacionamento do problema. Enquanto os casos desenvolveram um enfoque estritamente baseado em normativos legais que regulam o contexto da terceirização, o presente trabalho, além dos princípios administrativos e de gestão pública, buscou conceitos e ferramentas da gestão do conhecimento para tratar o tema e encontrar suporte na proposição de diretrizes, visando disseminar mudanças de cultura dentro da organização. Essas mudanças não estão restritas apenas aos fiscais de contratos, uma vez que exigem, principalmente, a participação do corpo de gestores públicos da administração superior da instituição, no que tange ao desenvolvimento de ações efetivas, visando aperfeiçoamento na aferição e desempenho das atividades de fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Entende-se que ao trazer o arcabouço teórico da gestão do conhecimento para o enfrentamento do problema de pesquisa, este trabalho contribui para a ampliação de perspectivas teóricas e a expansão analítica do método. As reflexões suscitadas nos estudos de caso analisados permitem um maior detalhamento acerca do fenômeno estudado, uma melhor compreensão do problema em análise e um refinamento de teorias.

## 5 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Após observação e avaliação de todo o cenário que envolve o problema de pesquisa, é possível tecer algumas considerações importantes e também propor diretrizes voltadas ao aprimoramento do processo de fiscalização de contratos terceirizados no âmbito da universidade pública analisada. As teorias e conceitos advindos da temática gestão do conhecimento e inovação, além da abordagem acerca da prática de terceirização e contratos administrativos na esfera pública, sustentaram os principais eixos de discussão deste trabalho e contribuíram para uma reflexão mais intensa quanto ao problema de pesquisa proposto.

Diante das várias legislações que regulamentam as contratações públicas aliadas às constantes exigências estabelecidas pelos órgãos de controle externo, responsáveis por zelar e defender o interesse coletivo, torna-se necessário que as organizações públicas desenvolvam ações efetivas no sentido de capacitar seus talentos humanos, oferecendo condições para que estes profissionais possam adquirir o conhecimento suficiente para desempenhar com eficiência todas as atribuições que lhes são delegadas.

Neste contexto, compete à instituição estimular o desenvolvimento de competências dos agentes públicos formalmente designados para a função de fiscais de contratos, criando oportunidades para o aprimoramento das rotinas e investindo na constante qualificação dos profissionais que atualmente estão envolvidos nesta atividade, incluindo também os servidores que possuem o perfil apropriado para eventualmente virem a atuar nesta função em momento oportuno. A tarefa de fiscalização deve ser conduzida a partir de um olhar sistêmico, pautado em um enfoque organizacional, seguindo o modelo definido por Figueiredo (2009), no qual a organização deve priorizar os seus principais componentes de capacidade tecnológica, seja o capital organizacional, especificado por meio de rotinas, procedimentos e manuais; seja o capital humano, caracterizado por meio do conhecimento tácito e habilidades presentes nos recursos humanos da instituição.

Portanto, visando alcançar melhor desempenho organizacional, é papel dos gestores públicos intensificar o desenvolvimento de ações com o objetivo de minimizar as fragilidades identificadas no campo da fiscalização e disseminar uma mudança de cultura dentro da organização. Neste sentido, são propostas as seguintes diretrizes baseadas nos conceitos da gestão do conhecimento, a partir das evidências coletadas neste estudo de caso:

► estimular a aprendizagem contínua no ambiente de trabalho, incentivando a troca de experiências entre os fiscais de contrato, como também entre estes profissionais e a própria organização. Uma iniciativa interessante seria a criação de um grupo de discussão ou fóruns de debates com a participação dos fiscais atuais e também dos servidores que possuem o perfil para virem a desempenhar a função oportunamente. Ao implementar esta ação, a instituição favorece a dinâmica da aprendizagem, possibilita a transferência do conhecimento técnico e desenvolve competências dos profissionais.

► implementar procedimentos de controle, visando monitorar mais sistematicamente os contratos de serviços terceirizados, garantir a excelência da qualidade da prestação de serviços e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Ao adotar instrumentos padronizados de controle durante a prática da fiscalização, a instituição promove a conversão do conhecimento e garante a preservação da memória organizacional. O resultado da pesquisa de campo revelou que “melhores práticas” constitui a ferramenta mais importante para o aprendizado, na percepção dos fiscais de contratos. Dessa forma, a proposta de implementar um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados, desenvolvido a partir da presente pesquisa e apresentado no Apêndice E, surge como uma oportunidade de melhorar o sistema de monitoramento e controle dos contratos terceirizados, além de possibilitar a aprendizagem individual dos profissionais.

► promover capacitação periódica dos profissionais, no intuito de desenvolver competências e favorecer o compartilhamento do conhecimento. Esta diretiva talvez seja a base e a explicação para todo o contexto do problema em estudo. A instituição pode valorizar seus talentos humanos, priorizando o oferecimento de treinamento e capacitação contínua, visando ampliar o conhecimento técnico dos fiscais para que estes possam desempenhar com eficiência as várias recomendações dispostas nos instrumentos legais que disciplinam o tema fiscalização de contratos.

Por fim, insta ressaltar que todos os fatores abordados levam a refletir sobre a necessidade de desenvolvimento e manutenção de uma política de gestão de contratos eficiente, pautada em variáveis que satisfaçam e atendam ao dinamismo que atualmente abarca o setor público. Este trabalho acadêmico buscou respaldo na gestão do conhecimento para propor melhorias no processo de fiscalização com o intuito de garantir eficiência e melhor utilização dos recursos em universidades públicas. O ato de fiscalizar exige um envolvimento contínuo dos agentes, os quais precisam sempre cumprir suas tarefas com presteza e zelo, em consonância com os normativos legais, métodos e controle, em favor do bem público.

Nesta perspectiva, o conceito de gestão do conhecimento definido por Batista (2012, p. 49) é perfeitamente aplicável e encerra com propriedade este estudo:

Gestão do Conhecimento é um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012, p. 49).

Como proposta para elaboração de trabalhos futuros, sugere-se:

- ▶ aprofundar e ampliar o escopo da pesquisa, visando mapear todos os processos de aprendizagem que podem ser desenvolvidos na instituição e avaliar o impacto que tais mecanismos proporcionariam sobre o acúmulo de capacidades frente à atividade de fiscalização de contratos.
- ▶ expandir os estudos para os demais contratos administrativos pactuados com a administração pública, incluindo fornecimento de materiais de consumo e equipamentos patrimoniais, pois da mesma forma que os serviços terceirizados, estes contratos também precisam ser constantemente monitorados pelos fiscais, atribuindo o mesmo grau de responsabilidade e zelo pelo bem público.
- ▶ replicar a metodologia e a abordagem desenvolvidas neste projeto em outras IFES, a fim de permitir generalizações mais seguras e adequadas, ampliando a validade externa dos constructos.

Esta pesquisa revelou que a área de fiscalização de contratos terceirizados constitui um desafio não apenas para a instituição em análise. A partir da revisão da literatura foi possível identificar que outras universidades e organizações públicas também compartilham de dificuldades semelhantes, sendo que a grande maioria aponta fragilidades a serem superadas e necessidade de desenvolvimento de ações para equacionar o problema.

No presente estudo de caso, ficou evidente que a instituição possui mecanismos de aprendizagem eficientes em várias áreas de atuação, sendo necessário, entretanto, expandi-los para o campo da fiscalização. Os procedimentos, práticas, métodos e instrumentos aqui propostos contribuem para o resgate da valorização da área, mas não são suficientes. É preciso intensificar uma política de gestão de contratos integrada ao Plano de Desenvolvimento Institucional, de forma a alinhar o conjunto de ações aos resultados finais da instituição, cuja base encontra-se pautada no fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDULLAH RESEARCH FELLOW; HEMA DATE ASSOCIATE PROFESSOR. Public sector knowledge management: a generic framework. **Public sector ICT Management Review**, n. 01, vol. 03, p. 1-14, jan./jun. 2009.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan./abr. 2009.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e Precarização numa Ordem Neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs). **A cidadania negada – Políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001. p.36-46.

ARAGÃO NETO, Raymundo Moniz de. **Avaliação dos processos de gestão do conhecimento e inovação no setor de serviços**: Desenvolvimento de modelo e estudo de caso. 2007. 169f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

ARAÚJO, Maria Arlete Dutra; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.18, n.69, p.647-668, out./dez. 2010.

BARRETO, Cláudio William da Conceição. **Proposta de diretrizes para projeto de terceirização no serviço público**: estudo de caso no Inmetro. 2010. 102f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Governo que aprende**: Gestão do Conhecimento em Organizações do Executivo Federal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, jun, 2004 (Texto para discussão, n. 1022).

BATISTA, Fábio Ferreira. **O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de Administração e Planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, mai, 2006 (Texto para discussão, n. 1181).

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2012.

BATISTA, Fábio Ferreira; QUANDT, Carlos Olavo; PACHECO, Fernando Flávio; TERRA, José Cláudio Cyrineu. **Gestão do conhecimento na Administração Pública**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, jun, 2005 (Texto para discussão, n. 1095).

BATISTA, Fábio Fereira; XAVIER, Antônio Carlos R; MENDES, Luis Carlos; ROSENBERG, Gerson. **Gestão do Conhecimento em organizações públicas de saúde**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, dez, 2007 (Texto para discussão, n. 1316).

BATTAGLIO, R. Paul. Privatization and its challenges for human resource management in the public sector. In: **Review of Public Personnel Administration**, v. 29, n. 3, p. 203-206, September 2009.

BATTAGLIO, R. Paul; LEDVINKA, Christine B. Privatizing human resources in the public sector. In: **Review of Public Personnel Administration**, v. 29, n. 3, p. 293-307, September 2009.

BEHR, Ricardo Roberto; NASCIMENTO, Schleiden Pinheiro. A gestão do conhecimento como técnica de controle: uma abordagem crítica da conversão do conhecimento tácito em explícito. **Cadernos EBAPE.BR - FGV**, v. 6, n. 5, p. 2-11, Março, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em organizações públicas**. 2.ed. revisada e atualizada. Rio Grande do Sul: Educs, 2007.

BEZERRA, Marcela de Sá Marques. **A padronização de processos como estratégia de sistematização do conhecimento**: o caso da implantação do manual de segurança em uma empresa de energia. 2011. 196f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

BEZERRA, Marcela de Sá Marques; LIMA, Gilson Brito Alves. Sistematização da gestão do conhecimento: um estudo a partir da experiência na elaboração de um manual de segurança em uma empresa de energia. **Perspectivas em gestão e conhecimento**, João Pessoa, v.1, n.2, p. 232-248, jul/dez.2011

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da Pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; LIMA, Suzana Maria Vale. Avaliação de necessidades de treinamento: um método de análise de papel ocupacional. **Tecnologia Educacional**, v. 12, n. 54, p. 5-14, set./ out. 1983.

BRASIL, Aroldo Guimarães. A empresa e a estratégia da terceirização. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 6-11, mar./abr. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed.revisada, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) >. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm)>. Acesso em: 14 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.547, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98925/decreto-4547-02>>. Acesso em: 14 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 mai. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9632.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm)>. Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 20 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 256 - TST**. Contrato de prestação de serviços – Legalidade – divulgado em 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_251\\_300.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html)>. Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Enunciado 331 - TST**. Contrato de prestação de serviços – Legalidade – divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)>. Acesso em: 12 set. 2011.

BUSTINZA, Oscar F.; MOLINA, Luis M.; GUTIERREZ-GUTIERREZ, Leopoldo J. Outsourcing as seen from the perspective of knowledge management. In: **Journal of Supply Chain Management**, v. 46, n. 3, p. 23-39, July 2010.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria de Paula. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CARTONI, Daniela Maria. Gestão do conhecimento como ferramenta de estratégia organizacional. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 10, n. 12, p. 96-105, 2006.

CARVALHO, Daniel Bulha de. As Influências da lei de responsabilidade fiscal nas licitações e contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 118, p. 25-34, mai./ago. 2010.

CASTRO, Ana Célia Bastos de. **Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães**. 2010. 94f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010.

CHOU, David C.; CHOU, Amy Y. Innovation outsourcing: risks and quality issues. In: **Computer Standards & Interfaces**, p. 350–356, November, 2010.

CSILLAG, João Mário; MARTINS, Ricardo; PRIMO, Marcos André Mendes. Estudos de caso como opção de pesquisa empírica em operações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 52, n. 4, p. 380 -385, jul./ago., 2012.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual**. 14.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

DOETZER, Isis Chamma. **Controle do cumprimento dos direitos trabalhistas nas atividades contínuas de terceirizações: O caso da empresa prestadora de serviços e a Administração Pública**. 2009. 131f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) FAE, Centro Universitário, Curitiba, 2009.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Concurso Inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). **Cadernos ENAP – Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, n. 32, p. 9-53, dez. 2007.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves; TOMACHESKI, João Alberto. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? **Cadernos ENAP – Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, n. 34, p. 9-55, 2010.

FERRUZZI, Marcos Antônio; SARCOMANO NETO, Mário; SPERS, Eduardo Eugênio; PONCHIO, Matheus Canniatti. Razões da terceirização de serviços em empresas de médio e grande porte. **BBR – Brazilian Business Review**, Vitória- ES, v. 8, nº 4, p. 46-69, out./dez. 2011

FIALHO, Francisco Antônio Pereira; MACEDO, Marcelo; SANTOS, Neri dos; MITIDIARI, Tibério da Costa. **Gestão do Conhecimento e Aprendizagem**: as estratégias competitivas da Sociedade pós-industrial. Florianópolis: Ed. Visual Books Ltda, 2006.

FIGUEIREDO, Paulo Negreiros de. **Gestão da inovação**: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

FLECKER, Jörg; HERMANN, Christoph. The liberalization of public services: company reactions and consequences for employment and working conditions. In: **Economic and Industrial Democracy**, v. 32, nº 3, p. 523-544, April 2011.

FLEURY, Maria Teresa Leme; OLIVEIRA, Moacir M. J. **Gestão estratégica do conhecimento**: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2001.

FLORIANO, José Cebalsir; LOZECKYI; Jeferson. A importância dos instrumentos de controle interno para gestão empresarial. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, ed. 5, 2008.

Disponível em:

[http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista\\_Pos/P%C3%A1ginas/5%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/6-Ed5\\_CA-SA\\_Instr.pdf](http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/5%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/6-Ed5_CA-SA_Instr.pdf). Acesso em 17 de dezembro/2011.

Acesso em 25 de novembro/2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional**.

Disponível em <<http://www.senac.br/BTS/252/boltec252c.htm>>. Acesso em 19 de setembro/2011

GARCIA, Flávio Amaral. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à Administração Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 19, set./out./nov. 2009.

Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-28-junho-2011-flavio.amaral.pdf>>. Acesso em 19 de setembro/2011.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço e manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, n. 15, p. 513-537, mai./jun. 2011.

Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=1](http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1)>. Acesso em: 13 de agosto/ 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GRAHAM, Andrew. Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público. **Estudos de Caso ENAP – Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, 2010.

HART, O. S. A.; VISHNY, R. W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. In **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, p. 1127–1161, 1997.

HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de.; SCANDOLARA, Neudi Luís; FRANCISCO, Antônio Carlos de. A importância dos processos de aprendizagem para acumulação de competências tecnológicas: um estudo de caso (1999-2008). **Revista Gestão Industrial**, Paraná, v. 05, n. 02, p. 192-208, jun. 2009.

JENSEN, Paul H.; STONECASH, Robin E. Incentives and the efficiency of public sector – outsourcing contracts. In **Journal of Economic Surveys**, v. 19, n. 5, p. 767-787, 2005.

KETTL, D. F. **The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.

MACHADO, Diego de Q.; IPIRANGA, Ana S. R. Outsourcing estratégico em recursos humanos: uma análise dos elementos teóricos observados na prática empresarial. In: XIII SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 2010, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/526.pdf>  
Acesso em 05 jan.2012.

MATOS, Urbano. Gestão do Conhecimento na Administração Pública. **Capital Público**, Espírito Santo, mai, 2011. Seção Giro Capital. Disponível em: [http://capitalpublico.com.br/conteudo/giro\\_capital/default.aspx?Id=9cd07c73-9df9-448b-83a2-a8d4a628f66a](http://capitalpublico.com.br/conteudo/giro_capital/default.aspx?Id=9cd07c73-9df9-448b-83a2-a8d4a628f66a). Acesso em: 15 nov.2011.

MCLVN, R.; MCCRACKEN, M.; MCHUGH, M. Creating outsourced shared services arrangements: Lessons from the public sector. In **European Management Journal**, v. 29, n. 6. p. 448-461, dec. 2011.

MOREIRA, Heloisa. C.; SACCO, Fábila S. Fiscalização dos contratos administrativos: mecanismos de eficácia para coibir desvios advindos de fraudes e má gestão dos recursos públicos. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR, 3., 2011, Santa Catarina. **Anais eletrônicos...** Santa Catarina, Universidade do Sul de Santa Catarina, 2011. Mesa-redonda.

Disponível em: <http://www.unisul.br/hotsites/3spi/grupos-tematicos-de-administracao.html>. Acesso em: 15 nov.2011.

NASCIMENTO, Daniele M. V.; MORAES, Ionete C. Um olhar teórico sobre os processos de aprendizagem organizacional e a possibilidade de sua relação com a mudança estratégica nas organizações. **Perspectivas em Gestão e Conhecimento**, v.1, n.2, p. 105-117, João Pessoa, jul/dez.2011.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 5.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ODELIUS, Catarina Cecília; ABBAD, Gardênia da Silva; RESENDE JÚNIOR, Pedro Carlos; SENA; André de Castro; VIANA, Caroline Rodrigues; FREITAS, Tatiana Leão; SANTOS; Tamisia Cristofane Novaes. Processos de aprendizagem, competências aprendidas, funcionamento, compartilhamento e armazenagem de conhecimentos em grupos de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR - FGV**, v. 9, n.1, p. 202-219, Rio de Janeiro, mar.2011

PAMPLONA FILHO, Rodolfo Terceirização e responsabilidade patrimonial da Administração Pública. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos – ILC**, n. 196, p. 625-630, Curitiba, jun.2010

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PINTO, Ricardo Lopes. **Qualidade no serviço de manutenção predial terceirizado**: Um estudo de caso em uma organização pública autárquica. 2009. 318f. Tese de Doutorado (Doutorado em Administração) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de Terceirização**: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação de projetos e quais são os caminhos do sucesso. 9.ed. São Paulo: STS, 1998.

QUEIROZ, Roberta G.; CKAGNAZAROFF, Ivan B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados á inovação no setor público. **Revista da Administração Pública**, v. 44, n.3, p. 679-705, Rio de Janeiro, mai./jun..2010.

QUIGGIN, J. Contracting out: promise and performance. *Economic and Labour Relations Review*, v.13, n. 1, p.88–104, 2002.

QUINTANS, Benjamin Salgado **A importância da gestão do conhecimento na melhoria dos processos**: um estudo de caso em serviços de saúde. 2008. 121f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

REZENDE, Wilson. Terceirização: a integração acabou? **Revista de Administração de Empresas**, v. 37, n. 4, p. 6-15, São Paulo, out./dez.1997.

RIEGE, Andreas; LINDSAY, Nicholas. Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. In: **Journal of Knowledge Management**, v. 10, Iss: 3, p. 24-39, 2006

RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez y. **Gestão do conhecimento e inovação nas empresas**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda, 2010.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Terceirização: um retrato da aplicação desse instituto na Administração Pública. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos – ILC**, n. 217, p. 277-282, Curitiba, mar.2012

SANTOS, João Alberto dos. Terceirização: um manual segundo Queiroz. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 11, n. 13, p. 151-159, 2007.

SCHARF, Edson Roberto; SIERRA, Eduardo José Floriano; SANTOS, Leomar dos. Gestão do Conhecimento em Universidades: Perspectivas e Propostas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, 5. 2005, Mar del Plata. **Anais eletrônicos...** Poder, Gobierno Y Estratégias En Las Universidades De América Del Sur, 2005.

Disponível em: <http://vcoloquio.blogspot.com/2005/08/5-coloquio-gestion-universitaria.html>. Acesso em: 15 nov.2011.

SILVA, Ronaldo Pedreira. **A gestão do conhecimento em instituições de ensino superior e tecnológico**: análise do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA. 2010. 150f. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Mestrado Acadêmico em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SILVA FILHO, Antônio Isidoro da. Mecanismos de Aprendizagem em organizações: desenvolvimento e validação de uma escala de medida. **Revista de Administração Mackenzie**, v.10, n.1, p. 37-57, São Paulo, jan/fev.2009.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TERRA, José Cláudio Cyrineu. **Gestão do Conhecimento e e-learning na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Conhecimento**: o grande desafio empresarial. 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**: Teoria e Prática. 4.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

WU, Wei-Li; YEH, Ryh-Song. Managing effective knowledge acquisition in outsourcing alliances: a supplier's perspective. In: **African Journal of Business Management**, v. 5, n. 5, p. 1755-1762, March, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, S. Outsourcing: uncovering the complexity of the decision. In: **International Public Management Journal**, v. 10, n. 3, p. 307-325, sep/ 2007.

ZANNI, Pedro Pinto; MORAES, Gustavo Hermínio Salate Marconde de.; MARIOTTO, Fábio Luiz. Para que servem os estudos de caso único?. In: XXXV Encontro do ANPAD – Rio de Janeiro, RJ, set/2011.

## GLOSSÁRIO

A seguir apresenta-se o significado de alguns termos, expressões ou palavras utilizadas no decurso do presente trabalho. As definições estão dispostas em Batista (2012):

**Administração pública** – é o conjunto das entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. É subdividida em poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e em esferas (federal, estadual e municipal) (Batista, 2012, p. 75).

**Conhecimento explícito** – é o conhecimento que precisa ser externalizado de alguma forma adequada (livros, revistas, artigos etc.). No contexto da gestão do conhecimento organizacional (GC) nós devemos externalizar o conhecimento crítico ou importante que precisa ser acessado, compartilhado, aplicado e desenvolvido por outras pessoas. É impossível externalizar todo o conhecimento tácito. As organizações devem considerar a possibilidade de externalizar o conhecimento considerado crítico a ser aplicado na organização e que é o diferencial no seu desempenho (Batista, 2012, p. 78)

**Conhecimento tácito** – é o conhecimento mais valioso. É o conhecimento interno e pessoal. Ele se encontra na mente das pessoas e é constantemente atualizado por meio do processo de aprendizagem (Batista, 2012, p. 78).

**Eficiência** – envolve a comparação das necessidades de atuação com as diretrizes e os objetivos propostos e com o instrumental disponibilizado. É alcançada por meio de procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema e tem em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos (Batista, 2012, p. 78).

**Melhores práticas (*Best practices*)** – este tipo de iniciativa refere-se à identificação e à difusão de melhores práticas, que podem ser definidas como um procedimento validado para a realização de uma tarefa ou solução de um problema. Inclui o contexto no qual pode ser aplicado. São documentadas por meio de bancos de dados, manuais ou diretrizes (Batista, 2012, p. 80).

**Práticas de Gestão do Conhecimento** – são práticas de gestão organizacional voltadas para produção, retenção, disseminação, compartilhamento e aplicação do conhecimento dentro das organizações, bem como na relação dessas com o mundo exterior (Batista, 2012, p. 81).

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A – Protocolo do Estudo de Caso**

O protocolo do estudo de caso tem a finalidade de orientar o pesquisador durante o desenvolvimento de seu trabalho de campo. Ao estabelecer previamente as diretrizes e procedimentos de coleta de dados, o pesquisador reduz os riscos inerentes a todo trabalho de investigação e aumenta a confiabilidade da pesquisa (YIN, 2005).

Com o propósito de registrar todas as etapas de execução do projeto e detalhar a sequência de ações realizadas durante o desenvolvimento da pesquisa, apresenta-se o sumário do protocolo do presente estudo de caso, destacando as seções sugeridas por Yin (2005):

### **SUMÁRIO**

- 1 Visão geral do projeto do estudo de caso
- 2 Procedimentos do trabalho de campo
- 3 Questões do estudo de caso
- 4 Guia para o relatório do estudo de caso

APÊNDICE A1 – Mapa mental do protocolo do estudo de caso

APÊNDICE A2 – Plano de análise do estudo de caso

APÊNDICE A3 – Matriz para análise documental dos contratos

APÊNDICE A4 – Matriz de atividades inerentes ao fiscal de contratos

APÊNDICE A5 – Folha de apoio para levantamento de ações voltadas à aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento

APÊNDICE A6 – Convite para a pesquisa

## **1 Visão geral do projeto do estudo de caso**

A terceirização na administração pública é formalizada por meio de contratos administrativos, os quais devem ser continuamente monitorados. Os instrumentos de prestação de serviços pactuados são especialmente complexos sob o enfoque do acompanhamento de todas as obrigações contratuais, seja pela própria atividade de fiscalização ocorrida na fase de execução do contrato, seja pelo cumprimento das legislações e normas trabalhistas, cujo não atendimento pode desencadear na responsabilização subsidiária da administração pública e administrativa do fiscal. Todos estes fatores levam a refletir sobre a necessidade de desenvolvimento e manutenção de uma política de gestão de contratos eficiente, pautada em variáveis que satisfaçam e atendam ao dinamismo que atualmente abarca o setor público.

Muitos órgãos e entidades públicas têm incorporado novos valores à cultura organizacional, utilizando-se de conceitos e ferramentas de gestão do conhecimento para estimular o desenvolvimento da equipe de trabalho. A valorização do conhecimento e a necessidade de aquisição de novas habilidades dos agentes públicos ganham notoriedade e se apresentam como uma opção estratégica, na medida em que estabelece uma ponte entre aprendizagem e inovação, buscando garantir eficiência e qualidade dos serviços.

Considerando o atual contexto marcado por fortes deliberações estabelecidas pelas instâncias federais, exigindo de seus agentes a realização de ações efetivas que garantam o bom uso do recurso público e na tentativa de alcançar o aprimoramento, bem como o atendimento do dever legal na área de fiscalização de contratos, busca-se inspiração e amparo na disciplina gestão do conhecimento para debater as questões de análise e oferecer sugestões que possam auxiliar a rotina de trabalho dos fiscais de contratos terceirizados.

O presente documento tem como objetivo definir e estabelecer procedimentos para a realização de um estudo de caso, visando identificar, no âmbito da instituição objeto de análise, as fragilidades e principais desafios enfrentados pelos fiscais de contratos durante o desempenho da função. A realização deste estudo justifica-se, em razão da contribuição do arcabouço teórico da gestão do conhecimento e da inovação, que embora bastante utilizado ultimamente em diversas fases e etapas do processo gerencial, não existem ainda significativos registros de sua utilização no campo da fiscalização, de maneira que as descobertas poderão atuar positivamente na instituição, servindo de suporte para o desenvolvimento de ações de melhoria e aprimoramento técnico dos fiscais de contratos.

## **2 Procedimentos do trabalho de campo**

Definir ações para a coleta de dados constitui uma das principais etapas do projeto de estudo de caso. Estabelecer os procedimentos de campo possibilita ao pesquisador antecipar vários problemas e evitar situações indesejáveis que poderiam prejudicar o desenvolvimento do estudo.

Face à relevância desta etapa do projeto e na expectativa de responder as questões de pesquisa propostas, são previamente definidos os procedimentos de campo do estudo de caso. Seguindo a metodologia proposta por Yin (2005) apresenta-se uma sequência de ações, assim sintetizadas e posteriormente detalhadas:

- ▶ acesso à instituição em análise
- ▶ acesso aos dados e informações
- ▶ instrumentos necessários para a realização do trabalho de campo
- ▶ cronograma de atividades de coleta de dados

**a) acesso à instituição em análise:** nesta etapa serão adotados os seguintes procedimentos:

- contato inicial apresentando a proposta do projeto: será realizado um contato pessoal com o dirigente da instituição responsável pela área de contratos com o objetivo de apresentar o projeto e verificar a concordância e o interesse da instituição quanto à realização da pesquisa. É importante que o gestor público demonstre receptividade ao projeto, reconhecendo a relevância do trabalho e colocando-se à disposição para auxiliar nas etapas do estudo.

- autorização para a realização da pesquisa: a pesquisadora solicitará formalmente ao dirigente responsável pela área de contratos uma autorização para a realização da pesquisa no âmbito da instituição. Após a concordância quanto à realização do estudo e deferimento do pleito, será iniciada a pesquisa de campo.

**b) acesso aos dados e informações:** as seguintes ações serão realizadas:

- acesso aos participantes da pesquisa: pelo fato da pesquisadora manter contato diário com os fiscais de contratos, não haverá constrangimento em abordar os participantes. De acordo com a disponibilidade dos entrevistados, será agendado um horário para a apresentação do projeto e verificado o interesse em participar da pesquisa. Após as explanações iniciais e concordância do entrevistado, a pesquisadora distribuirá o questionário e marcará uma data de retorno para o recolhimento do mesmo.

- acesso aos documentos e dados: a pesquisadora utilizará de documentos arquivados no setor de contratos, bem como de informações constantes em relatórios gerenciais e no site da instituição em análise. A partir destes dados, buscar-se-á extrair conteúdos relevantes com a finalidade de contextualizar o problema de pesquisa e fundamentar a etapa de análise dos resultados. Outra importante fonte a ser utilizada é a observação direta, já que a pesquisadora pertence ao quadro de servidores da instituição e, portanto, identifica as principais dificuldades apontadas pelos fiscais.

**c) instrumentos necessários para a realização do trabalho de campo:** os recursos necessários para a pesquisa de campo, encontram-se relacionados a seguir:

- material para anotação durante o contato com os participantes da pesquisa e também durante a fase de observação direta (bloco, caneta).

- computador pessoal necessário para registrar as anotações e armazenar o instrumento de coleta de dados, bem como os documentos auxiliares para a pesquisa de campo.

- impressora para gerar os documentos de apoio à pesquisa: questionário, planilhas de apoio para registro das informações coletadas.

**d) cronograma de atividades de coleta e tabulação de dados:** após estabelecer algumas etapas consideradas relevantes para a obtenção das informações, apresenta-se uma agenda de atividades de coleta de dados, conforme estrutura a seguir:

### Cronograma de atividades de coleta e tabulação de dados

ETAPAS	Ano 2012							
	Junho		Julho		Ago			Set
	01 a 15	16 a 30	01 a 15	16 a 31	01 a 15	16 a 24	25 a 31	01 a 08
Levantamento de fontes de evidências voltadas à aprendizagem organizacional e práticas de disseminação do conhecimento.								
Checklist das principais atividades dos fiscais, de acordo com a legislação específica.								
Versão preliminar do instrumento de coleta de dados.								
Realização do pré-teste e validação semântica.								
Aplicação da versão definitiva do questionário aos fiscais de contratos.								
Tabulação dos dados.								

### 3 Questões do estudo

A principal linha de investigação da pesquisa de campo deve estar contemplada em um conjunto de questões que compõe o protocolo do estudo de caso, de forma a orientar o pesquisador durante o estudo. De acordo com Yin (2005, p. 99), “as questões devem retratar o conjunto de interesses a partir do projeto inicial”.

Nesse contexto, apresenta-se o rol de questões motivadoras para a análise do presente estudo de caso:

- O que é terceirização de serviços na administração pública?
- Quais são as legislações que regulamentam as contratações públicas?
- Quais são os serviços terceirizados na instituição em análise?
- A instituição indica fiscal para o acompanhamento dos contratos de terceirização?
- Os fiscais possuem conhecimento necessário para desempenhar suas atividades?
- Os profissionais designados para desempenhar a função de fiscal de contratos sabem quais são suas atribuições e responsabilidades?
- A instituição oferece continuamente treinamento específico para os fiscais de contrato?
- Os fiscais utilizam mecanismos de controle para auxiliar em suas atividades?
- Quais são os maiores desafios apontados pelos fiscais no desempenho da função?
- Quais as principais competências que precisam ser desenvolvidas pelos fiscais de contratos?
- A instituição oferece de maneira contínua mecanismos de aprendizagem que propiciem maior desempenho aos fiscais de contrato?
- Os fiscais habitualmente utilizam práticas de gestão do conhecimento em sua rotina diária?
- No contexto da prática de fiscalização são incorporadas ferramentas que possibilitem a disseminação do conhecimento entre os profissionais?

Em busca às respostas das questões do estudo, a pesquisadora utilizará das seguintes fontes de evidências: documentação, registros em arquivos, aplicação de questionário, observação direta, observação participante e triangulação iterativa. Ao utilizar múltiplas fontes de evidências torna-se possível obter várias avaliações do mesmo fenômeno, favorecendo o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação e aumentando a qualidade, confiabilidade e validade do constructo.

Quanto às questões da pesquisa, o trabalho busca responder precipuamente à seguinte indagação:

1- Os profissionais possuem conhecimentos necessários para desempenhar com eficiência as várias recomendações dispostas nos instrumentos legais que disciplinam o tema fiscalização de contratos?

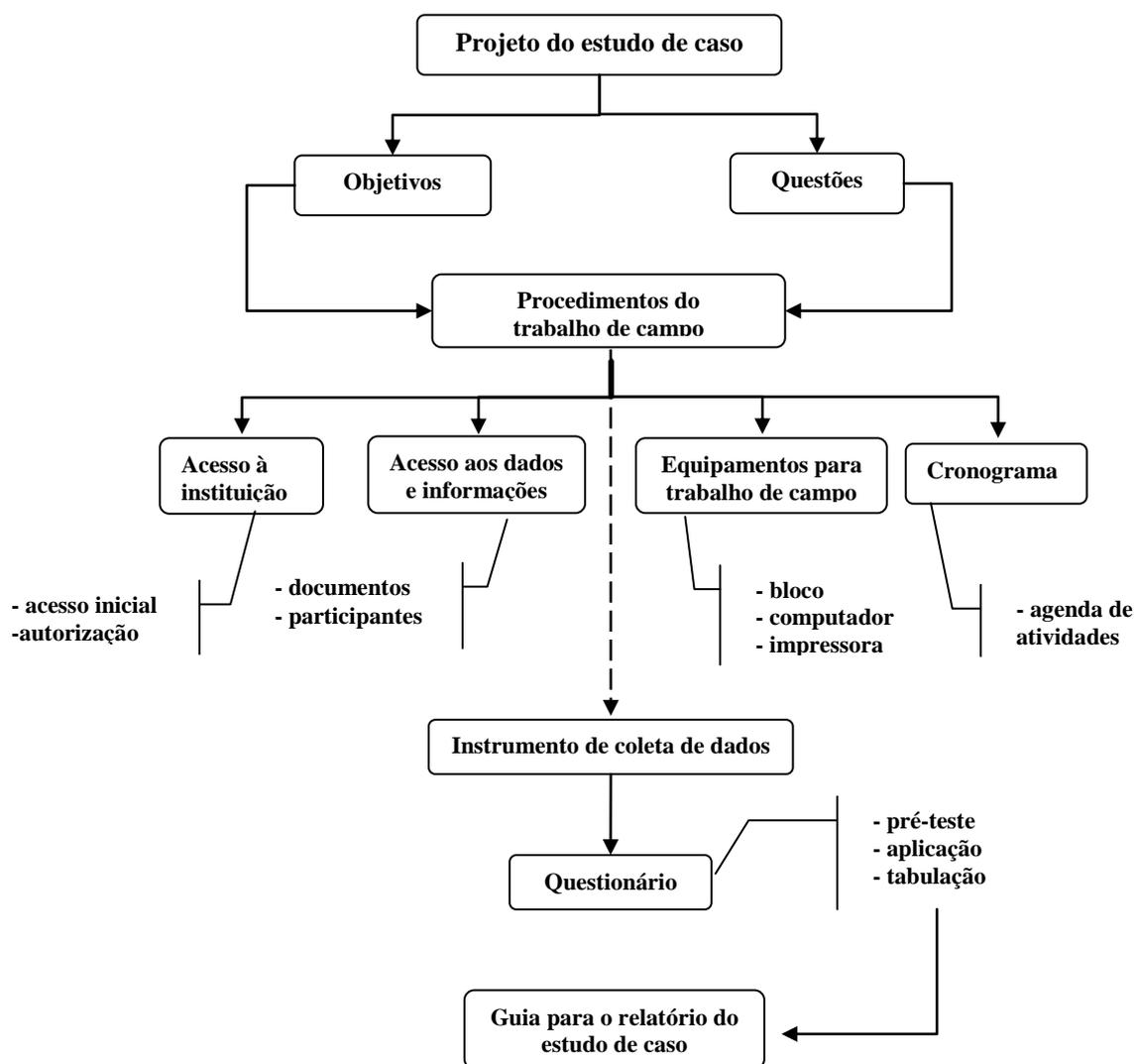
#### **4 Guia para o relatório do estudo de caso**

Pelo fato do relatório do estudo de caso conduzir a constatações e resultados, elementos determinantes para a elaboração de conclusões, será adotado um plano de diretrizes para concretização desta etapa do protocolo.

Esta dissertação é estruturada por uma sequência de capítulos onde é abordado o problema de pesquisa, desenvolvido uma consistente revisão da literatura, além do detalhamento dos procedimentos metodológicos, técnicas de coleta de dados, análise dos resultados e conclusões. Segundo Yin (2005, p. 183), esta é a “abordagem-padrão ao se elaborar um relatório de pesquisa do tipo estruturas analíticas lineares”, e, portanto, convergente com a proposta deste trabalho acadêmico. Contemplando-se desta metodologia, a própria estrutura de dissertação desenvolvida pela pesquisadora pode assumir o formato de um relato redigido, incluindo como apêndice o protocolo do estudo de caso, bem como todos os elementos de apoio para análise dos dados.

O material elaborado ao mesmo passo que atende a uma necessidade profissional é suportado por uma estratégia de cunho acadêmico, já que utiliza de conceitos advindos do campo da gestão do conhecimento para compreender um problema de ordem técnica que atinge o grupo de fiscais de contratos de serviços terceirizados pertencentes a uma universidade pública. Assim, o relatório do estudo de caso surge com o propósito de investigar os principais desafios enfrentados pelos agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos firmados com empresas terceirizadas e constitui uma importante fonte de consulta para os dirigentes da instituição em análise que, de posse dos resultados obtidos neste estudo de caso, podem estabelecer diretrizes que contribuam para o aprimoramento da política de gestão de contratos desenvolvida atualmente.

## APÊNDICE A1 – Mapa Mental do protocolo do estudo de caso



## APÊNDICE A2 – Plano de Análise do Estudo de Caso

### Principais investigações do estudo:

- ▶ Identificar no âmbito de uma instituição pública a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional.
- ▶ Diagnosticar as fragilidades ocorridas durante o acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados firmados com a administração pública.

### Técnicas utilizadas para a coleta de dados e suas contribuições:

- ▶ Revisão da literatura – informações obtidas a partir de proposições teóricas relacionadas ao campo da gestão do conhecimento e fundamentos legais associados ao tema terceirização e fiscalização de contratos.

Contribuição: sustentar a pesquisa, favorecendo a formulação de conclusões.

- ▶ Análise documental – informações adquiridas a partir de relatórios internos, observação direta, entrevistas, bem como legislação específica.

Contribuição: qualificar a pesquisa, explicitando e contextualizando o cenário em análise.

- ▶ Estatística descritiva – apuração de medidas de tendência central e medida de variabilidade, com auxílio do software SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*) versão 13.0 for Windows.

Contribuição: identificar, a partir do tratamento e interpretação dos dados:

- as ferramentas de gestão do conhecimento possíveis de serem implementadas que sirvam de apoio à prática de fiscalização;
- as ações mais realizadas bem como as atividades que habitualmente não são priorizadas durante a rotina dos fiscais de contratos.

- ▶ Metodologia proposta por Borges-Andrade e Lima (1983) – identificação do *gap*

Contribuição: mapeamento das competências que precisam ser melhor desenvolvidas pelos fiscais de contratos.

### Resultados Esperados:

- ▶ Propor mecanismos de aprendizagem em favor da melhoria de desempenho da equipe de fiscais.

- ▶ Apresentação de instrumentos mais eficientes pautados na sistematização de procedimentos e rotinas, favorecendo uma ação efetiva de controle dos termos contratuais e buscando o aprimoramento de uma política de gestão de contratos (sugestão: Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos).

## APÊNDICE A3 – Matriz para análise documental dos contratos

### Roteiro de Verificação

#### 1- Identificação dos serviços terceirizados - marco temporal 2007 - 2012

Serviços de Terceirização	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Serviços de manutenção predial e equipamentos						
Serviços de apoio administrativo e operacional						
Serviços de vigia						
Serviços de apoio técnico nas áreas de divulgação de ações culturais						
Serviços de conservação e limpeza						
Serviços de apoio administrativo e técnico						
Serviços de vigilância armada						
Serviços de motorista e lavador de veículo						
Serviços de controle e fiscalização de portaria						
Serviços de alimentação						
Serviços de biblioteca						
Suporte técnico em informática						
<b>Nº. de contratos pactuados / ano</b>						

Serviços de Terceirização ano 2012	Nº. de Terceirizados (Ago/2012)
1. Serviços de manutenção predial e equipamentos	
2. Serviços de apoio administrativo e operacional	
3. Serviços de vigia	
4. Serviços de apoio técnico nas áreas de divulgação de ações culturais	
5. Serviços de conservação e limpeza	
6. Serviços de apoio administrativo e técnico	
7. Serviços de vigilância armada	
8. Serviços de motorista e lavador de veículo	
9. Serviços de controle e fiscalização de portaria	
<b>Total de Funcionários Terceirizados</b>	

#### 2- Relação entre categorias de trabalhadores ano 2012

Categoria	Nº.	%
Servidores Ativos		
Terceirizados		
<b>Total:</b>		

#### APÊNDICE A4 – Matriz de atividades inerentes ao fiscal de contratos

ATIVIDADE DO FISCAL	SIM	NÃO
- Manter arquivo organizado todas as comunicações realizadas com o preposto.		
- Conhecer detalhadamente o escopo e as cláusulas estabelecidas em contrato.		
- Acompanhar e controlar o prazo de vigência do instrumento contratual.		
- Anotar em registro próprio todas as ocorrências relevantes relativas à execução do contrato.		
- Acompanhar a prestação de serviços, verificando a correta utilização dos materiais e equipamentos, inclusive os de proteção individual (EPI) e uniforme.		
- Realizar diligências junto ao preposto da contratada, exigindo a regularização das falhas ou deficiências observadas.		
- Comunicar ao superior hierárquico as ocorrências cujas providências ultrapassem sua competência.		
- Comunicar ao setor competente as irregularidades detectadas passíveis de penalidades face ao descumprimento de obrigações contratuais.		
- Acompanhar a entrega dos benefícios aos empregados, quando previsto (vale-transporte, vale-refeição/alimentação, etc.)		
- Nos casos de necessidade de sanção ou rescisão contratual, realizar representação junto ao setor competente fundamentando a explanação de motivos que justificam a solicitação.		
- Atestar as notas fiscais e encaminhá-las ao setor competente para providências quanto ao pagamento, assinalando a glosa no valor de fatura por serviços mal ou não executados. .		
- Avaliar a qualidade dos serviços executados, exigindo que a contratada mantenha condições e procedimentos de segurança e higiene.		
- Acompanhar diariamente a presença dos empregados nos seus respectivos postos de trabalho, além de manter relação nominal dos contratados contendo nome, função, local de trabalho, endereço e telefone.		
- Verificar se o número de empregados alocados ao serviço pela contratada está de acordo com o contrato firmado.		

## APÊNDICE A5 – Folha de apoio para levantamento de ações voltadas à aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento

Processos e Mecanismos de Aprendizagem	Características-chave dos processos de aprendizagem			
	Variedade	Intensidade	Funcionamento	Interação
	Ausente Presente (Limitada Moderada Diversa)	Uma vez Intermitente Contínuo	Insatisfatório Moderado Bom Excelente	Fraca Moderada Forte
Período	2007-2012	2007-2012	2007-2012	2007-2012
[1] Participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização de contratos.				
[1] Consulta/ assinatura de periódicos relacionados à prática de fiscalização.				
[2] Programas internos de treinamento abordando tema fiscalização de contratos.				
[3] Compartilhamento de experiências e conhecimentos envolvendo práticas de fiscalização.				
[3] Reuniões para solução conjunta de problemas.				
[4] Manual de procedimentos apresentando orientações de boas práticas de fiscalização.				
Total de Mecanismos				

Legenda	
[1] Aquisição Externa de Conhecimento	[3] Socialização de Conhecimento
[2] Aquisição Interna de Conhecimento	[4] Codificação de Conhecimento

### Crítérios para avaliação das características-chave dos processos de aprendizagem

Características-chave	Crítérios e Classificação	
Variedade	Ausente	n = 0
	Limitada	1 < n < 2
	Moderada	3 < n < 5
	Diversa	n > 6
Intensidade	Processo de aprendizagem ocorreu apenas uma vez no período.	Uma vez
	Processo de aprendizagem ocorreu de forma descontínua no período.	Intermitente
	Processo de aprendizagem ocorreu de forma contínua no período.	Contínuo
Funcionamento	Avaliação considera as informações dos participantes da pesquisa, bem como as evidências coletadas no período de tempo examinado.	Insatisfatório
		Moderado
		Bom
		Excelente
Interação	Quando influencia apenas um processo de aprendizagem	Fraca
	Quando influencia dois processos de aprendizagem	Moderada
	Quando influencia três ou mais processos de aprendizagem	Forte

## APÊNDICE A6 – Convite para participar da pesquisa



Universidade Federal Fluminense  
Escola de Engenharia  
Departamento de Engenharia de Produção  
Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão

Xxxxxxx, xx /xx/2012

Prezado(a) participante,

Você está sendo convidado a participar de um estudo acadêmico no campo de Gestão do Conhecimento. A pesquisa tem o objetivo de compreender e discutir o processo de fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados, buscando identificar a percepção dos fiscais com relação a determinados elementos associados à gestão do conhecimento, aprendizagem organizacional e ao cumprimento de legislações específicas que regulamentam as contratações públicas.

A gestão do conhecimento consiste em um processo de identificação, criação, conversão, armazenamento e aplicação de conhecimentos úteis, advindos de fontes internas e externas à organização, de maneira a contribuir para o desenvolvimento da equipe de trabalho, bem como incorporar novos valores à cultura organizacional. Muitas práticas de gestão do conhecimento já estão sendo implementadas por órgãos e entidades da administração pública brasileira, estabelecendo uma ponte entre a aprendizagem e a inovação, na tentativa de garantir eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A sua participação é totalmente voluntária e a pesquisadora compromete-se em manter a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os dados obtidos serão tratados e consolidados e as informações prestadas serão estruturadas e utilizadas como instrumento para a análise dos resultados.

Este trabalho está sendo supervisionado pelo Professor Emmanuel Paiva de Andrade, profissional que compõe o quadro de docentes do Mestrado em Sistemas de Gestão da Universidade Federal Fluminense e responsável pela orientação desta pesquisa.

As questões são organizadas em blocos para facilitar a abordagem dos temas.

Agradecemos antecipadamente a sua participação e apoio.

Atenciosamente,

Rita de Cássia Pinto Marinho  
Mestranda em Sistemas de Gestão/UFF

contato: (xx) xxxx-xxxx  
e-mail: xx@xx.br

## APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados



Universidade Federal Fluminense  
Escola de Engenharia  
Departamento de Engenharia de Produção  
Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão

### INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### Contextualizando o tema Gestão do Conhecimento

Organizar os saberes da instituição, contribuir para o desenvolvimento de novas competências, promover a aprendizagem, incentivar a interação entre as equipes de trabalho e preservar a memória organizacional configuram alguns dos valiosos recursos estratégicos presentes em organizações que implementam práticas de gestão do conhecimento.

“Na administração pública, a efetiva gestão do conhecimento ajuda as organizações a enfrentar novos desafios, implementar práticas inovadoras de gestão e melhorar a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral” (Batista, 2012, p. 40).

Com base nesta informação e na condição de integrar o grupo de profissionais designados para atuar como fiscal de contratos terceirizados nesta universidade, responda as questões seguintes, marcando a opção que realmente traduza o cotidiano de suas ações e que melhor expresse sua rotina de trabalho durante a prática de fiscalização.

#### Bloco 1. Perfil do Participante

► Objetivo: identificar o perfil dos participantes do estudo.

**Questão 1 – Assinale com um “X” apenas uma opção para cada item a seguir:**

##### 1.1- Sexo:

Masculino  
 Feminino

##### 1.2- Nível de Escolaridade (máxima concluída):

Ensino Médio  
 Graduação  
 Especialização / MBA

Mestrado  
 Doutorado  
 Outro (Especificar) \_\_\_\_\_

##### 1.3- Tempo em que atua como fiscal de contratos:

menos de 1 ano  
 de 1 a 3 anos  
 de 4 a 6 anos  
 mais de 6 anos

**Bloco 2. Gestão do Conhecimento – Aprendizagem Organizacional**

► **Objetivos:**

- 1- verificar se no contexto da prática de fiscalização são incorporadas ferramentas que propiciem a disseminação do conhecimento entre os profissionais.  
2- identificar a percepção dos fiscais de contratos acerca da ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem organizacional.

**Questão 2 - Assinale o grau de frequência de cada afirmação, utilizando a seguinte escala:**

	1	2	3	4	5
Grau de Frequência	Nunca	Raramente	Eventualmente	Frequentemente	Sempre

	<b>AFIRMATIVAS</b>	<b>Escala Frequência</b>				
2.1	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.2	A instituição incentiva a participação em <b>eventos externos</b> : cursos, palestras e congressos <b>voltados à fiscalização</b> .	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.3	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.4	A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como <b>programas internos</b> de treinamento <b>voltados à fiscalização</b> .	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.5	As experiências e conhecimentos obtidos durante a prática de fiscalização são compartilhados através de conversas e debates entre os profissionais.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.6	Ao desempenhar a atividade de fiscal, além do conhecimento técnico, minhas decisões são baseadas em experiências vividas e intuição.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.7	Ao desempenhar a atividade de fiscal, utilizo ferramentas tecnológicas como instrumentos de suporte à captura e disseminação do conhecimento não documentado.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.8	Durante a tarefa de fiscalização, avalio de forma sistematizada a qualidade de prestação de serviços, atribuindo indicadores considerados relevantes.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.9	Utilizo procedimentos padronizados de controle com o intuito de facilitar o monitoramento dos contratos e preservar a memória organizacional.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]

**2.10 – A seguir são elencadas algumas práticas que facilitam a disseminação e transferência do conhecimento no ambiente organizacional (consulte o conceito destas ferramentas ao final deste questionário).**

**Na sua opinião, quais as ferramentas que mais contribuem ou poderiam contribuir para o seu aprendizado? (podem ser assinaladas mais de uma resposta).**

<input type="checkbox"/>	Fóruns de debates ou grupos de discussão	<input type="checkbox"/>	<i>Benchmarking</i> interno e externo
<input type="checkbox"/>	Comunidades de prática	<input type="checkbox"/>	Gestão eletrônica de documentos
<input type="checkbox"/>	Melhores práticas (manuais, diretrizes)	<input type="checkbox"/>	Outro (Especificar) _____

**2.11 – Ao desempenhar a atividade de fiscal de contratos, você utiliza algumas das práticas relacionadas na questão anterior?**

- Não  
 Sim (Especificar) \_\_\_\_\_

### Bloco 3. Fiscalização de Contratos

► Objetivo: identificar possíveis fragilidades ocorridas durante o acompanhamento da execução contratual, frente às recomendações dispostas em legislações específicas que regulamentam as contratações públicas.

**Questão 3 - Assinale o grau de frequência em que desempenha as ações relacionadas às atividades de fiscalização de contratos, utilizando a seguinte escala:**

	1	2	3	4	5
Grau de Frequência	Nunca	Raramente	Eventualmente	Frequentemente	Sempre

(Ações extraídas do Guia de Fiscalização de Contratos – IN 02/2008 e Lei 8.666/93)		Escala Frequência				
3.1	Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto da empresa.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.2	Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho de todos os terceirizados.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.3	Dirige-se diretamente ao terceirizado, determinando alterações na forma de prestação de serviços, quando julga necessário (alteração de horário, folga, local de trabalho).	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.4	Verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.5	Dirige-se <b>formalmente</b> ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.6	Monitora, <b>através de registros</b> , o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.7	Acompanha e controla a vigência do contrato e posteriores termos aditivos.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]

Os itens descritos abaixo apresentam algumas competências consideradas essenciais e relevantes para o desempenho das atividades de fiscal de contratos.

- Na primeira coluna, você deverá assinalar o nível de importância atribuída a cada ação relacionada.
- Na segunda coluna, você deverá indicar o seu grau de domínio, ou seja, avaliar seu conhecimento em relação à prática de fiscalização.

Utilize as seguintes escalas:

	0	1	2	3	4
Grau de Importância	Nada Importante	Pouco Importante	Medianamente Importante	Muito Importante	Extremamente Importante

	0	1	2	3	4
Grau de Domínio	Não domina a competência	Domina Pouco a competência	Domina Medianamente a competência	Domina Muito a competência	Domina Plenamente a competência

COMPETÊNCIAS		Escala Importância	Escala Domínio
3.8	Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização.	[0] [1] [2] [3] [4]	[0] [1] [2] [3] [4]
3.9	Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos.	[0] [1] [2] [3] [4]	[0] [1] [2] [3] [4]
3.10	Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.	[0] [1] [2] [3] [4]	[0] [1] [2] [3] [4]
3.11	Registrar, <b>em documento próprio</b> , as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.	[0] [1] [2] [3] [4]	[0] [1] [2] [3] [4]
3.12	Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.	[0] [1] [2] [3] [4]	[0] [1] [2] [3] [4]

**3.13 Assinale os 03 principais desafios que mais interferem no exercício da função de fiscal de contratos.**

DESAFIOS	
<input type="checkbox"/>	Falta de treinamento e qualificação para o exercício da função de fiscal.
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento acerca das cláusulas constantes no instrumento contratual.
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento acerca das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal.
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento acerca da legislação que regulamenta as contratações públicas.
<input type="checkbox"/>	Relacionamento com o preposto da empresa.
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento acerca de ferramentas de gestão do conhecimento que favorecem o compartilhamento e transferência do conhecimento.
<input type="checkbox"/>	Outros (Especificar).

**3.14 – Informe com que frequência você participa de treinamentos voltados especificamente para o desempenho da atividade de fiscal de contratos.**

- Nunca  
 Raramente  
 Eventualmente  
 Frequentemente  
 Sempre

**3.15 – Comentários:** Espaço reservado para você registrar os comentários que julgar pertinente, incluindo situações não contempladas nesta pesquisa.

---



---

**PRÁTICAS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO (Batista, 2012)**

**Fóruns de debates/grupos de discussão** - espaços para discutir, homogeneizar e compartilhar informações, idéias e experiências que contribuirão para o desenvolvimento de competências e para o aperfeiçoamento de processos e de atividades da organização.

**Comunidades de prática ou comunidades de conhecimento** - grupos informais e interdisciplinares de pessoas unidas em torno de um interesse comum, de forma a facilitar a transferência de melhores práticas.

**Melhores práticas (*best practices*)** - esse tipo de iniciativa refere-se à identificação e à difusão de melhores práticas, que podem ser definidas como um procedimento validado para a realização de uma tarefa ou para solução de um problema. São documentadas por meio de bancos de dados, manuais ou diretrizes.

**Benchmarking interno e externo** - prática relacionada à busca sistemática das melhores referências para comparação aos processos, produtos e serviços da organização.

**Gestão eletrônica de documentos** - trata-se de prática de gestão que implica a adoção de aplicativos informatizados de controle de emissão, edição e acompanhamento da tramitação, distribuição, arquivamento e descarte de documentos.

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira:** como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2012.

## APÊNDICE C – Tabulação do instrumento de coleta de dados aplicado aos fiscais de contratos

Grau de frequência acerca das ações relacionadas ao tema gestão do conhecimento e fiscalização de contratos

Nº. de Entrevistados: 8 (E1, E2, ....., E8)

Questões 2.1 a 2.9 e 3.1 a 3.7

Escala:

	1	2	3	4	5
Grau de Frequência	Nunca	Raramente	Eventualmente	Frequentemente	Sempre

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	Média $\mu$	Mediana Md	Moda Mo	Desvio Padrão $\sigma$	
Questão 2.1	4	4	3	3	1	5	5	3	3,50	3,5	3	1,309	Gestão do Conhecimento
Questão 2.2	3	1	2	2	1	1	2	2	1,75	2	2	0,707	
Questão 2.3	4	5	4	4	3	5	4	3	4,00	4	4	0,756	
Questão 2.4	2	1	1	1	2	2	3	2	1,75	2	2	0,707	
Questão 2.5	1	2	2	2	5	4	3	4	2,88	2,5	2	1,356	
Questão 2.6	3	4	3	4	5	4	5	4	4,00	4	4	0,756	
Questão 2.7	3	1	1	1	4	2	5	3	2,50	2,5	1	1,512	
Questão 2.8	4	2	1	1	4	2	3	4	2,63	2,5	4	1,302	
Questão 2.9	2	1	1	1	5	2	3	4	2,38	2	1	1,506	
Questão 3.1	5	2	1	1	4	4	4	5	3,25	4	4	1,669	Fiscalização de Contratos
Questão 3.2	2	4	4	4	5	5	5	5	4,25	4,5	5	1,035	
Questão 3.3	1	5	1	5	5	3	5	4	3,63	4,5	5	1,768	
Questão 3.4	3	1	5	2	3	3	3	5	3,13	3	3	1,356	
Questão 3.5	2	2	3	2	2	4	5	5	3,13	2,5	2	1,356	
Questão 3.6	2	1	1	1	2	3	3	4	2,13	2	1	1,126	
Questão 3.7	5	3	5	3	3	2	5	5	3,88	4	5	1,246	

Fonte: Resultado da Pesquisa

**Grau de importância e domínio acerca das competências em estudo - GRUPO A**

Nº. de Entrevistados: 3 (E3, E4, E5)

Questões 3.8 a 3.12

Escala:

	0	1	2	3	4
Grau de Importância	Nada Importante	Pouco Importante	Medianamente Importante	Muito Importante	Extremamente Importante

	Importância - GRUPO A			Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E3	E4	E5	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	4	4	3	3,67	4	4	0,577
Questão 3.9	4	4	3	3,67	4	4	0,577
Questão 3.10	4	3	3	3,33	3	3	0,577
Questão 3.11	4	4	3	3,67	4	4	0,577
Questão 3.12	4	4	2	3,33	4	4	1,155

Escala:

	0	1	2	3	4
Grau de Domínio	Não domina a competência	Domina Pouco a competência	Domina Medianamente a competência	Domina Muito a competência	Domina Plenamente a competência

	Domínio - GRUPO A			Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E3	E4	E5	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	2	1	2	1,67	2	2	0,577
Questão 3.9	2	1	3	2,00	2	Amodal	1,000
Questão 3.10	2	2	3	2,33	2	2	0,577
Questão 3.11	1	0	2	1,00	1	Amodal	1,000
Questão 3.12	1	0	2	1,00	1	Amodal	1,000

**Cálculo do Índice de Prioridade de Treinamento (IPT) = Imp (4-D), onde  $0 < IPT < 16$ ; onde Imp = grau de importância e D = grau de domínio.**

	IPT - GRUPO A			Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E3	E4	E5	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	8	12	6	8,67	8	Amodal	3,055
Questão 3.9	8	12	3	7,67	8	Amodal	4,509
Questão 3.10	8	6	3	5,67	6	Amodal	2,517
Questão 3.11	12	16	6	11,33	12	Amodal	5,033
Questão 3.12	12	16	4	10,67	12	Amodal	6,110

**Grau de importância e domínio acerca das competências em estudo - GRUPO B**

Nº. de Entrevistados: 5 (E1, E2, E6, E7, E8)

Questões 3.8 a 3.12

Escala:

	0	1	2	3	4
Grau de Importância	Nada Importante	Pouco Importante	Medianamente Importante	Muito Importante	Extremamente Importante

	Importância - GRUPO B					Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E1	E2	E6	E7	E8	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	4	4	3	4	4	3,80	4	4	0,447
Questão 3.9	4	4	4	4	3	3,80	4	4	0,447
Questão 3.10	4	4	4	4	4	4,00	4	4	0,000
Questão 3.11	4	4	3	4	4	3,80	4	4	0,447
Questão 3.12	4	4	4	4	3	3,80	4	4	0,447

Escala:

	0	1	2	3	4
Grau de Domínio	Não domina a competência	Domina Pouco a competência	Domina Medianamente a competência	Domina Muito a competência	Domina Plenamente a competência

	Domínio - GRUPO B					Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E1	E2	E6	E7	E8	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	3	2	1	3	2	2,20	2	3	0,837
Questão 3.9	3	1	1	2	2	1,80	2	1	0,837
Questão 3.10	4	2	2	3	3	2,80	3	2	0,837
Questão 3.11	4	0	2	2	3	2,20	2	2	1,483
Questão 3.12	2	0	1	2	2	1,40	2	2	0,894

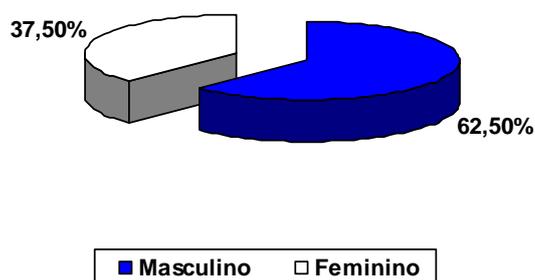
**Cálculo do Índice de Prioridade de Treinamento (IPT) = Imp (4-D), onde  $0 < IPT < 16$ ; onde Imp = grau de importância e D = grau de domínio.**

	IPT - GRUPO B					Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
	E1	E2	E6	E7	E8	$\mu$	Md	Mo	$\sigma$
Questão 3.8	4	8	9	4	8	6,60	8	4	2,408
Questão 3.9	4	12	12	8	6	8,40	8	12	3,578
Questão 3.10	0	8	8	4	4	4,80	4	8	3,347
Questão 3.11	0	16	6	8	4	6,80	6	Amodal	5,933
Questão 3.12	8	16	12	8	6	10,00	8	8	4,000

## APÊNDICE D – Distribuição de frequências das variáveis que compõem o instrumento de coleta de dados

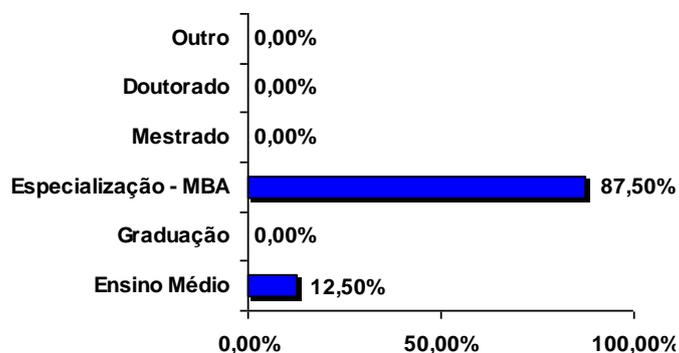
### Bloco 1 – Perfil do Participante

#### 1.1 Sexo.



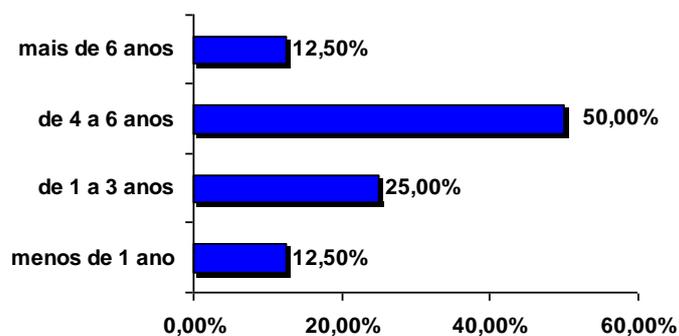
	f	fr (%)
<b>Masculino</b>	5	62,50%
<b>Feminino</b>	3	37,50%
<b>Total</b>	8	100,00%

#### 1.2 Nível de Escolaridade.



	f	fr (%)
<b>Ensino Médio</b>	1	12,50%
<b>Graduação</b>	0	0,00%
<b>Especialização - MBA</b>	7	87,50%
<b>Mestrado</b>	0	0,00%
<b>Doutorado</b>	0	0,00%
<b>Outro</b>	0	0,00%
<b>Total</b>	8	100,00%

#### 1.3 Tempo em que atua como fiscal de contratos.

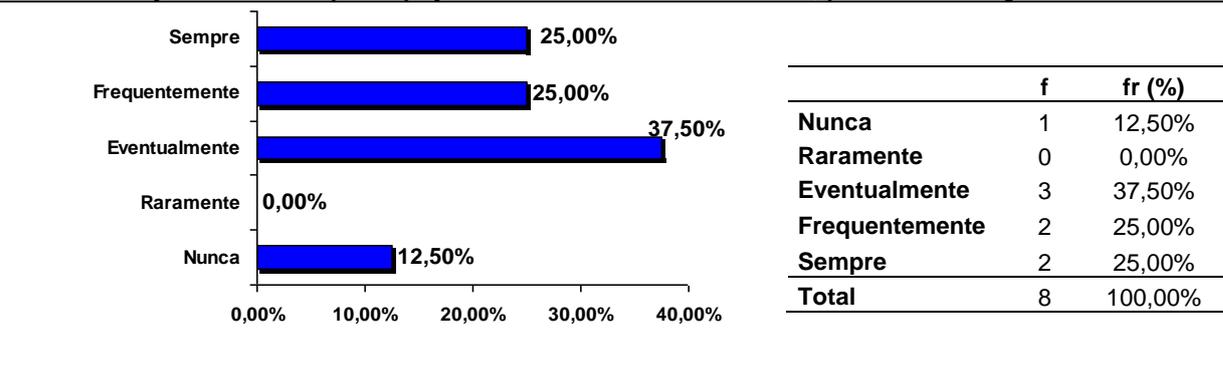


	f	fr (%)
<b>menos de 1 ano</b>	1	12,50%
<b>de 1 a 3 anos</b>	2	25,00%
<b>de 4 a 6 anos</b>	4	50,00%
<b>mais de 6 anos</b>	1	12,50%
<b>Total</b>	8	100,00%

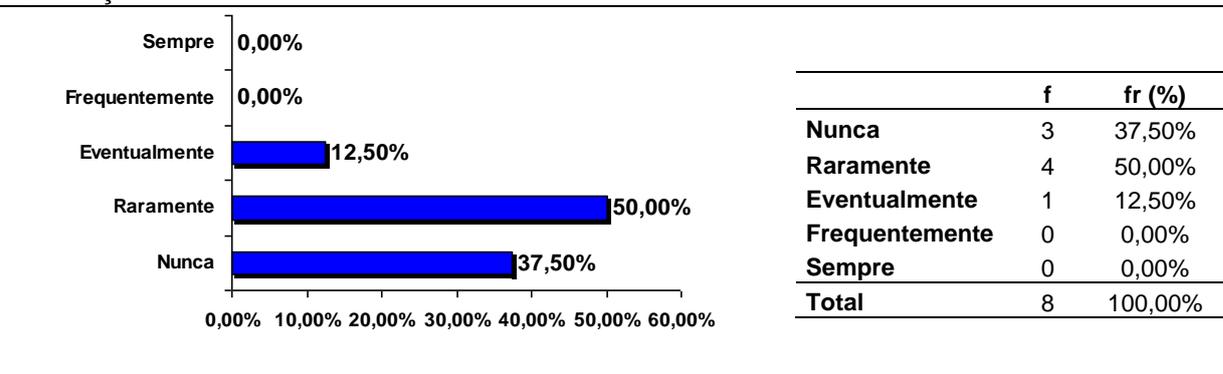
## Bloco 2 – Gestão do Conhecimento – Aprendizagem Organizacional

Questão 2 - Assinale o grau de frequência quanto à prática de gestão do conhecimento (itens 2.1 a 2.9):

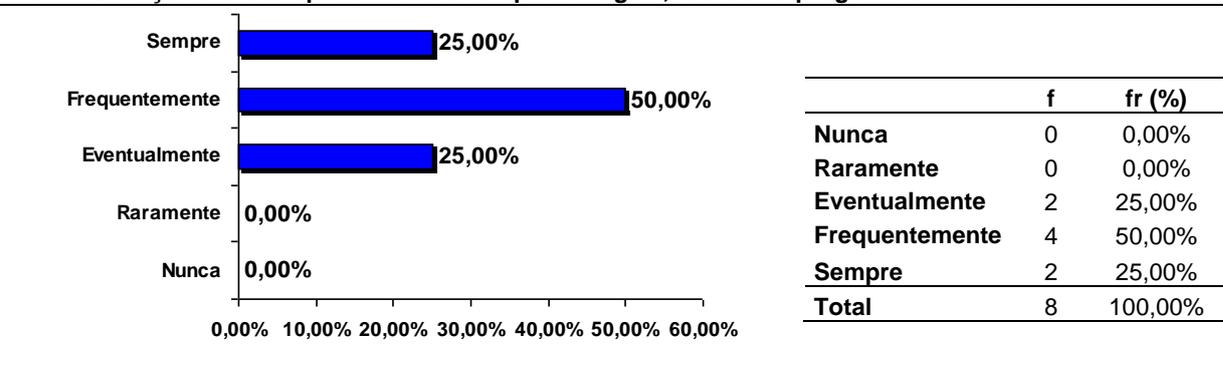
### 2.1 A instituição incentiva a participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos.



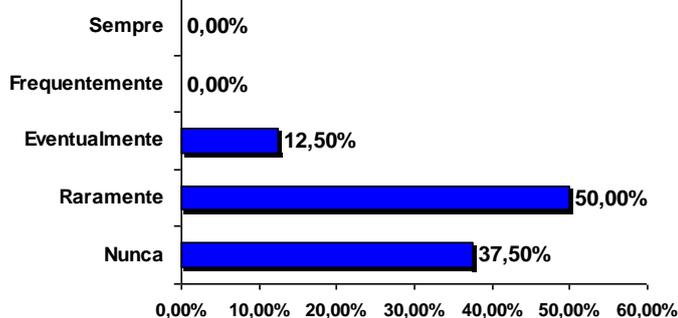
### 2.2 A instituição incentiva a participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização.



### 2.3 A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como programas internos de treinamento.

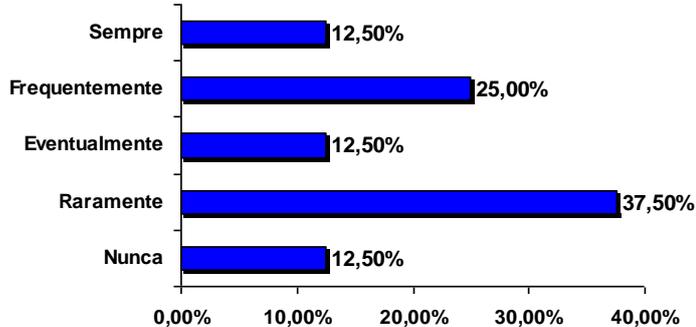


**2.4 A instituição oferece oportunidades de aprendizagem, tais como programas internos de treinamento voltados à fiscalização.**



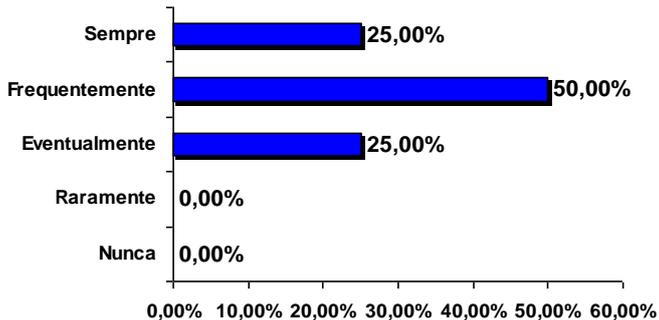
	f	fr (%)
<b>Nunca</b>	3	37,50%
<b>Raramente</b>	4	50,00%
<b>Eventualmente</b>	1	12,50%
<b>Frequentemente</b>	0	0,00%
<b>Sempre</b>	0	0,00%
<b>Total</b>	8	100,00%

**2.5 As experiências e conhecimentos obtidos durante a prática de fiscalização são compartilhados através de conversas e debates entre os profissionais.**



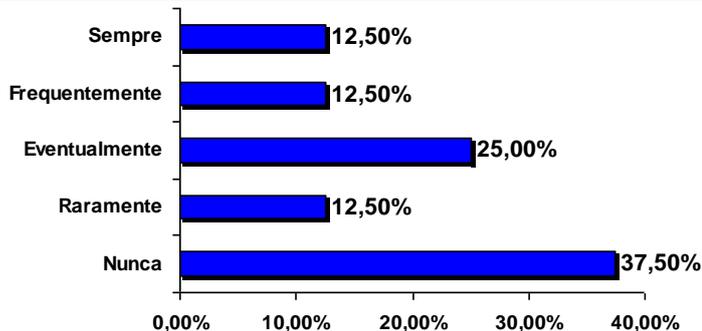
	f	fr (%)
<b>Nunca</b>	1	12,50%
<b>Raramente</b>	3	37,50%
<b>Eventualmente</b>	1	12,50%
<b>Frequentemente</b>	2	25,00%
<b>Sempre</b>	1	12,50%
<b>Total</b>	8	100,00%

**2.6 Ao desempenhar a atividade de fiscal, além do conhecimento técnico, minhas decisões são baseadas em experiências vividas e intuição.**



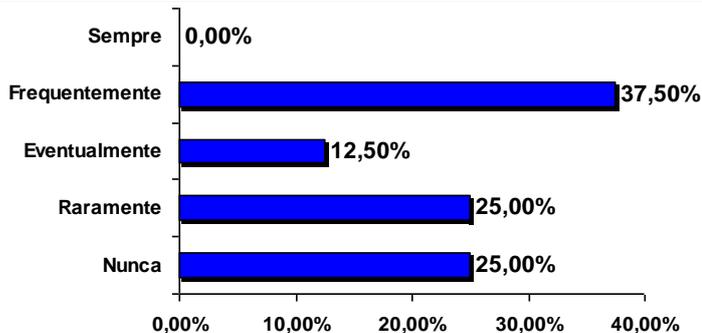
	f	fr (%)
<b>Nunca</b>	0	0,00%
<b>Raramente</b>	0	0,00%
<b>Eventualmente</b>	2	25,00%
<b>Frequentemente</b>	4	50,00%
<b>Sempre</b>	2	25,00%
<b>Total</b>	8	100,00%

**2.7 Ao desempenhar a atividade de fiscal, utilizo ferramentas tecnológicas como instrumentos de suporte à captura e disseminação do conhecimento não documentado.**



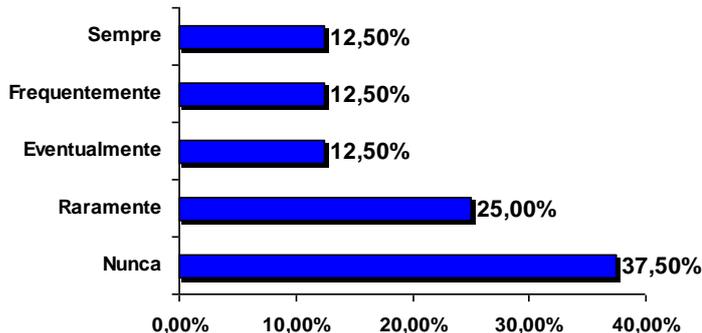
	f	fr (%)
Nunca	3	37,50%
Raramente	1	12,50%
Eventualmente	2	25,00%
Frequentemente	1	12,50%
Sempre	1	12,50%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**2.8 Durante a tarefa de fiscalização, avalio de forma sistematizada a qualidade de prestação de serviços, atribuindo indicadores considerados relevantes.**



	f	fr (%)
Nunca	2	25,00%
Raramente	2	25,00%
Eventualmente	1	12,50%
Frequentemente	3	37,50%
Sempre	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

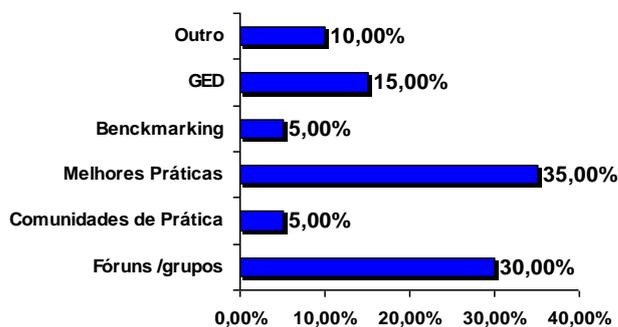
**2.9 Utilizo procedimentos padronizados de controle com o intuito de facilitar o monitoramento dos contratos e preservar a memória organizacional.**



**Questão 2.9**

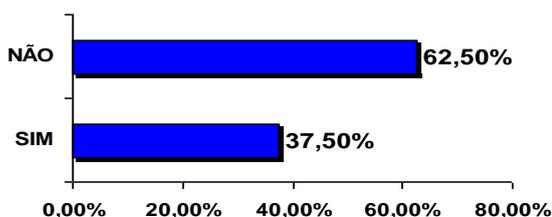
	f	fr (%)
Nunca	3	37,50%
Raramente	2	25,00%
Eventualmente	1	12,50%
Frequentemente	1	12,50%
Sempre	1	12,50%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

2.10 Na sua opinião, quais as ferramentas que mais contribuem ou poderiam contribuir para o seu aprendizado? (podem ser assinaladas mais de uma resposta).



	f	fr (%)
Fóruns /grupos	6	30,00%
Comunidades de Prática	1	5,00%
Melhores Práticas	7	35,00%
Benckmarking	1	5,00%
GED	3	15,00%
Outro	2	10,00%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100,00%</b>

2.11 Ao desempenhar a atividade de fiscal de contratos, você utiliza algumas das práticas relacionadas na questão anterior?



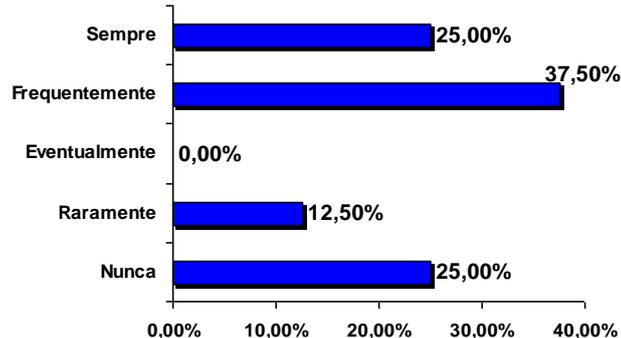
	f	fr (%)
<b>SIM</b>	3	37,50%
<b>NÃO</b>	5	62,50%
<b>Total</b>	8	100,00%

	f	fr (%)
Fóruns /grupos	0	0,00%
Comunidades de Prática	0	0,00%
Melhores Práticas	2	66,67%
Benckmarking	0	0,00%
GED	1	33,33%
Outro	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100,00%</b>

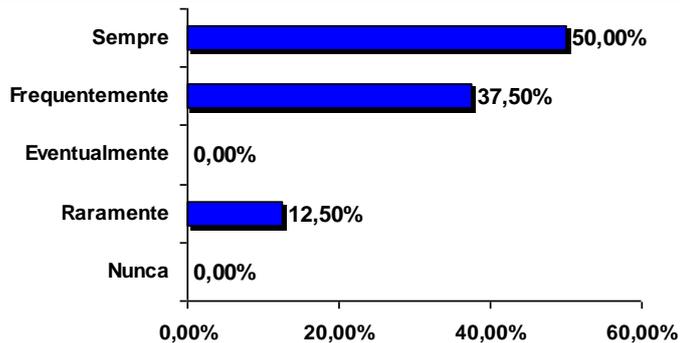
### Bloco 3 – Fiscalização de Contratos

Questão 3 - Assinale o grau de frequência em que desempenha as ações relacionadas às atividades de fiscalização de contratos (itens 3.1 a 3.7):

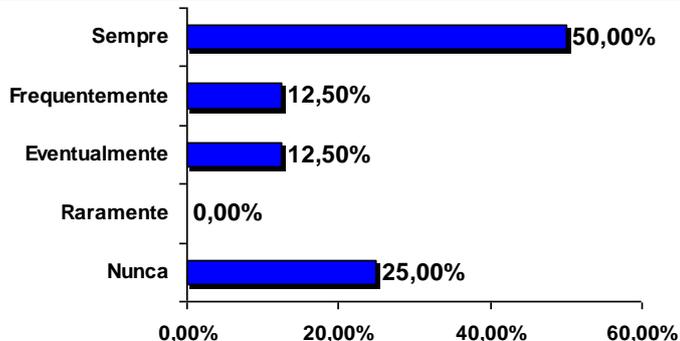
3.1 Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto da empresa.



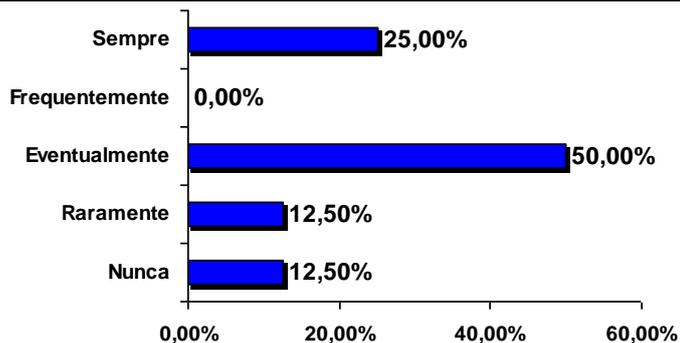
	f	fr (%)
Nunca	2	25,00%
Raramente	1	12,50%
Eventualmente	0	0,00%
Frequentemente	3	37,50%
Sempre	2	25,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**3.2 Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho de todos os terceirizados.**


	f	fr (%)
Nunca	0	0,00%
Raramente	1	12,50%
Eventualmente	0	0,00%
Frequentemente	3	37,50%
Sempre	4	50,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

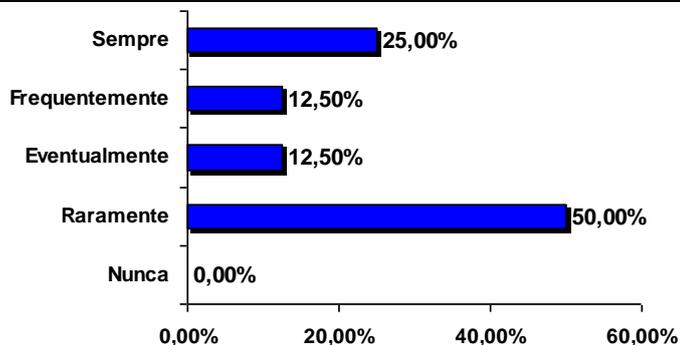
**3.3 Dirige-se diretamente ao terceirizado, determinando alterações na forma de prestação de serviços, quando julga necessário (alteração de horário, folga, local de trabalho).**


	f	fr (%)
Nunca	2	25,00%
Raramente	0	0,00%
Eventualmente	1	12,50%
Frequentemente	1	12,50%
Sempre	4	50,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**3.4 Verifica se a empresa terceirizada está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos seus funcionários.**


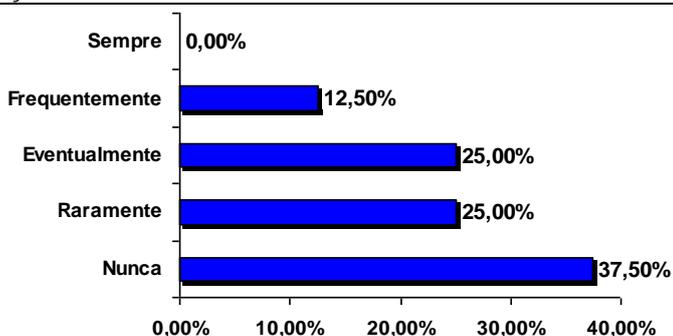
	f	fr (%)
Nunca	1	12,50%
Raramente	1	12,50%
Eventualmente	4	50,00%
Frequentemente	0	0,00%
Sempre	2	25,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**3.5 Dirige-se formalmente ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas.**



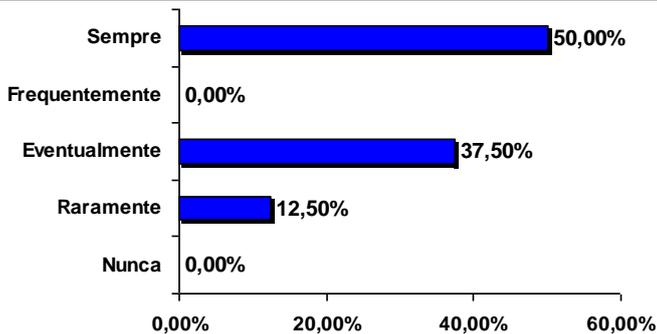
	f	fr (%)
Nunca	0	0,00%
Raramente	4	50,00%
Eventualmente	1	12,50%
Frequentemente	1	12,50%
Sempre	2	25,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**3.6 Monitora, através de registros, o nível de qualidade dos serviços, sugerindo intervenções e correções.**



	f	fr (%)
Nunca	3	37,50%
Raramente	2	25,00%
Eventualmente	2	25,00%
Frequentemente	1	12,50%
Sempre	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

**3.7 Acompanha e controla a vigência do contrato e posteriores termos aditivos.**

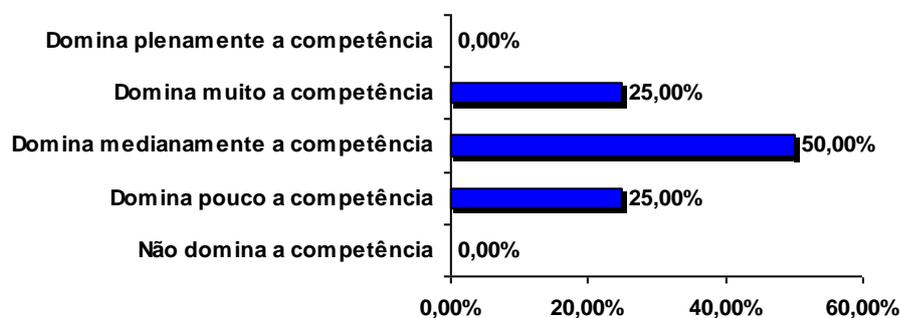


	f	fr (%)
Nunca	0	0,00%
Raramente	1	12,50%
Eventualmente	3	37,50%
Frequentemente	0	0,00%
Sempre	4	50,00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>

Assinale o grau de domínio, ou seja, avalie seu conhecimento em relação à prática de fiscalização (itens 3.8 a 3.12)

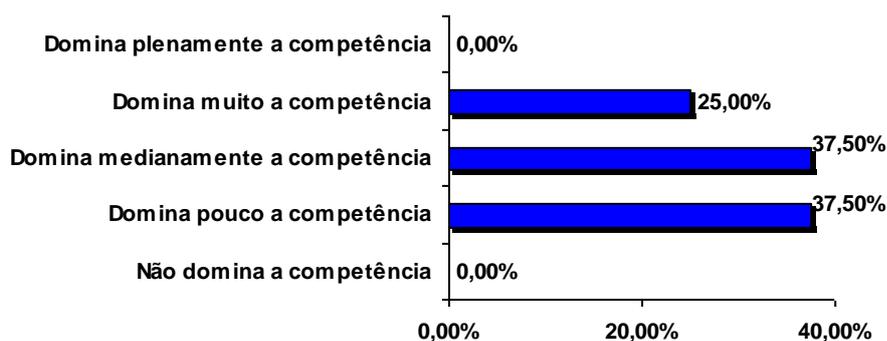
**3.8 Ter conhecimento dos normativos legais que regulamentam as contratações públicas e a fiscalização de contratos de terceirização**

	Domínio		
	f	fr (%)	Posição
Não domina a competência	0	0,00%	4º
Domina pouco a competência	2	25,00%	2º
Domina medianamente a competência	4	50,00%	1º
Domina muito a competência	2	25,00%	3º
Domina plenamente a competência	0	0,00%	5º
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	



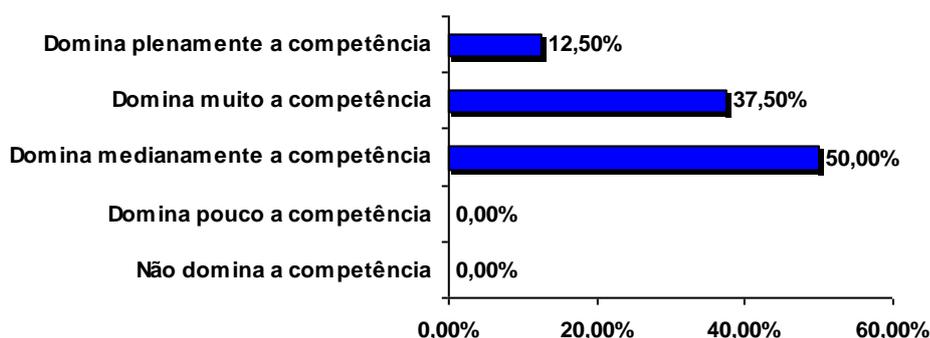
**3.9 Ter conhecimento das atribuições e responsabilidades inerentes à função de fiscal de contratos.**

	Domínio		
	f	fr (%)	Posição
Não domina a competência	0	0,00%	4º
Domina pouco a competência	3	37,50%	1º
Domina medianamente a competência	3	37,50%	2º
Domina muito a competência	2	25,00%	3º
Domina plenamente a competência	0	0,00%	5º
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	

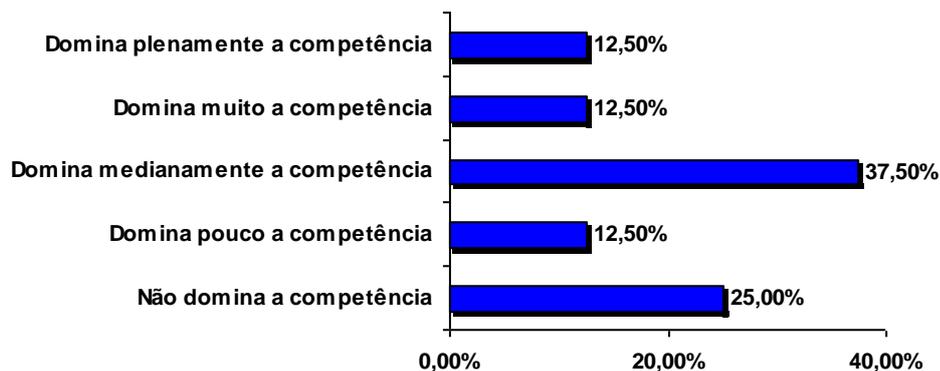


**3.10 Ter conhecimento detalhado do contrato sob sua supervisão e das cláusulas nele estabelecidas.**

	Domínio		
	f	fr (%)	Posição
Não domina a competência	0	0,00%	4º
Domina pouco a competência	0	0,00%	5º
Domina medianamente a competência	4	50,00%	1º
Domina muito a competência	3	37,50%	2º
Domina plenamente a competência	1	12,50%	3º
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	

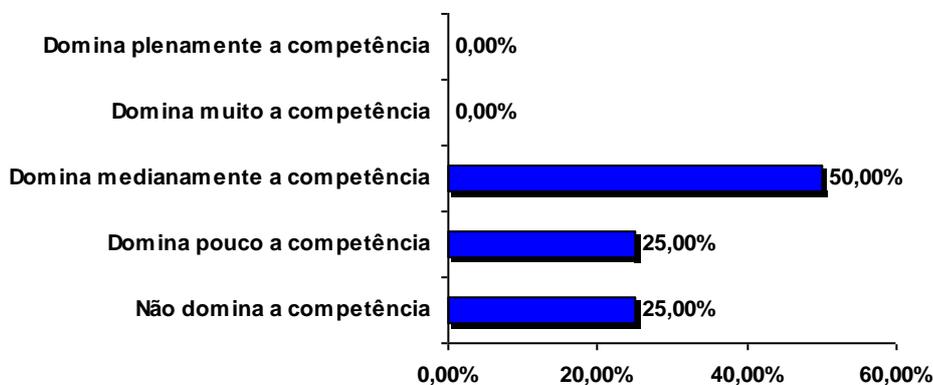

**3.11 Registrar, em documento próprio, as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.**

	Domínio		
	f	fr (%)	Posição
Não domina a competência	2	25,00%	2º
Domina pouco a competência	1	12,50%	3º
Domina medianamente a competência	3	37,50%	1º
Domina muito a competência	1	12,50%	4º
Domina plenamente a competência	1	12,50%	5º
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	

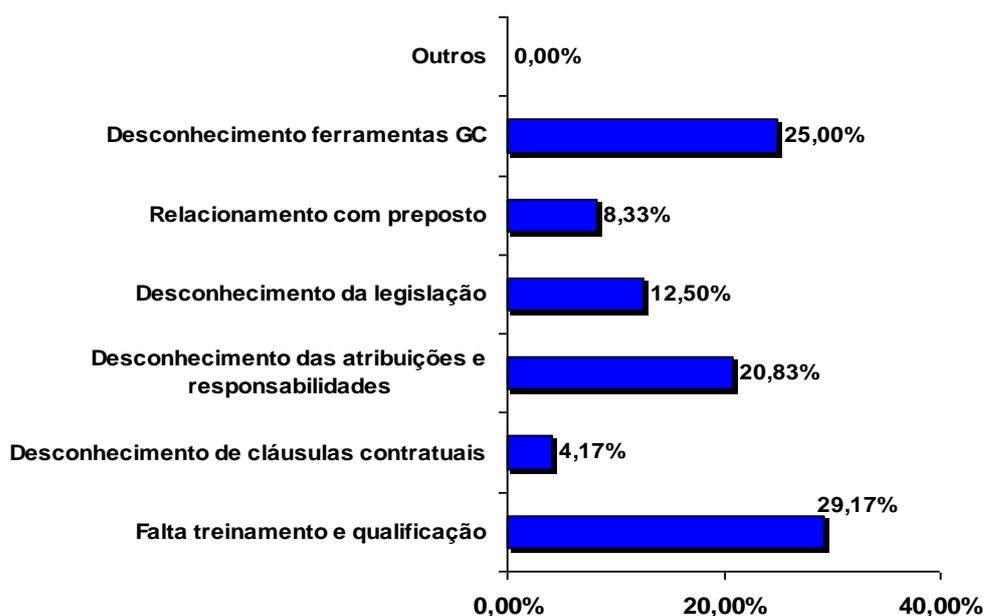


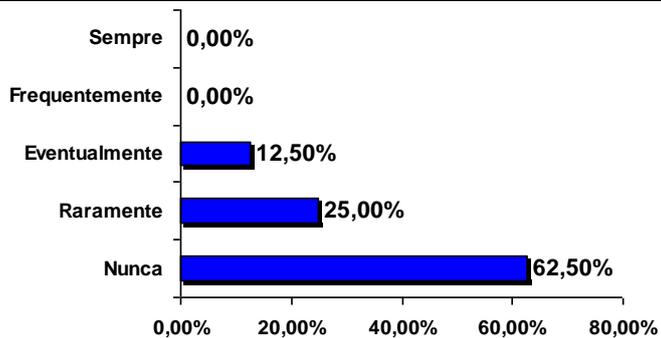
**3.12 Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.**

3.12 Utilizar mecanismos de controle (documentos padronizados) que possam auxiliar o acompanhamento dos contratos.	Domínio		
	f	fr (%)	Posição
Não domina a competência	2	25,00%	2º
Domina pouco a competência	2	25,00%	3º
Domina medianamente a competência	4	50,00%	1º
Domina muito a competência	0	0,00%	4º
Domina plenamente a competência	0	0,00%	5º
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	



**3.13 Assinale os 03 principais desafios que mais interferem no exercício da função de fiscal de contratos.**



**3.14 – Informe com que frequência você participa de treinamentos voltados especificamente para o desempenho da atividade de fiscal de contratos.**

	<b>f</b>	<b>fr (%)</b>
<b>Nunca</b>	5	62,50%
<b>Raramente</b>	2	25,00%
<b>Eventualmente</b>	1	12,50%
<b>Frequentemente</b>	0	0,00%
<b>Sempre</b>	0	0,00%
<b>Total</b>	8	100,00%

**APÊNDICE E – Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**

**(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)**

**MANUAL DE GESTÃO E  
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE  
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS**

**xx - MG  
2012**

**Nome da Instituição**  
**Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**

(Inserir marca d'água da instituição)

Xxx  
**Cargo**

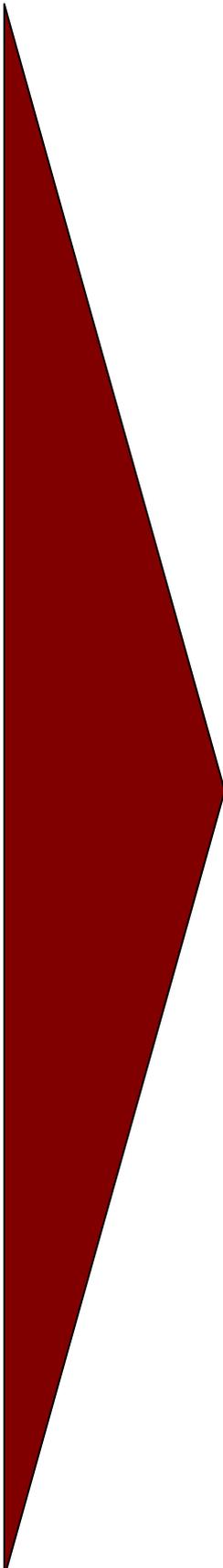
Xxxx  
**Cargo**

**Equipe de Elaboração**

Xxxx  
Xxxxx  
Xxxxxx

**Informações:**

Tel: xx  
Correio Eletrônico: xx@xx



## Apresentação

O aprimoramento de boas práticas de gestão foi o aspecto determinante à elaboração do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados no âmbito desta instituição. Visando contribuir para a disseminação do conhecimento e garantir maior eficiência na aplicação dos recursos do erário, este documento apresenta conceitos, determinações legais, diretrizes gerais e instrumentos de controle capazes de subsidiar e orientar os agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos administrativos.

Para a elaboração deste documento, tomou-se como base legal a publicação “Licitações & Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, 2010”, a Lei nº. 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da administração pública, bem como a Instrução Normativa nº. 02/2008 e suas posteriores alterações estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dispõe regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados na esfera pública. Além dos instrumentos legais, considera-se também como parâmetro as experiências relatadas por outros órgãos públicos que já implementaram o manual em suas instituições, com a proposta de auxiliar os agentes que atuam como fiscais de contratos.

A Corte de Contas, através do Acórdão 1330/2008-Plenário, corrobora a relevância deste trabalho ao determinar:

“ [...] Envide, no âmbito de cada unidade do Ministério, esforços para implementar e utilizar efetivamente controles formais para os fiscais das execuções contratuais, de maneira a garantir o cumprimento de todas as cláusulas prevista nos contratos e de todos os normativos legais.” (Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 2010, p. 785).

A contribuição para o desenvolvimento institucional terá sido valiosa e gratificante, caso os instrumentos apresentados neste Manual sejam validados como estratégias de modernização e implementados à rotina dos fiscais de contratos terceirizados. Adotando ferramentas efetivas de controle, a instituição estará atendendo às exigências estabelecidas pelo TCU, avaliando de forma sistematizada a qualidade da prestação de serviços terceirizados, preservando a memória organizacional e incorporando valores à cultura da instituição.

Por fim, ressalta-se a importância em manter este documento atualizado, seja em decorrência dos avanços na legislação, seja em função de ajustes às atividades desenvolvidas ou através de sugestões e contribuições advindas dos fiscais de contratos, que neste cenário atuam como principais atores e responsáveis para o alcance dos objetivos propostos neste instrumento de consulta.

Equipe de Elaboração

**Sumário****SUMÁRIO****1 INTRODUÇÃO**

- 1.1 Objetivos
- 1.2 Legislação
- 1.3 Conceitos

**2 TERCEIRIZAÇÃO**

- 2.1 Riscos do processo de terceirização
- 2.2 Fases do processo de terceirização
  - 2.2.1 Fase 1 – Planejamento
  - 2.2.2 Fase 2 – Licitação
  - 2.2.3 Fase 3 – Contratação
  - 2.2.4 Fase 4 – Fiscalização

**3 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS****ADMINISTRATIVOS**

- 3.1 Atribuições do Fiscal de Contratos e Órgão Gestor de Contratos
- 3.2 Sintetizando as atividades de Fiscalização e Gestão de Contratos
- 3.3 Registro de ocorrências
- 3.4 Procedimentos de controle

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS****APÊNDICES**

## Introdução

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de um projeto acadêmico e foi desenvolvido a partir da observação diária do atual cenário em que se encontra a instituição. Na tentativa de dirimir grande parte dos questionamentos e esclarecer as principais dúvidas, o documento aborda aspectos relevantes envolvendo os vários tópicos que permeiam o tema contratação pública, visando sempre ampliar o campo de conhecimento dos profissionais envolvidos e ressaltar a importância do papel do fiscal de contrato.

A fiscalização de contratos é uma atividade que exige conhecimento e atualização constante dos agentes públicos, uma vez que a não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis no acompanhamento da execução do instrumento contratual podem conduzir à responsabilização subsidiária da administração pública, implicando em prejuízos ao erário. O desenvolvimento de uma política de gestão de contratos mais eficiente pautada na sistematização de procedimentos e rotinas visa intensificar a ação efetiva de controle, além de aprimorar o monitoramento dos ajustes pactuados.

Com o objetivo de proteger-se de responsabilidades e alcançar sucesso no processo de terceirização, torna-se essencial que o agente público tenha conhecimento sobre a legislação e organize-se internamente, a fim de desempenhar com eficiência os atos da gestão pública. Face ao exposto, elaborou-se o presente documento estruturado em três seções, cujo conteúdo encontra-se a seguir delineado:

A seção 1 abrange os elementos introdutórios onde são apresentados os objetivos, a legislação básica e os principais conceitos relacionados ao tema.

A seção 2 aborda o tema terceirização e as fases que devem ser rigorosamente acompanhadas durante o processo de implantação desta técnica de gestão no âmbito da esfera pública.

A seção 3 reúne informações acerca dos contratos administrativos pactuados entre o órgão público e as empresas terceirizadas prestadoras de serviços, destacando os aspectos legais envolvidos nesta relação, bem como as atribuições e responsabilidades do fiscal de contrato.

Ao final, apresentam-se as referências bibliográficas e apêndices.

#### 1.1 Objetivos

Este manual tem como principais objetivos melhorar o desempenho das atividades do fiscal de contrato e propor a padronização dos procedimentos de fiscalização, na expectativa de atingir eficiência, sistematizar a rotina de trabalho, definir indicadores e avaliar de forma mais eficaz a qualidade dos serviços prestados por empresas terceirizadas.

Conhecer as orientações básicas e estabelecer ferramentas administrativas de controle são iniciativas que ainda precisam ser melhor exploradas pelos profissionais que acompanham a execução contratual. Ao alinhar a técnica de padronização à implementação de procedimentos de controle busca-se associar práticas de gestão do conhecimento às tarefas diárias desempenhadas por estes agentes públicos.

## 1.2 Legislação

É recomendável que os dispositivos legais voltados às contratações públicas sejam de conhecimento de todos os agentes públicos que desempenham o papel de fiscal de contratos. Estes instrumentos dispõem de orientações que auxiliam os servidores durante o acompanhamento dos termos pactuados. A base legal que ampara a contratação de serviços terceirizados no âmbito da administração pública federal encontra-se sintetizado no Quadro 01:

<b>Legislação</b>	<b>Assunto</b>
<b>Decreto-Lei 200/67</b>	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
<b>CF 1998 – Art 37 – inciso XXI</b>	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.
<b>Lei 8.666/1993</b>	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
<b>Enunciado 331/1993 - TST</b>	Contrato de prestação de serviços. Legalidade – Revisão do Enunciado nº 256 [..] (Nova redação p/ Enunciado 331– Pleno TST em 24.05.2011) IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
<b>Decreto 2.271/1997</b>	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
<b>Lei 9.632/1998</b>	Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, pela qual foram extintos aproximadamente 10 mil cargos públicos
<b>Lei Complementar 101/2000</b>	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
<b>Decreto 4.547/2002</b>	Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal.
<b>IN 02/2008</b>	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

Quadro 01 – Base Legal da Terceirização

Fonte: Elaborado pela autora conforme revisão bibliográfica

O conteúdo das legislações apresentadas neste manual encontra-se disponível para eventuais consultas nos seguintes endereços eletrônicos:

<http://www.planalto.gov.br> e <http://www.comprasnet.gov.br>

### 1.3 Conceitos

Este tópico apresenta o significado dos principais termos utilizados durante o desenvolvimento deste manual, visando esclarecer eventuais dúvidas envolvendo os conceitos relacionados às atividades de fiscalização e gestão de contratos.

#### **Contratos**

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

**(Lei 8.666/93, Art. 2º, § Único)**

#### **Fiscal de Contratos**

Representante da Administração, especialmente designado, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97, para exercer o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, devendo informar a Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, propor as soluções e as sanções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados. **(IN 02/2008 – Anexo I)**

#### **Fiscalização**

Consiste no acompanhamento e verificação do fiel cumprimento das condições contratuais estabelecidas e aceitas pelo contratado. É importante que a fiscalização seja realizada com zelo e de forma criteriosa, a fim de garantir o pleno cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada.

#### **Licitação**

É o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em edital, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. A igualdade entre os licitantes é pressuposto de validade da licitação, sendo que o seu principal objetivo é garantir a proposta mais vantajosa para o interesse público e a moralidade dos atos administrativos e dos procedimentos.

**(Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 2010, p. 19)**

#### **Órgão Gestor de Contratos**

O órgão gestor de contratos (setor, divisão, departamento) é aquele que tem sua atividade voltada ao preparo, acompanhamento, controle e efetivação da contratação, dando suporte aos atos formais a serem praticados pela Administração Pública.

#### **Preposto**

Representante legal da empresa junto à Administração Pública com a função de atuar como um elo entre as partes. É a pessoa a quem o fiscal de contrato irá se reportar, repassando toda e qualquer irregularidade observada e recomendando as medidas saneadoras diante às inconformidades identificadas durante a vigência do instrumento contratual.

**Registro de Ocorrências**

Documento (livro, arquivo eletrônico ou caderno) onde devem ser registrados todos os atos relevantes da execução contratual, envolvendo vistorias, diligências, comunicações, encaminhamentos e providências. **(Manual STJ, p. 222)**

**Repactuação**

é o processo de negociação para a revisão contratual de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência da variação dos custos contratuais dos serviços continuados, devendo estar previsto no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas ou do acordo ou convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado. **(IN 02/2008 – Anexo I)**

**Serviço**

Toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. **(Lei 8.666/93, Art. 6º, Inciso II)**

**Serviços contínuos ou continuados**

São aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente. **(IN 02/2008 – Anexo I)**

**Termo Aditivo**

O termo aditivo é usado em situações em que há a necessidade de formalizar alterações contratuais à luz da legalidade. Este instrumento tem a vantagem de proteger tanto o contratado quanto o interesse público. Este procedimento é publicado no Diário Oficial e garante maior transparência e segurança a todo o processo de licitação. **(Manual de Licitações e Contratos do TCU, p. 658)**

**Termo de Referência**

Documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. **(Decreto 5.450/2005, Art. 9º, § 2º)**

**Vigência de Contratos**

Intervalo de tempo compreendido entre a data estipulada para o início da execução contratual e o término da execução contratual.

## Terceirização

### 2 TERCEIRIZAÇÃO

Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa intermediária, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se dá entre o trabalhador e a empresa contratada e não diretamente com a contratante.

É importante ressaltar que o fenômeno da terceirização é admitido apenas às atividades consideradas intermediárias, também denominadas atividades-meio. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apresenta o seguinte entendimento:

- atividades-fim: são atividades especificamente atribuídas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e cometidas a cargos existentes na estrutura de seus entes, impossíveis, portanto, de atribuição a particulares (salvo aquelas delegáveis, nos termos das Leis n. 8.666/93 e 8.987/95);
- atividades-meio: são atividades instrumentais, acessórias, concebidas e perpetradas única e exclusivamente para concretizar as finalidades institucionais do ente. (TCE-MG, 2010, p. 176)

**OBS:** Em reiteradas decisões, o Tribunal de Contas da União vem julgando irregular a contratação de empresas para prestação de serviços quando as tarefas a serem desenvolvidas integram o elenco das atribuições inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do órgão contratante, ressalvados os casos de previsão legal expressa ou quando se tratar de tarefa prevista para cargo em extinção. Outra contratação considerada ilícita ocorre quando o funcionário é contratado para um cargo e exerce atividades não condizentes com sua função.

#### 2.1. Riscos do processo de Terceirização

Apesar de surgir como uma opção à esfera pública na tentativa de enxugar sua estrutura, o processo de terceirização apresenta alguns riscos inerentes às contratações, conforme descrito no Manual de Gestão Terceirização de Contratos - SEFSC (2009):

- contratação de empresas sem a devida qualificação;
- autuações do Ministério Público do Trabalho e ações trabalhistas decorrentes da responsabilidade subsidiária do tomador de serviços;
- serviços realizados inadequadamente ou abaixo da qualidade, resultante da ausência ou ineficiência da atividade de fiscalização dos contratos.

Na tentativa de reduzir ou, até mesmo extinguir estes riscos, é papel da instituição pública desenvolver um efetivo controle das contratações, implementar uma eficiente e atuante política de fiscalização, além de analisar e acompanhar todas as fases do processo de terceirização.

## 2.2 Fases do processo de terceirização

Com o objetivo de proteger-se de responsabilidades e alcançar sucesso no processo de terceirização, é essencial que o agente público tenha conhecimento dos riscos e participe de todas as etapas que compõem o processo de terceirização.

Planejamento da contratação, elaboração de edital de licitação, formalização de instrumento contratual e a própria fiscalização do contrato são algumas das principais ações que devem ser priorizadas ao estabelecer a relação de parceria (ALVES, 2004; ALMEIDA, 2009).

### 2.2.1. Fase 1 - Planejamento

Nesta primeira fase do processo de terceirização algumas ações precisam ser realizadas, visando alcançar sucesso nas fases seguintes:

- estabelecer quais os serviços devem ser contratados,
- realizar estudos de dimensionamento, quantificando o número de funcionários necessários para o cumprimento das atividades e determinando a carga horária necessária;
- especificar os postos de trabalho (cargos) e locais onde serão prestados os serviços;
- especificar claramente quais os requisitos necessários que os funcionários alocados pela contratada devem ter para exercerem as atividades propostas (qualificações profissionais);
- definir exaustivamente as atividades (descrição dos serviços) de cada posto de trabalho (atividades diárias, semanais, mensais, semestrais, etc).

É preciso estar ciente de que nem todas as atividades podem ser transferidas a terceiros. O Decreto 2.271/97 relaciona as seguintes atividades passíveis de terceirização:

Art. 1º [...]

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Após o estudo realizado no planejamento, deve-se elaborar o Termo de Referência, conforme o disposto no art. 9º, § 2º, do Decreto 5450/2005. Neste documento é primordial que se faça constar o conjunto de elementos considerados necessários e suficientes, capazes de caracterizar os serviços objetos da licitação.

### 2.2.2. Fase 2 - Licitação

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a melhor proposta para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar a participação do maior número possível de concorrentes.

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal registra que “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 Lei nº 8.666/93, ao regulamentar o citado artigo da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras e serviços no âmbito da esfera pública.

A Figura 01 sintetiza as fases do processo licitatório:

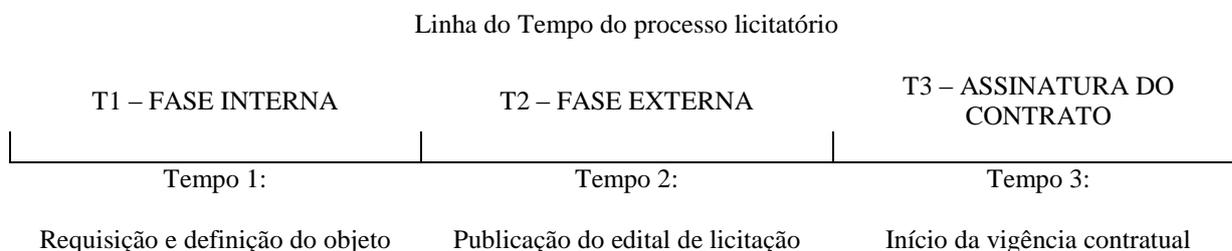


Figura 01 – Linha do Tempo do processo licitatório

Fonte: Adaptado de Vieira *et al.* (2010, p. 56)

### 2.2.3. Fase 3 - Contratação

Encerrada a etapa de licitação, inicia-se a fase da contratação. O contrato é um instrumento jurídico com características próprias que regulamenta todas as relações e obrigações entre duas partes envolvidas: o contratante e o contratado. Nos órgãos públicos, estes instrumentos são regidos pelas normas do Direito Administrativo e normatizados pela Lei 8.666/93. A formalização do contrato deve estar em conformidade com as disposições integrantes no edital e à proposta da empresa contratada. (QUEIROZ, 2000)

Em contratos de serviços terceirizados celebrados com a administração pública estabelece-se um relacionamento de parceria entre a entidade pública e a empresa contratada. Para coibir prejuízos ao erário e garantir a qualidade na prestação de serviços, torna-se necessário o desenvolvimento de mecanismos capazes de promover um acompanhamento efetivo e uma fiscalização eficiente durante todo o período de execução contratual.

### 2.2.4. Fase 4 - Fiscalização

A fiscalização do termo contratual é considerada uma das etapas mais importantes do processo de terceirização, pois um bom gerenciamento desses contratos pode eximir a responsabilidade solidária e/ou subsidiária da administração pública referente a possíveis encargos previdenciários e trabalhistas, bem como incentivar e promover melhoria na qualidade dos serviços prestados.

O artigo 67 da Lei 8.666/93 impõe que a execução dos contratos celebrados com a administração pública seja acompanhada e fiscalizada por um representante especialmente designado para desempenhar esta atribuição.

A seção seguinte aborda tópicos relevantes que devem ser de pleno conhecimento dos agentes públicos indicados para o acompanhamento dos contratos terceirizados, uma vez que constituem elementos essenciais para a melhoria do exercício da atividade fiscalizatória e representam instrumentos imprescindíveis na defesa do interesse público.

## Acompanhamento e Fiscalização de Contratos Administrativos

### 3 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Compete ao órgão público a tarefa de fiscalizar e acompanhar a prestação de serviços terceirizados na esfera pública, desde o monitoramento da execução contratual a nível operacional até a verificação do cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

O acompanhamento dos ajustes pactuados no âmbito da administração pública é considerado uma atividade obrigatória e deve ser realizado por servidor público especialmente designado para desempenhar com responsabilidade as atribuições de fiscal de contratos, conforme orienta o artigo 67 da Lei nº. 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos:

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

Conforme vários posicionamentos emitidos pelo Tribunal de Contas da União, a ausência de acompanhamento dos contratos, de forma eficiente e eficaz, acentua-se pela grande quantidade de atribuições desenvolvidas durante a execução contratual. O anexo IV da IN nº. 02/2008 intitulado Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização apresenta várias diretrizes que devem ser observadas durante o desempenho das atividades de fiscalização. O servidor designado para acompanhar e fiscalizar o contrato além de conhecer toda a legislação pertinente, precisa estar ciente das responsabilidades que a atividade lhe exige.

Os procedimentos e a atuação do fiscal, muitas vezes, são confundidos com as atividades de gestor de contrato. A terminologia adotada gera muita dúvida e confusão no cotidiano do setor público. Enquanto a prioridade do fiscal deve estar voltada à execução do acompanhamento do objeto contratual, observando o cumprimento das obrigações estabelecidas no termo pactuado, o gestor ou órgão gestor (área de contratos da instituição) deve assumir uma visão sistêmica, direcionada aos aspectos formais da contratação: repactuação, reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes e exame de documentação apresentada pela contratada (ALVES, 2004).

A seção seguinte tem a finalidade de apresentar as principais ações de competência dos fiscais e órgão gestor da instituição, na expectativa de reduzir os questionamentos e definir diretrizes que possam facilitar o desempenho destas atividades consideradas estratégicas e de grande significância no atual cenário em que se encontram as instituições públicas.

#### 3.1 Atribuições do Fiscal de Contratos e Órgão Gestor de Contratos

O sucesso de um contrato administrativo depende do fiel acompanhamento de sua execução. Baseada na legislação vigente e na tentativa de manter a metodologia utilizada por alguns autores que fazem distinção entre os papéis de fiscal e gestor de contratos, descreve-se algumas atividades agrupadas conforme a função desempenhada:

### ATRIBUIÇÕES DO FISCAL

- ▶ Manter arquivo organizado, incluindo dados atualizados do representante da contratada, cópia do contrato, todos os aditivos (se existentes) e todas as comunicações realizadas com o preposto.
- ▶ Conhecer detalhadamente o escopo e as cláusulas estabelecidas em contrato.
- ▶ Acompanhar e controlar o prazo de vigência do instrumento contratual, comunicando ao setor competente a necessidade de realizar acréscimos ou supressões no objeto do contrato.
- ▶ Anotar em registro próprio todas as ocorrências relevantes relativas à execução do contrato.
- ▶ Acompanhar a prestação de serviços, verificando a correta utilização dos materiais e equipamentos, inclusive os de proteção individual (EPI) e uniforme.
- ▶ Realizar diligências junto ao preposto da contratada, exigindo a regularização das falhas ou deficiências observadas.
- ▶ Comunicar ao superior hierárquico as ocorrências cujas providências ultrapassem sua competência.
- ▶ Comunicar ao setor competente as irregularidades detectadas passíveis de penalidades face ao descumprimento de obrigações contratuais.
- ▶ Acompanhar a entrega dos benefícios aos empregados, quando previsto (vale-transporte, vale-refeição/alimentação, etc.).
- ▶ Conferir, por amostragem, as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS dos empregados, com o objetivo de acompanhar se a contratante está cumprindo com as disposições trabalhistas.
- ▶ Nos casos de necessidade de sanção ou rescisão contratual, realizar representação junto ao setor competente fundamentando a explanação de motivos que justificam a solicitação.
- ▶ Atestar as notas fiscais e encaminhá-las ao setor competente para providências quanto ao pagamento, assinalando a glosa no valor de fatura por serviços mal ou não executados. .
- ▶ Avaliar a qualidade dos serviços executados, exigindo que a contratada mantenha condições e procedimentos de segurança e higiene.
- ▶ Acompanhar diariamente a presença dos empregados nos seus respectivos postos de trabalho, além de manter relação nominal dos contratados contendo nome, função, local de trabalho, endereço e telefone.
- ▶ Verificar se o número de empregados alocados ao serviço pela contratada está de acordo com o contrato firmado.
- ▶ Adotar uma postura ética, sensata e equilibrada, além de possuir conhecimentos suficientes quanto às suas responsabilidades, formalidades inerentes aos procedimentos de ofício e legislação pertinente.

Fonte: Brasil (2008); Gonçalves (2006)

### ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO GESTOR

- ▶ Nos casos de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, exigir da empresa terceirizada apresentação dos comprovantes de quitação dos encargos trabalhistas, sociais e previdenciários decorrentes da execução do contrato.
- ▶ Exigir das empresas terceirizadas o encaminhamento dos documentos originais de garantia contratual.
- ▶ Providenciar publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato firmado com empresa terceirizada bem como dos aditivos e rescisão, quando for o caso.
- ▶ Observar e acompanhar data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho. Viabilizar as alterações contratuais necessárias através de aditivos em decorrência de repactuação, reequilíbrio econômico-financeiro, reajuste, etc., anexando as devidas justificativas.

- ▶ Aplicar notificação à contratada, por escrito, quando do descumprimento de cláusulas contratuais.
- ▶ Sugerir, após orientações jurídicas, as penalidades, nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, respeitados o contraditório e a ampla defesa.
- ▶ Participar da elaboração do edital e contrato, providenciando os elementos técnicos.
- ▶ Providenciar, em tempo hábil, os procedimentos necessários à prorrogação dos contratos em vigor ou a realização de nova contratação, de maneira a evitar a interrupção dos serviços contratados.
- ▶ Exigir a designação de preposto por parte da contratada.
- ▶ Promover reuniões com prepostos da empresa.
- ▶ Recebimento e providências das demandas de fiscais de contrato.
- ▶ Verificar se a contratada está prestando os serviços com os padrões de qualidade exigidos pela contratada.
- ▶ Manter o registro atualizado dos contratos e respectivos aditivos, verificando o objeto, vigência, prazos de execução, locais de prestação de serviços, etc.

Fonte: Brasil (2008); Gonçalves (2006)

Diante do rol de atribuições apresentadas é visível identificar as várias ações que devem ser observadas pelo agente público durante o acompanhamento e fiscalização de contratos, reforçando a importância em estabelecer critérios e parâmetros objetivos com a finalidade de aumentar o controle e auxiliar na plena execução contratual.

### 3.2. Sintetizando as atividades de Fiscalização e Gestão de Contratos

Várias são as dúvidas em relação às atividades de fiscalização e gestão de contratos. Entretanto, alguns autores não hesitam em afirmar que as funções são completamente distintas, enfatizando que a fiscalização se fixa no acompanhamento da execução do objeto contratual, enquanto que a gestão cuida dos aspectos formais da contratação.

A partir da análise de Alves (2004), apresenta-se, de forma sintetizada, a distinção entre essas duas ações:

<b>FISCALIZAÇÃO</b>	<b>GESTÃO</b>
Fiscalização: sentido estrito, pontual, para uma finalidade específica: vide art. 67 da lei 8.666/93 e IN 02/2008 (MPOG)	Gestão: sentido amplo, que significa participação em várias etapas do processo até o encerramento do contrato.
A fiscalização do contrato consiste no acompanhamento e verificação do fiel cumprimento das condições contratuais estabelecidas e aceitas pelo contratado.	O gerenciamento em sua amplitude exige a prática de atos voltados à negociação constante e adoção de estratégia e ações que garantam a execução do contrato até a executiva entrega do seu objeto e, embora visando o equilíbrio das partes, busca as condições mais vantajosas para a Administração.
A fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração Pública, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.	A gestão é exercida por um órgão/setor, onde são tratados assuntos relacionados a reequilíbrio econômico financeiro, incidentes relativos a pagamentos, questões ligadas a documentação, ao controle de prazos de vencimento, de prorrogação etc.
Fiscalização é pontual.	Gestão é função de gerenciamento de todos os contratos.

Quadro 02: Fiscalização x Gestão.

Fonte: Adaptado de Alves (2004).

Considerando a perspectiva apresentada pelo autor, é possível melhor delinear as diferenças existentes entre as atividades de fiscalização e gestão de contratos. De certa forma, esta visão sintetizada contribui para amenizar os constantes questionamentos que permeiam as tarefas apresentadas.

### 3.3. Registro de Ocorrências

Após a designação do fiscal para o acompanhamento da execução do contrato, a tarefa inicial deste servidor consiste em realizar a abertura do documento de Registro de Ocorrências.

Apesar de disposição em instrumento legal, a prática de registrar os fatos ocorridos durante os procedimentos de fiscalização ainda não é incorporada como um hábito entre os fiscais. A obrigação está expressa no § 1º do artigo 67 da Lei 8.666/93:

Art. 67. [...]

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

As anotações pertinentes à atividade desempenhada, envolvendo vistorias, diligências, comunicações, encaminhamentos e providências, devem ser frequentemente anotadas pelo fiscal, como forma de demonstrar cada etapa do seu trabalho. O registro de ocorrência configura um diário onde é anotada a rotina do fiscal e suas ações, as quais devem ser baseadas no fiel cumprimento dos termos contratuais.

Ao encerrar a tarefa de fiscalização, é recomendável que o fiscal transfira a guarda dos documentos originais, mantendo, para si, cópia de todas as correspondências emitidas, para eventuais esclarecimentos futuros, caso necessário.

O Apêndice B apresenta alguns modelos de situações de registros que poderão ser utilizados durante os procedimentos de fiscalização de contratos.

### 3.4 Procedimentos de Controle

Conforme determina a Corte de Contas, compete à administração pública zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais pactuadas e também pela qualidade dos serviços prestados, sugerindo-se, para tanto, a utilização de instrumentos de controle capazes de garantir maior eficiência na fiscalização dos contratos. A utilização de “lista de verificação” ou *checklist* funcionando como um roteiro padronizado permite uma inspeção mais objetiva, onde os principais elementos da legislação e os aspectos relevantes da atividade de fiscalização podem ser relacionados e melhor examinados pelos fiscais durante o acompanhamento dos termos contratuais.

A proposta de implementar instrumentos de controle de forma sistematizada durante as atividades de fiscalização de contratos, visa associar a prática de gestão do conhecimento às rotinas dos profissionais, possibilitando o desenvolvimento de novas competências. O objetivo principal é elevar o nível de eficiência e viabilizar uma abordagem mais participativa para o acesso ao conhecimento, contribuindo para a preservação da memória organizacional. Para tanto, é importante que se reconheça a necessidade do aperfeiçoamento e análise contínua dos procedimentos aplicados por meio da valorização da experiência dos profissionais que integram o quadro de pessoal, uma vez que atuam como agentes impulsionadores à inovação, ao contribuir com opiniões e sugestões para o aprimoramento das práticas adotadas.



## Referências Bibliográficas

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan./abr. 2009.

ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed.revisada, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) >. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm)>. Acesso em: 14 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed.revisada, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2010.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Atividades-meio, atividades-fim e a terceirização de serviços pelo Poder Público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. abril | maio | junho 2010 | v. 75 — n. 2 . Pág. 176 — ano XXviii

VIEIRA, Antonieta Pereira, *et al.* **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**: Teoria e Prática. 4.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

### MANUAIS DE REFERÊNCIA:

INPI (2010) - Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

MAPA (2009) - Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MPEP (2010) - Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Ministério Público do Estado do Pará.

SEFSC (2009) - Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Secretaria do Estado da Fazenda de Santa Catarina.

STJ (2011) - Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos – Superior Tribunal de Justiça.

## Apêndices

### APÊNDICES

Nesta seção estão dispostos alguns modelos de documentos, além de procedimentos, planilhas e instrumentos padronizados que podem ser utilizados pelos fiscais de contratos durante o monitoramento dos termos celebrados, com o objetivo de fomentar a prática de controle e orientar a rotina de trabalho desses agentes públicos.

#### Apêndice A - Modelo de Termo de Abertura do Registro de Ocorrências

##### Termo de Abertura

Data: xx/xx/20xx

No dia xx/xx/20xx, na cidade de xxx - MG, realizo a abertura do presente **REGISTRO DE OCORRÊNCIAS**, onde serão anotadas as vistorias, diligências, comunicações e providências, referentes ao serviço de fiscalização do contrato nº xx/20xx, (*incluir objeto do contrato*), firmado entre xxxx e a empresa xxxx, conforme designação formalizada através de Portaria de nomeação nº. xx de xx/xx/20xx.

Os documentos originais citados neste livro de registros encontram-se arquivados em pasta específica, resguardada a publicidade inerente ao serviço público.

\_\_\_\_\_  
Nome do Fiscal do Contrato  
Matrícula SIAPE nº

Fonte: Adaptado de INPI (2010)

## Apêndice B - Modelo de anotações no Registro de Ocorrências

### Registro nº 1 - **Irregularidade na prestação de serviço**

Data: xx/xx/20xx

Registro que, na tarde do dia xx/xx/20xx, ao realizar diligência na plataforma xx (*informar local*), constatei as seguintes irregularidades quanto à prestação de serviços referentes ao contrato nº. xx /20xx (*incluir objeto do contrato*):

- a) *descrever irregularidade 1;*
- b) *descrever irregularidade 2.*

Considerando que as incidências verificadas encontram-se em desacordo contratual, conforme estabelecido nas cláusulas xx e xx do referenciado contrato, encaminhei expediente ao preposto da empresa xx, solicitando as seguintes providências:

- a) *descrever providência 1;*
- b) *descrever providência 2.*

Ficou estipulado o prazo de xx (xx) dias úteis para a correção das desconformidades apontadas.

O documento original encontra-se arquivado em pasta específica denominada “Correspondências Expedidas ao Preposto”.

---

Nome do Fiscal do Contrato  
Matrícula SIAPE nº

### Registro nº 2 - **Providências realizadas pela Empresa**

Data: xx/xx/20xx

Registro que, na tarde do dia xx/xx/20xx, o preposto da empresa xx acusou o recebimento da correspondência enviada em xx/xx/20xx referente ao Registro nº 1, informando a realização dos seguintes procedimentos:

- a) *descrever procedimento 1;*
- b) *descrever procedimento 2.*

Em xx/xx/20xx, realizei nova vistoria, a fim de verificar se as falhas identificadas haviam sido sanadas. Constatei que, efetivamente, a empresa tomou as devidas providências, exterminando todas as irregularidades apontadas.

Considerando que o fato não discorreu em dano substancial à Administração Pública, realiza-se, nesta etapa, apenas o registro do fato, para os efeitos pertinentes no caso de reincidência.

---

Nome do Fiscal do Contrato  
Matrícula SIAPE nº

**Apêndice C - Modelo de Termo de Encerramento do Registro de Ocorrências****Termo de Encerramento**

Data: xx/xx/20xx

Na presente data, declaro o encerramento das atividades de fiscalização do contrato nº xx/20xx, (*incluir objeto do contrato*), firmado entre xxxx e a empresa xxxx.

Todas as demandas apresentadas à empresa foram atendidas, não havendo impedimentos quanto à formalização do presente Termo de Encerramento do **REGISTRO DE OCORRÊNCIAS**.

Os documentos originais, decorrentes dos atos de acompanhamento da execução do contrato são transferidos ao responsável pelo Setor xxx para a devida guarda.

As cópias de todos os expedientes produzidos durante os procedimentos de fiscalização são mantidas com este servidor, exclusivamente para atender a eventuais esclarecimentos futuros, caso ocorra.

---

Nome do Fiscal do Contrato  
Matrícula SIAPE nº

## Apêndice D - Modelo de Formulário para Registro de Ocorrências

(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)

REGISTRO DE OCORRÊNCIAS	
<b>Contratante:</b>	<b>Fiscal do contrato:</b>
<b>Empresa Contratada:</b>	<b>Preposto:</b>
<b>Contrato nº.</b>	<b>Mês:</b>
<b>Data da(s) ocorrência(s):</b>  ___ / ___ / ___	<b>Descrição da(s) ocorrência(s) observada(s) durante a diligência:</b>    <b>Prazo para a correção das desconformidades: _____ dias úteis.</b>
<b>Nova diligência: ___ / ___ / ___</b>  <b>A empresa sanou as irregularidades identificadas?</b> <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim <i>(Comentário)</i>	

**Data:** \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

\_\_\_\_\_  
Fiscal do Contrato

\_\_\_\_\_  
Preposto da Contratante

## Apêndice E – Acompanhamento da Qualidade dos Serviços Prestados de Limpeza e Conservação

(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)

ACOMPANHAMENTO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS LIMPEZA E CONSERVAÇÃO					
Contratante:			Fiscal do contrato:		
Empresa Contratada:			Preposto:		
Contrato nº.	Unidade:	Mês	Nº. Postos de Trabalho		
Escala	1	2	3	4	
Grau de Satisfação	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	
	<b>Itens para avaliação</b>				
		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1	Assiduidade dos funcionários.				
2	Relacionamento inter-pessoal.				
3	Qualidade do material de limpeza.				
4	Quantidade do material de limpeza.				
5	Equipamentos de Proteção Individual (EPI).				
6	Uniforme				
7	Substituição dos funcionários.				
8	Limpeza dos pisos.				
9	Limpeza dos vidros.				
10	Limpeza dos móveis.				
11	Limpeza das paredes.				
12	Limpeza dos banheiros.				
13	Supervisão do preposto				
A - Nº de Itens Pontuados, por grau de satisfação.		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
B - Total de Itens Avaliados no Período.					
C - Percentual de Avaliação - Por Item (*)		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
(*) Nº. de itens pontuados (correspondente a cada grau de satisfação) dividido por B (total de itens avaliados no período) = C (percentual de avaliação - por item).					
Percentual de Avaliação (**)					
Percentual mínimo de aceitação dos serviços - 70 %					
(**) Somatório dos percentuais apurados (item C) para os graus de satisfação Ótimo e Bom.					
Data: ___ / ___ / ___					

\_\_\_\_\_  
Fiscal do Contrato

\_\_\_\_\_  
Preposto da Contratante



## Apêndice G – Acompanhamento da Qualidade dos Serviços Terceirizados

(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO) FORMULÁRIO PARA ÓRGÃO GESTOR DE CONTRATOS

ACOMPANHAMENTO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS					
Contratante:		Fiscal do contrato:			
Empresa Contratada:		Preposto:			
Contrato nº.		Mês:			
Escala	1	2	3	4	
Grau de Satisfação	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	
	<b>Itens para avaliação</b>				
	<b>Responsabilidade da Contratada</b>				
1	Regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária (entrega e análise FGTS, INSS e Folha de Pagamento).				
2	Elaboração de Planilha Mensal de Custos.				
3	Cumprimento de prazos para sanar irregularidades.				
4	Regularidade na remuneração dos funcionários.				
	<b>Relacionamento com a Contratante</b>				
5	Atenção e retorno dos representantes da empresa.				
6	Agilidade em solucionar as não-conformidades.				
7	Pontualidade com os compromissos.				
8	Atuação do preposto (comprometimento, iniciativa, auto-controle, pró-atividade).				
	<b>Parecer do fiscal</b>				
9	Avaliação do fiscal de contrato quanto à qualidade dos serviços prestados (com base nos relatórios de ocorrências e/ou informações prestadas).				
A - Nº de Itens Pontuados, por grau de satisfação.		1	2	3	4
B - Total de Itens Avaliados no Período.					
C - Percentual de Avaliação - Por Item (*)		1	2	3	4
(*) Nº. de itens pontuados (correspondente a cada grau de satisfação) dividido por B (total de itens avaliados no período) = C (percentual de avaliação - por item).					
Percentual de Avaliação (**)					
Percentual mínimo de aceitação dos serviços - 70 %					
(**) Somatório dos percentuais apurados (item C) para os graus de satisfação Ótimo e Bom.					
Data: ___ / ___ / ___					

\_\_\_\_\_  
Fiscal do Contrato

\_\_\_\_\_  
Preposto da Contratante

## Apêndice H - Modelo de Relação de Trabalhadores Vinculados ao Contrato

(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)

### RELAÇÃO DE TRABALHADORES VINCULADOS AO CONTRATO

Contratada:  
 Contrato nº.  
 Objeto:  
 Nº Funcionários:  
 Vigência:

Nome	CPF	Cargo	Remuneração Total (R\$)	Horário de Trabalho		Previsão de Férias Início / Término	OBS
				Início	Término		

Data: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Fiscal do Contrato**

Fonte: Adaptado de MAPA (2009)

**Apêndice I - Modelo de Controle de Entrega de Uniforme /EPI**

**(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)**

**CONTROLE DE ENTREGA DE UNIFORME / EPI**

**Contratada:**  
**Contrato nº.**  
**Objeto:**  
**Nº Funcionários:**  
**Vigência:**

Nome	CPF	Cargo	Item uniforme	Item EPI	Data de entrega	OBS

**Data:** \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Fiscal do Contrato**

Fonte: Adaptado de MAPA (2009)

## Apêndice J - Modelo de Acompanhamento de Obrigações Trabalhistas

(INSERIR LOGO DA INSTITUIÇÃO)

### ACOMPANHAMENTO DE OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

Contratada:  
 Contrato nº.  
 Objeto:  
 Nº Funcionários:  
 Vigência:

Nome	CPF	Cargo	Pagamento de Salário	Vale-Transporte	Vale-Alimentação	Cesta Básica	Pagamento de 1/3 salário	OBS
			S/N	Quant.	Quant.	S/N	S/N	

Data: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Fiscal do Contrato**

Fonte: Adaptado de MAPA (2009)