

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado

Wagner Gonçalves Rocha

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE VIÇOSA: um estudo de caso à luz da teoria dos
custos de transação**

Belo Horizonte

2018

Wagner Gonçalves Rocha

**GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE VIÇOSA: um estudo de caso à luz da teoria dos
custos de transação**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo

Linha de pesquisa: Estratégia, inovação e competitividade

Área de concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte

2018

ROCHA, Wagner Gonçalves.

R672g

Gestão de contratos administrativos na Universidade Federal de Viçosa: um estudo de caso à luz da teoria dos custos de transação. Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2018.

120p.

Orientador: Dr. Alfredo Alves de Oliveira

Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração – Centro Universitário Unihorizontes.

1. Contratos administrativos – terceirização – custos de transação II. Wagner Gonçalves Rocha II. Centro Universitário Unihorizontes Programa de Mestrado em Administração. III. Título.

CDD: 341.3527

Ficha elaborada pela Bibliotecária do Centro Universitário Unihorizontes.

– Viviane Pereira CRB6 1663 -

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO
DO CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **WAGNER GONÇALVES ROCHA**

Matrícula: 0770841

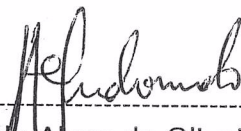
LINHA DE PESQUISA: ESTRATÉGIA, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE

ORIENTADOR(A): Prof. Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo

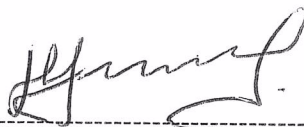
TÍTULO: **GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE VIÇOSA: um estudo de caso à luz da teoria de custos de transação.**

DATA: 09/08/2018

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo
ORIENTADOR
Centro Universitário Unihorizontes



Prof. Dr. Hudson Fernandes Amaral
Centro Universitário Unihorizontes




Prof. Dr. José Roberto de Souza Francisco
UFMG

DECLARAÇÃO

Declaro que fiz a correção linguística de Português da Capa, Folha de Rosto, Dedicatória, Epígrafe, Agradecimentos, Resumo/Abstract, Lista de Quadros, Lista de Tabelas, Lista de Abreviaturas e Siglas, Sumário, Introdução, Revisão da Literatura, Contexto do Estudo, Metodologia, Apresentação e Análise dos Dados, Considerações Finais, Referências e Apêndices da dissertação do Sr. Wagner Gonçalves Rocha, intitulada: GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA: um estudo de caso à luz da Teoria dos Custos de Transação, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Viçosa, 20 de julho de 2018.


Pollyanna Souza Pereira
Revisora de Textos
065.180.406-02

À minha esposa, maior incentivadora deste sonho.
Aos familiares, que sempre estiveram ao meu lado.
Aos amigos, colegas e companheiros de jornada.
Aos mestres, pelos ensinamentos.

A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.

Arthur Schopenhauer

AGRADECIMENTOS

Agradeço todas as dificuldades que passei na vida. Elas foram grandes adversárias, mas também o combustível para as minhas vitórias.

À minha esposa, companheira, amiga e incentivadora, que sempre esteve ao meu lado nas dificuldades, nas minhas fraquezas e nas alegrias. Muito obrigado, Polly!

Agradeço aos amigos que fiz durante este percurso, principalmente àqueles que percorreram o caminho ao meu lado, dando força, sofrendo e sorrindo junto comigo.

À turma de Viçosa, companheiros de mestrado, de estrada e de trabalho, pessoas que aprendi a amar, admirar e respeitar.

Aos meus pais, a quem sou grato por tudo o que sou hoje e o que posso ser amanhã. Sem as broncas, as brigas e a insistência de vocês, nada disso seria possível.

Aos familiares, que me apoiaram e souberam entender minhas ausências, meus momentos de cansaço e mau humor.

Aos mestres, que tanto se dedicaram e tanto me ensinaram, mais que lições acadêmicas, também lições de vida.

Ao meu orientador, Professor Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo, por me conduzir até este momento, por não me deixar desviar do caminho e me ajudar a concretizar este sonho e esta conquista.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo avaliar a contratação e a gestão dos serviços de terceirização de mão de obra em uma instituição pública de ensino superior, sob a ótica da teoria dos custos de transação. A instituição de ensino pesquisada foi a Universidade Federal de Viçosa, *campus-sede*, localizada na cidade de Viçosa, Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa descritiva, qualitativa, baseada em um estudo de caso. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas, com pessoas que participam ativamente do processo de terceirização na instituição de ensino, escolhidos pela importância de cada um no contexto estudado. Foram entrevistados os servidores do Setor de Gestão de Contratos, servidores integrantes da Comissão de Planejamento das Contratações, servidores que atuam na função de gestores de contratos e representantes de empresas contratadas. O tratamento dos dados se deu pela análise de conteúdo, tendo sido definidas, *a priori*, quatro dimensões de estudo, baseadas nos trabalhos de Williamson (1975, 2012): a) Racionalidade limitada do agente; b) Assimetria de informações; c) Comportamento oportunista do agente; e d) Frequência das transações. Os principais resultados da pesquisa apontam a influência que a etapa de planejamento exerce sobre todo o processo. Dessa forma, na visão dos entrevistados, estabelecer as salvaguardas adequadas para as demais etapas do processo favorece a economia dos custos de transação. A falta de capacitação dos servidores diretamente envolvidos no planejamento, na contratação e gestão dos contratos de terceirização é apontada como um grande gargalo e fator determinante para a majoração dos custos de transações. Para os entrevistados, a dependência da Universidade com relação à prestação dos serviços favorece atitudes oportunistas por parte das empresas contratadas. Verificou-se que a comunicação e divulgação das informações entre os envolvidos no processo ocorrem de forma fragmentada e não institucionalizada, o que acaba por prejudicar o processo de aprendizagem organizacional, fazendo com que alguns erros sejam recorrentes na execução de diferentes contratos, aumentando os custos de transação desses processos. Na visão dos entrevistados, a realização frequente de transações com uma mesma empresa contratada reduz o comportamento oportunista entre as partes, cria entendimentos que são, automaticamente, extrapolados para os demais contratos entre ambas e favorece a prestação dos serviços, reduzindo, dessa forma, os custos de transação.

Palavras chave: Terceirização. Custos de transação. Contratos administrativos. Gestão. Fiscalização.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the hiring and management of labor outsourcing services in a public institution of higher education, from the point of view of transaction costs theory. The teaching institution studied was the Federal University of Viçosa, headquarter campus, located in the city of Viçosa, Minas Gerais. It is a descriptive, qualitative research based on a case study. Data collection took place through semi-structured interviews, with people who actively participate in the outsourcing process in the educational institution, chosen for importance of each one in the studied context. Servers of the Contract Management Sector were interviewed, servers were part of the Contracts Planning Commission, servers that they act as contract managers and representatives of contracted companies. The data treatment was based on the content analysis, having been defined four dimensions of study, a priori, based on the works of Williamson (1975, 2012): a) Limited agent rationality; b) Asymmetry of information; c) Opportunistic behavior of the agent; and d) Frequency of transactions. The main results of the research point to the influence that the planning stage exerts on the whole process, so, in the view of the interviewees, establishing adequate safeguards for the other stages of the process favor the saving of transaction costs. The lack of training of the servers, directly involved in the planning, contracting and management of outsourcing contracts is pointed out as a major bottleneck and a determining factor for the increase in transaction costs. For those interviewed, the university's dependence on the provision of services favors opportunistic attitudes on the part of contractors. It was verified that the communication and dissemination of information among those involved in the process occur in a fragmented and non-institutionalized way, which end up hampering the organizational learning process, causing some errors to be recurrent in the execution of different contracts, increasing costs transactions. In the view of the interviewees, frequent transactions with the same contracted company reduce the opportunistic behavior between the parties, creates understandings that are automatically extrapolated to the other contracts between both parties, favors the provision of services and reduction transaction costs.

Keywords: Outsourcing. Transaction costs. Administrative contracts. Management. Oversight.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Denominação e categorização dos sujeitos de pesquisa	70
Quadro 2	Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à racionalidade limitada do agente	77
Quadro 3	Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à assimetria de informações	83
Quadro 4	Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante ao comportamento oportunista do agente	88
Quadro 5	Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à frequência das transações	94
Quadro 6	Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, definidos livremente pelos entrevistados.	99

LISTA DE TABELAS

Tabela I	Panorama da expansão universitária 2002-2014	49
Tabela II	Disponibilidades orçamentárias da Universidade Federal de Viçosa, nos anos de 2013 a 2018	50
Tabela III	Contratos de terceirização de mão de obra da UFV, <i>campus-sede</i>	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
BBT	Biblioteca Central
CEDAF	Central de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COLUNI	Colégio de Aplicação
CONT.	Contrato
CRP	<i>Campus</i> Rio Paranaíba
DMT	Diretoria de Material – UFV
DOD	Documento de Oficialização de Demanda
ENANPAD	Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração
FUNC.	Funcionário
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDH	Laboratório de Desenvolvimento Humano
LDI	Laboratório de Desenvolvimento Infantil
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Nº	Número
NEI	Nova Economia Institucional
PGP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – UFV
PROC.	Processo
RAC	Revista de Administração e Contabilidade
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SGCT	Setor de Gestão de Contratos Terceirizados
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TRAB.	Trabalhadores
UFV	Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos	19
1.1.1	Objetivo Geral	19
1.1.2	Objetivos específicos	19
1.2	Justificativa	19
2	REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1	Evolução da Administração Pública no Brasil	22
2.1.1	Administração Pública patrimonialista	22
2.1.2	Administração Pública burocrática	23
2.1.3	Administração Pública gerencial	25
2.2	Princípios constitucionais da Administração Pública	26
2.2.1	Princípio da legalidade	27
2.2.2	Princípio da impessoalidade	28
2.2.3	Princípio da moralidade	28
2.2.4	Princípio da publicidade	29
2.2.5	Princípio da eficiência	29
2.3	As contratações públicas	30
2.4	Contratos	32
2.4.1	Contratos administrativos, conceitos e características	33
2.4.2	Contratos incompletos	35
2.5	Terceirização no mundo, no Brasil e no serviço público	36
2.5.1	Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública	38
2.6	O gestor do contrato administrativo	39
2.7	A nova economia institucional	40
2.7.1	Racionalidade limitada	41
2.7.2	Assimetria de informação	42
2.7.3	Comportamento oportunista	42
2.7.4	Especificidade dos ativos	43
2.7.5	Incerteza	45
2.7.6	Frequência	45
2.8	Custos de transação <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	46
3	CONTEXTO DO ESTUDO	48
3.1	A instituição estudada	48
3.2	O crescimento da oferta de serviços educacionais e a evolução orçamentária	49
3.3	Contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra	50
4	METODOLOGIA	52
4.1	Tipo de pesquisa	52
4.2	Abordagem de pesquisa	52
4.3	Método de pesquisa	53

4.4	Unidade de análise e sujeitos de pesquisa	54
4.5	Técnica de coleta de dados	55
4.6	Técnica de análise de dados	57
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	59
5.1	Descrição do processo de planejamento, contratação e gestão dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Viçosa	59
5.1.1	Identificação da demanda	59
5.1.2	Designação da equipe de planejamento	61
5.1.3	Fase interna e externa da licitação	65
5.1.4	Elaboração do contrato e assinatura pelas partes	68
5.1.5	Designação dos gestores e fiscais do contrato	69
5.2	Análise dos dados colhidos nas entrevistas	69
5.2.1	Racionalidade limitada do agente	71
5.2.2	Assimetria de informação	77
5.2.3	Comportamento oportunista	84
5.2.4	Frequência das transações	88
5.2.5	Tema livre	95
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICES	114

1 INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços na Administração Pública Federal não é algo novo, embora só tenha sido tratada como uma ferramenta de gestão no final da década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), promovido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998). As bases para a terceirização dos serviços públicos já estavam presentes no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que definiu a descentralização como um dos princípios da atividade administrativa federal, juntamente com o planejamento, a coordenação, a delegação de competência e o controle (BRASIL, 1967).

O propósito do PDRAE se constituía, principalmente, na busca da eficiência administrativa através da redução dos custos dos serviços prestados pelo Estado e do aumento da qualidade destes, por meio da desburocratização dos processos e da descentralização das atividades e da prestação dos serviços (BRASIL, 1995).

Bresser Pereira (1996) defendia que o Estado precisava diminuir o seu tamanho administrativo, reduzindo o seu papel de executor ou prestador direto de serviços, e manter o seu papel de regulador e fomentador de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde e educação, consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico e social.

Com base na nova diretriz administrativa proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, foi editado o Decreto Federal nº 2.271, de 7 de julho de 1997, instrumento que pode ser considerado um dos marcos da descentralização de serviços em instituições públicas federais, uma vez que direcionava as atividades acessórias de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações para serem executadas de forma indireta, ou seja, com mão de obra que não pertence aos quadros dos órgãos federais (BRASIL, 1997).

No ano seguinte à edição do Decreto nº 2.271/1997, foi promovida uma grande reforma na Constituição Federal, fruto dos estudos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Para Castro (2006), esse novo arranjo normativo é uma importante ferramenta de gestão, sendo que uma das principais mudanças trazidas pela norma foi a inclusão da eficiência como um dos princípios basilares da Administração Pública.

A grande mudança não se trata da simples inclusão da palavra eficiência como princípio para a Administração Pública, mas sim da quebra de um paradigma. O conceito de eficiência descrito na reforma do aparelho do estado preconiza a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário (BRASIL, 1995).

Nessa perspectiva, o que se vislumbrava era a relação que se estabeleceria entre custo dos serviços prestados e benefícios gerados à população, sendo os resultados obtidos uma forma de quebrar o ciclo das políticas públicas burocráticas e patrimonialistas, voltadas para os interesses de determinadas classes. O novo modelo visava proporcionar um salto de qualidade na gestão das políticas públicas, das finanças, da prestação de serviços e de todas as atividades desempenhadas pela Administração nas três esferas de governo (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Megginson, Mosley e Pietri Jr. (1998, p.11), a eficiência é um conceito matemático resultante da diferença entre insumos e produtos, de forma que “um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão de obra, material, dinheiro, máquinas e tempo)”.

A obrigatoriedade de a Administração Pública incorporar a obediência aos princípios constitucionais em sua ação diária é um exercício que deve ser praticado no dia a dia de qualquer gestor público. Atentar para a correta aplicação das normas no serviço público é dever de todo aquele que age em nome da coletividade. Nesse

sentido, Mello (2012, p. 959) nos ensina que a violação de um princípio transcende a violação de qualquer regra: “A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

O cenário administrativo criado pelas novas normas e diretrizes de gestão da máquina pública direcionava as ações para a descentralização e terceirização dos serviços públicos, deixando a cargo do Estado a execução das suas atividades-fins – saúde, educação, segurança pública e regulação da atividade econômica (BRASIL, 1995).

Tomando como base o conceito de Megginson, Mosley, Pietri Jr. (1998), segundo os quais a eficiência é um conceito matemático resultante da diferença entre insumos e produtos, e a obrigatoriedade da obediência aos princípios da Administração Pública, presente nos estudos de Mello (2012), o administrador público se viu obrigado a tomar decisões não apenas com base nos custos, mas também nos resultados esperados, com vistas a minimizar aqueles e maximizar estes, para ser considerado um administrador eficiente (MEGGINSON, MOSLEY, PIETRI JR. 1998).

A incorporação dos preceitos de eficiência na gestão pública é o que dá margem para que se possa analisar o fenômeno da terceirização com base na Teoria dos Custos de Transação (TCT). Para Williamson (1975), o agente econômico sempre estará diante de um dilema, qual seja: internalizar as ações de produção (produzir pelo seu próprio esforço) ou buscar no mercado (produzir pelo esforço de terceiros). Em ambos os casos se incorrem em custos, cabendo ao gestor analisar a opção que vai maximizar os seus resultados e minimizar seus custos.

Para a Administração Pública, no tocante às atividades acessórias de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, não resta mais a opção de internalizar o processo, visto que os respectivos cargos deixaram de existir ou estão em vias de extinção, o que impede a

substituição da força de trabalho (BRASIL, 1997). Dessa forma, a decisão de buscar a solução no mercado já está tomada em nível federal.

A Teoria dos Custos de Transação está inserida no contexto da Nova Economia Institucional, que teve Coase (1937) como seu precursor, ao trazer as transações mercantis para o foco do estudo, contrariando o pensamento vigente à época de que as instituições deveriam ser o foco de análise. Para o autor, sempre que a negociação incorrer em custos de monitoramento e de coordenação do comportamento dos indivíduos, as transações de mercado irão se tornar onerosas e o mercado falhará na busca do equilíbrio.

Apoiado nos estudos de Coase (1937), Williamson (1975) impulsionou os debates sobre os custos de transação, adicionando à discussão, principalmente, os elementos da racionalidade limitada, do oportunismo, da especificidade dos ativos, da frequência das transações e da incerteza.

Os estudos de Williamson (2012) revelam que existem dois tipos de custos de transação: *ex-ante* e *ex-post*. Conforme o nome pressupõe, os custos de transação *ex-ante* estão relacionados às atividades de planejamento, negociação e salvaguarda de um contrato, incorridos antes da contratação em si. Por outro lado, os custos *ex-post* são aqueles resultantes da execução contratual, que podem ser decorrentes das atividades de monitoramento e controle do contrato, bem como os necessários à resolução de intercorrências e falhas do contrato e, ainda, os de renegociação de cláusulas para adequar o contrato à realidade do ambiente no qual está sendo executado.

Nesse contexto, o presente estudo pretende compreender o fenômeno da terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa à luz da Teoria dos Custos de Transação, pois, segundo Williamson (2012), toda situação que possa ser considerada uma questão de contrato deve ser estudada pelo prisma de tal teoria.

O processo de contratação e execução contratual descrito na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, possibilita a análise do fenômeno levando em consideração os custos incorridos durante toda a etapa de preparação para a contratação, seja na fase de planejamento da licitação e realização do certame, seja após a efetivação da contratação (assinatura do contrato), visto que o normativo referido estabelece com clareza a separação dessas etapas, bem como as ações relacionadas a cada uma (BRASIL, 1993).

Em meio a todo o aparato jurídico que rodeia as contratações públicas, a reforma trabalhista oriunda da aprovação da Lei nº 13.497, de 13 de julho de 2017, é outro fator que contribui para a realização deste estudo, visto que trouxe impactos importantes para a terceirização de serviços, alterando, inclusive, o conceito de terceirização e abrindo a possibilidade de terceirizar, além das atividades acessórias, também a atividade-fim da empresa, prática até então vedada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (BRASIL, 2017)

Ainda não se sabe os efeitos que a nova legislação trabalhista gerará nos próximos anos, devido ao pouco tempo de sua promulgação. Contudo, a possibilidade de terceirizar a atividade-fim desconfigura a razão pela qual a terceirização de mão de obra foi introduzida com grande força no Brasil nas décadas de 1980 e 1990. Vantuil (1996, p. 587) aponta que a terceirização surge da necessidade de se produzir mais com menores dispêndios de recursos, com foco nas atividades acessórias das empresas: “a realidade socioeconômica estava a demonstrar que era inexorável a adoção pelas empresas do sistema de delegar a terceiros a execução de serviços complementares à sua finalidade”.

A reforma trabalhista promovida pela lei 13.497/2017 não tem um impacto direto e imediato nas terceirizações no serviço público, visto que, nesse caso, a delegação da atividade-fim continua vedada. Contudo, ao longo dos anos observa-se que

práticas de gestão do setor privado têm sido incorporadas ao serviço público, tais como a própria terceirização, o modelo burocrático de Max Weber, as técnicas de governança e diversas outras, o que nos leva a crer que as mudanças ocorridas na esfera privada podem ser um ensaio para o que se desenha para a área pública.

Ações recentes do governo direcionam a atividade pública cada vez mais no sentido da terceirização. Em 9 de janeiro de 2018, o Executivo federal editou o Decreto nº 9.262, que extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da Administração Pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Estima-se que, somente no Ministério da Educação, serão extintos ou não poderão ser preenchidos cerca de 60 mil cargos (BRASIL, 2018).

Ao mesmo tempo em que o governo extingue cargos na área de educação, observa-se um acentuado aumento na oferta de serviços educacionais no Brasil. Segundo o censo 2003-2014 do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2002 existiam no país 45 Universidades Federais, ao passo que em 2014 esse número saltou para 63. Os *campi* universitários saltaram de 148 para 321 no mesmo período. Esse mesmo estudo evidencia que as matrículas dos cursos presenciais de graduação passaram de 500.459 para 932.263. Na pós graduação, as matrículas eram de 48.925, chegando a 203.717 no ano de 2014 (BRASIL, 2014).

O crescimento da oferta dos serviços educacionais, evidenciado no censo do Inep, traz consigo uma demanda por serviços acessórios, como os de limpeza, portaria, vigilância e outros. Contudo, a Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, e o Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018, extinguiram esses cargos ou os colocaram em vias de extinção, não restando alternativa às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a não ser lançar mão da execução indireta desses serviços, por meio da terceirização de mão de obra.

Esse fenômeno também se observa na Universidade Federal de Viçosa (UFV), que contava, em novembro de 2017, segundo dados do Setor de Gestão de Contratos,

com 967 trabalhadores terceirizados prestando serviços na instituição. Esse número representa cerca de 25% da força total de trabalho da Ifes, que também conta com 1.281 docentes e 2.410 servidores efetivos da carreira técnico-administrativa em educação, segundo dados do Relatório de Atividades 2017 da UFV (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2017).

A impossibilidade de repor os servidores públicos dos cargos acessórios que se aposentam ou deixam o serviço público, decorrente das vedações legais impostas pela Lei nº 9.632/1998 e pelo Decreto nº 9.262/2018 (BRASIL, 1998 e 2018), e a crescente demanda por tais postos de trabalho, evidenciada pelo aumento das estruturas físicas das universidades e da crescente oferta de serviços educacionais públicos (BRASIL, 2014), não deixam ao administrador público outra alternativa, a não ser buscar tais serviços junto ao mercado e incorrer nos Custos de Transação (WILLIAMSON, 2012).

Nesse contexto, este estudo busca compreender o fenômeno das terceirizações públicas à luz da Teoria dos Custos de Transação (TCT), ao analisar os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como verificar a efetividade dos contratos e sua conformidade com os normativos que regulamentam a matéria. Por meio deste trabalho, busca-se responder ao seguinte questionamento:

Quais elementos, presentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, contribuem para ocorrência dos custos de transação?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Avaliar a contratação e a gestão dos serviços de terceirização de mão de obra de uma instituição pública de ensino superior, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o processo de contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização da Universidade Federal de Viçosa;

- b) Identificar os fatores que contribuem para a ocorrência, majoração ou diminuição dos custos de transação nos processos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa.

1.2 Justificativa

Quanto à relevância, no campo acadêmico, o presente estudo se volta para o acréscimo de conhecimentos.

Foi realizada pesquisa nos principais periódicos do país que disponibilizam o sistema de busca em meio eletrônico. Na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad), foram feitas buscas junto ao Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Enanpad), no período de 2012 a 2017, com as palavras “contratos administrativos”, não sendo encontrados trabalhos apresentados no período pesquisado.

Buscas realizadas com os mesmos parâmetros na Revista de Administração e Contabilidade (RAC), no período de 2012 a 2017, também não retornaram artigos relacionados ao tema deste trabalho.

Também foram efetuadas buscas no sítio eletrônico da *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell), em que foram localizados seis artigos relacionados ao tema desta pesquisa, nos anos de 2012 a 2017. Destes, apenas os trabalhos de Costa e Santo (2014) e de Araújo e Rodrigues (2012) mantêm relação com a gestão de contratos de terceirização na Administração Pública, porém não buscam investigar o fenômeno sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

Por fim, repetiu-se a busca na base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), que não retornou resultados compatíveis com a presente pesquisa.

Quanto à importância social, o trabalho poderá contribuir para a compreensão da dinâmica das novas metodologias de gestão adotadas pelo governo federal, principalmente após a aprovação da Lei nº 13.497, de 13 de julho de 2017, que promoveu ampla reforma nas relações de trabalho no país, bem como do Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018, normativo que extinguiu ou impossibilita a reposição imediata de aproximadamente 60.000 cargos técnico-administrativos em educação do MEC.

As normas supracitadas, aliadas à crescente demanda por serviços educacionais públicos de qualidade, bem como o aumento das estruturas físicas de educação superior no país, não sugerem outro caminho à Administração Pública, senão a busca por serviços de terceiros para suprir a carência de mão de obra em algumas áreas, as quais requerem gestão qualificada, com eficiência, transparência, economicidade e dentro dos padrões éticos e legais que são exigidos das instituições públicas.

Nesse sentido, o presente estudo torna-se uma importante ferramenta para a compreensão desse novo fenômeno administrativo que surge, impondo aos gestores públicos o desafio de gerir contratos de diferentes níveis de complexidade, cuja interrupção poderia ser danosa para a Administração Pública, em um cenário de rigidez das normas, escassez de recursos e carência de pessoas.

Este trabalho se divide em seis capítulos. O primeiro é composto pela introdução, a contextualização do tema tratado, o problema e a pergunta de pesquisa, o objetivo geral e os específicos, a justificativa e a estrutura deste estudo.

O segundo capítulo versará sobre todo o arcabouço teórico que fundamenta a pesquisa, sendo abordados temas relacionados à terceirização no serviço público, aos contratos administrativos, aos princípios da Administração Pública e à nova economia institucional.

No terceiro capítulo se evidencia o contexto da pesquisa, traçando um panorama institucional e estrutural da instituição de ensino superior estudada, enquanto o quarto capítulo se destina a apresentar o percurso metodológico pelo qual perpassa este estudo, apresentando o tipo de pesquisa, o método, a unidade de análise, os sujeitos de pesquisa e as técnicas de coleta e de análise de dados.

No quinto capítulo é realizada a análise dos dados coletados durante a pesquisa, acompanhada das devidas discussões, tomando como base o arcabouço teórico que sustenta o estudo. Por fim, o capítulo seguinte se destina a abrigar as considerações finais sobre o trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo tem o objetivo de revisar a literatura acerca da gestão dos contratos administrativos, da nova Administração Pública e da Teoria dos Custos de Transação.

2.1 Evolução da Administração Pública no Brasil

Para a compreensão do presente estudo, faz-se necessário o entendimento da evolução da Administração Pública no Brasil. Embora se possa observar um grande resquício do modelo patrimonialista na maneira contemporânea de se conduzir a coisa pública, este trabalho pretende compreender a evolução do sistema de gestão a partir da burocratização da Administração Pública no Brasil, promovida por Getúlio Vargas, nos anos de 1930.

A seguir serão tratados os modelos de Administração Pública que foram utilizados na gestão do Estado brasileiro.

2.1.1 Administração Pública patrimonialista

Para Bresser-Pereira (1996), o modelo patrimonialista se caracterizava pela falta de separação entre o patrimônio público e o patrimônio do soberano. Essa falta de separação era carregada de nepotismo, empreguismo e corrupção.

Essas mesmas características do modelo patrimonialista, tão presentes na Administração Pública brasileira até os dias atuais, já foram objeto de críticas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, promovido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, no ano de 1995.

O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a

democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p. 15).

Bresser-Pereira (2006) defendia que o capitalismo exigia uma clara separação entre o público e o privado. Dessa forma, tornou-se necessário desenvolver um tipo de Administração Pública que não somente estabelecesse de forma clara os limites entre o Estado e o Mercado, mas que também separasse o político e o gestor público. Na visão do autor, emerge dessa necessidade a Administração Pública burocrática, amparada nos princípios da racionalidade e da legalidade.

Nesse sentido, fazia-se necessário romper com os laços do patrimonialismo para que uma nova gestão pública o substituísse. Essa reforma foi promovida por Getúlio Vargas. Na visão de Lustosa da Costa (2008), “a reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 846). De fato, essa reforma representou um avanço para a gestão estatal, mas não conseguiu extirpar o patrimonialismo da Administração Pública brasileira.

2.1.2 Administração Pública burocrática

Aragão (1997) defende que a Administração Pública burocrática veio substituir as formas de gestão patrimonialistas. Para a autora, esse modelo ganha força pela necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais, além de se constituir em uma reação contrária ao nepotismo, subjetivismo, protecionismo e empreguismo, típicos das gestões patrimonialistas.

A Administração Pública burocrática foi introduzida como modelo de gestão no Brasil na reforma promovida pelo Presidente Getúlio Vargas, na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Para Lustosa da Costa (2008), além de criar as condições para o desenvolvimento do país, adequando a gestão ao que o capitalismo moderno exigia, era preciso introjetar na Administração Pública brasileira os princípios de centralização, impessoalidade, hierarquia e meritocracia, além de promover a clara separação entre o público e o privado.

O DASP representou a concretização desses princípios, já que se tornou a grande agência de modernização administrativa, encarregada de implementar mudanças, elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 846).

O modelo de burocracia Weberiano tecnicamente se apresentava como uma alternativa ao modelo patrimonialista. Merton (1970) apresentou como disfunções da burocracia Weberiana os seguintes fatores: a) internalização e elevado apego às normas; b) excesso de formalização, rotinas e registros; c) resistência às mudanças; d) despersonalização dos relacionamentos; e) ausência de inovação e conformidade às rotinas; f) exibição de sinais de autoridade; g) dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público; e h) categorização como base do processo de tomada de decisão.

As disfunções burocráticas tomaram tamanha proporção na Administração Pública brasileira que, até os dias atuais, são mais conhecidas e difundidas do que os verdadeiros propósitos do modelo idealizado por Max Weber. Minimizar as disfuncionalidades do modelo burocrático foi o propósito do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que foi a base para um planejamento maior, visando a uma transição de um modelo puramente burocrático para outro, flexível, voltado para resultados e não para os seus próprios processos e controles.

Bresser-Pereira (1996) defendeu essa transição como uma forma de reforçar a governança, ou seja, a capacidade de governo do Estado, por meio de uma transição programada de uma administração puramente burocrática, inflexível, voltada para os processos e para o controle interno, para um modelo de

administração gerencial, flexível, eficiente e voltada para o atendimento à coletividade.

2.1.3 Administração Pública gerencial

O modelo gerencial proposto pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1995 não significou, na visão de Bresser-Pereira (1996), uma ruptura com o modelo burocrático, mas sim a ponte para uma nova plataforma de gestão apoiada em alguns princípios burocráticos.

Na verdade a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.24)

Talvez pelo fato de o novo modelo (gerencial) se instalar sobre o anterior (burocrático), conservando e flexibilizando os princípios deste último, a percepção das mudanças tenha ocorrido de forma lenta para a sociedade, que já havia verificado a falência da burocracia, tendo em vista as disfuncionalidades que se instalaram neste modelo.

Bresser-Pereira (1996) entende que a necessidade de uma Administração Pública gerencial decorre não somente dos problemas de crescimento do país e da diferença entre as diversas estruturas de governo, “mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). Justamente para legitimar as ações do Estado perante a sociedade é que a gestão pública muda o seu olhar sobre o cidadão, passando a enxergá-lo “como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (BRASIL, 1995, p. 17).

Bresser-Pereira (1996) enxerga nos pilares da Administração Pública gerencial, na descentralização dos serviços públicos, uma oportunidade para que o Estado se volte para a prestação dos serviços básicos de educação, saúde e segurança, além de se consolidar como regulador e fomentador das demais atividades, por meio da implementação de políticas públicas específicas.

A seguir serão abordados os princípios constitucionais que norteiam os atos e ações da Administração Pública brasileira, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

2.2 Princípios constitucionais da Administração Pública

Segundo Lucon (1999), os princípios são os pilares do ordenamento jurídico e representam os valores fundamentais da sociedade. São normas positivadas ou implícitas no ordenamento jurídico, que não possuem hipóteses de aplicação pré-determinadas, devido ao seu elevado grau de abstração.

Os princípios básicos que norteiam a Administração Pública no Brasil estão dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Quando da promulgação da Constituição de 1988, eram apenas quatro: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Emenda Constitucional nº 19, de 19 de junho de 1998, incluiu a eficiência como um dos princípios basilares, dando nova redação ao artigo 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”. (BRASIL, 1988)

Corroborando as definições de Lucon (1999), Barroso (2001) relata que os princípios constitucionais exercem três funções primordiais: a) condensar valores; b) dar unidade ao sistema; e c) condicionar a atividade do intérprete.

Barroso (2001) vai ao encontro dos estudos de Lucon (1999) e Rocha (1994), no tocante ao estabelecimento de diretrizes ao ordenamento jurídico, exercida pelos princípios, o que se denomina de função positiva. Sobre a mesma matéria, os apontamentos de Rocha (1994) vão um pouco além e acrescentam que a função negativa tem igual importância, ao vedar a introdução, no sistema normativo, de qualquer conteúdo que se contraponha ao que nos princípios esteja estabelecido.

2.2.1 Princípio da legalidade

Para Di Pietro (2014), o princípio da legalidade é um dos principais balizadores da atuação do Estado, uma vez que lhe garante o poder de definir condutas e estabelece limites à Administração, garantindo à coletividade o direito de ver preservados e respeitados os direitos individuais do cidadão.

Meirelles (2003) nos ensina que esse princípio atua de forma distinta entre órgãos privados e públicos: aos primeiros são asseguradas as práticas de tudo o que a lei não coíbe; já para os órgãos públicos, somente lhes são permitidos os atos para os quais haja expressa previsão legal. Dessa maneira, “diferentemente do indivíduo que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração somente poderá fazer o que a lei manda ou permite” (GONÇALVES, 1999, p. 914).

Complementando os ensinamentos de Meirelles (2003), Di Pietro (2014, p. 65) afirma que “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”. Daí se extrai que ao legislador cabe a definição da atuação estatal, não podendo a Administração Pública, portanto, agir livremente ou seus agentes o fazerem de forma discricionária.

As bases e conceitos do princípio da legalidade são instrumentos indispensáveis à realização deste estudo, visto que o cumprimento da lei, como observado, não é alvo de discricionariedade pelo agente público, a este cabendo estritamente a observância dos normativos que regulamentam e balizam a atividade pública.

O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 orienta nesse mesmo sentido: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988), de onde se conclui pela obrigatoriedade de cumprimento da lei, tanto por parte do agente público, como da Administração Pública. Na visão de Silva (2003), a atuação da Administração Pública, em estrita consonância com os princípios de legalidade, torna-se, ainda mais importante no processo, tendo em

vista que ela é a titular dos atos praticados em seu nome, a quem cabe a responsabilidade e controle dos mesmos.

Dessa forma, ante o exposto, percebe-se que não é admitida discricionariedade nas ações de gestão e fiscalização de contratos administrativos, devendo a Administração Pública e seus agentes prezarem pela observância de todo e qualquer normativo emanado para tal finalidade.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

A aplicação do princípio da impessoalidade, na visão de Tácito (1996), impede que a Administração Pública atue em favor ou desfavor de determinados membros da sociedade em detrimento da finalidade da norma do direito a ser aplicada. Esse também é o entendimento de Di Pietro (2014, p. 68): “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

Para Di Pietro (2014), os atos praticados pelos agentes em nome da Administração Pública devem ser imputados ao órgão estatal, visto que não há relação de personalidade com quem os pratica, muito menos deve haver outros motivos para o ato senão aqueles requisitos legais, de competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

2.2.3 Princípio da moralidade

O conceito mais antigo de moralidade administrativa, segundo Di Pietro (2014), foi trazido por Hauriou, na 10ª edição do *Précis de Droit Administratif*, que a definiu como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Complementa a autora que tal conceito “implica em distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto” (DI PIETRO, 2014, p. 78).

Para Moraes (2016), o princípio da moralidade, além de um balizador para a atuação da Administração Pública, também deve ser levado a termo quanto à necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Nas palavras de Melo (1994, p. 13), ao analisar o mesmo princípio, “o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César”.

2.2.4 Princípio da publicidade

Di Pietro (2014) entende que a publicidade, conforme consagrada no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é a regra que deve predominar nos atos e ações da Administração Pública. Contudo, admite-se que alguns atos, por sua natureza, requeiram sigilo, sendo que essas hipóteses estão previstas no artigo 5º do mesmo diploma legal, ou seja, o próprio texto constitucional determinou as exceções, não cabendo discricionariedade do gestor na aplicação desse princípio.

Esse é o mesmo pensamento de Moraes (2016), que, ao tratar da publicidade dos atos públicos, acrescentou a sua importância para a fiscalização e o controle social: “o dever de mostrar honestidade decorre do princípio da publicidade, pelo qual todos os atos públicos devem ser de conhecimento geral, para que a sociedade possa fiscalizá-los” (MORAES, 2016, p. 199). Em complemento, o mesmo autor ratifica que a regra é a publicidade na condução da coisa pública, “pois, na administração pública, em regra, não vigora o sigilo na condução dos negócios políticos do Estado, mas o princípio da publicidade” (MORAES, 2016, p. 200).

2.2.5 Princípio da eficiência

Conforme mencionado anteriormente, esse princípio não constava do texto inicial da Constituição Federal de 1988, tendo sido introduzido no *caput* do artigo 37 pela Emenda Constitucional nº 19, de 19 de julho de 1998.

Dentre as características básicas do princípio da eficiência, ressaltam-se “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade” (MORAES, 2016, p. 555).

Di Pietro (2014) apresenta duas formas de observar a eficiência no serviço público: a primeira tem a ver com a forma de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível; a segunda se relaciona com a forma de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, ambas com a mesma finalidade de alcançar os melhores resultados na prestação de serviços à sociedade.

2.3 As contratações públicas

Em regra, a licitação pública, como estabelecido na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, é a fase que antecede a contratação de serviços e a aquisição de bens pela Administração Pública. É a etapa em que se seleciona a proposta mais vantajosa para o ente público, além de se estabelecer as regras e condições para a contratação (BRASIL, 1993).

Gasparini (2009) enfatiza que o procedimento licitatório é composto pelas fases interna e externa. Na fase interna são realizados todos os atos relacionados ao planejamento da licitação, designação do pregoeiro que atuará no processo, no caso da modalidade de pregão (presencial ou eletrônico), elaboração do termo de referência, estimativa do valor da contratação, verificação de disponibilidade financeira para honrar com o futuro contrato, estabelecimento das regras editalícias, elaboração do edital e, por fim, a publicação do instrumento convocatório.

Após a publicação do edital, tem início a fase competitiva da licitação ou fase externa. É o momento em que a administração pública externaliza o seu desejo de contratar, divulga as regras da licitação, estabelece os critérios e requisitos para a

participação no certame e indica como ocorrerá a sessão pública, seja ela presencial ou eletrônica (GASPARINI, 2009).

A fase externa destina-se à competição entre os possíveis interessados em assumir o futuro contrato, à apuração das condições pessoais dos licitantes e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (MENDES, 2012). No caso de pregão, a melhor proposta sempre será a de menor preço, visto que todos os elementos de especificações e da qualidade dos itens em disputa já foram definidos no edital, não restando outra diferenciação dos itens, senão o preço praticado por cada participante (BRASIL, 2002).

Mendes (2012) ainda acrescenta a fase contratual ao processo de contratação pública. Para o autor, essa é a fase em que o licitante, doravante chamado de contratado, assume o encargo do contrato e o ente público se compromete a remunerá-lo pela entrega do bem ou serviço pactuado.

A terceira e última grande fase da contratação pública é a contratual ou a do contrato propriamente dito. O contrato é o resultado de tudo o que foi feito nas duas fases anteriores, pois nada mais é do que uma relação entre o encargo e a remuneração. É na fase contratual que o encargo é cumprido e a remuneração é paga, exatamente nessa ordem. (MENDES, 2012, p. 9).

Geralmente, os grandes conflitos entre a solução pretendida pela Administração e a entrega realizada pelo contratado são verificados nessa fase, mas, na maioria das vezes, têm origem nas anteriores. Faria *et al.* (2011) já alertavam em seus estudos sobre a necessidade de dar ênfase à fase de planejamento dos procedimentos licitatórios. Mendes (2012) compartilha do mesmo pensamento e acresce que a maior parte dos problemas evidenciados na fase contratual tem origem no planejamento, uma vez que é comum se exigir do contratado soluções que permeiam apenas o imaginário do planejador, mas que não se materializaram no instrumento convocatório.

Nesse contexto, surge uma das figuras mais importantes para este estudo, o gestor do contrato, que deverá ser um servidor especialmente designado para a função, devendo conduzir a contratação dentro dos preceitos acordados entre as partes.

Resolver os problemas relacionados à contratação “é uma das atribuições que caberá a quem for investido na função de gestor da contratação pública, tornando-se indispensável dominar a ordem jurídica, principalmente o seu aspecto essencial” (MELLO, 2012, p. 85).

2.4 Contratos

Inúmeros são os conceitos acerca dos contratos, todos com base nos ditames do Código Civil Brasileiro. Nos ensinamentos de Beviláqua (1999), contrato é “o acordo de vontade de duas ou mais pessoas com a finalidade de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direito” (BEVILÁQUA, 1999, p. 245). Por seu turno, Diniz (2008), entende que contrato é “o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial” (DINIZ, 2008, p. 30). No mesmo sentido, Gomes (2007, p. 10) aponta que o “contrato é, assim, o negócio jurídico bilateral, ou plurilateral, que sujeita as partes à observância de conduta idônea à satisfação dos interesses que regularam”.

Observa-se que todos os conceitos apresentados, bem como outros tantos consultados, levam aos mesmos elementos constitutivos para a celebração de um contrato, dentre os quais se podem frisar: a bilateralidade, ou seja, a existência de duas ou mais partes; a obrigação decorrente do acordo, ou obrigatoriedade de cumprimento do pacto, pela qual se entende que o pacto não é faculdade, mas sim obrigação das partes – do latim *pacta sunt servanda*, que em vernáculo quer dizer “o pacto faz lei entre as partes”; e, por fim, o estabelecimento de obrigações recíprocas, isto é, as duas partes têm obrigações a cumprir para a consecução dos objetivos pactuados.

O artigo 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro, elenca como condições para a celebração de acordos contratuais válidos: a presença de agente capaz – as partes devem demonstrar capacidade de assumir a

responsabilidade civil dos seus atos, ao rigor da lei; o objeto perseguido deve ser lícito; e a forma deve estar prescrita ou não defesa em lei, ou seja, o ordenamento jurídico vigente se torna o limite regulatório das vontades manifestas no contrato (BRASIL, 2002).

2.4.1 Contratos administrativos, conceitos e características.

Segundo Meirelles (1971), caracteriza-se como contrato administrativo todo ajuste celebrado pela Administração Pública, agindo nessa qualidade, com particulares, para a realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de materiais ou para a obtenção de qualquer outra contraprestação de interesse público.

Os contratos administrativos são regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esse instrumento normativo estabelece as regras gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito das três esferas de governo (BRASIL, 1993).

Quanto à necessidade do procedimento licitatório, como fase anterior à celebração do contrato, e da verificação das características pessoais do contratado, Fortini (2009) afirma que:

Os contratos em que é parte a administração pública, sejam eles contratos de direito privados ou público, são celebrados, como regra, após um procedimento licitatório em que se avaliam as propostas, mas também são examinadas as condições/características de cada licitante. (FORTINI, 2009, p. 77)

Outro ponto relevante sobre os pactos administrativos se extrai dos estudos de Di Pietro (2014), de que os contratos para os quais a lei exige licitação são firmados *intuitu personae*, ou seja, em razão das características pessoais do contratado, sendo estas apuradas durante o processo licitatório. Por esse motivo, existe a vedação expressa no artigo 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 da subcontratação total ou parcial do objeto. Nesses termos, deve o contratado executar pessoalmente o compromisso assumido com a Administração Pública.

Nesse sentido, gerir contratos se torna tarefa árdua e complexa. Gonçalves (2006) afirma que a gestão de contratos envolve todas as suas fases. Com início na elaboração da minuta, todos os anexos e aditamentos, até a conclusão do objeto pactuado ou término do contrato. Essa gestão sistêmica exige do gestor de contratos conhecimentos sobre terceirização e suas implicações no setor público.

Para que um contrato seja caracterizado como administrativo, Di Pietro (2014) elencou oito características essenciais do acordo:

Considerando os contratos administrativos, não no sentido amplo empregado na Lei nº 8.666/93, mas no sentido próprio e restrito, que abrange apenas aqueles acordos de que a Administração é parte, sob regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum, podem ser apontadas as seguintes características:

1. presença da Administração Pública como Poder Público;
2. finalidade pública;
3. obediência à forma prescrita em lei;
4. procedimento legal;
5. natureza de contrato de adesão;
6. natureza *intuitu personae*;
7. presença de cláusulas exorbitantes;
8. mutabilidade. (DI PIETRO, 2014, p. 273)

Uma das prerrogativas peculiares dos contratos administrativos é a presença de cláusulas exorbitantes. Essas cláusulas colocam a Administração Pública em posição de superioridade em relação ao particular. Diferentemente dos contratos privados, em que a regra é a igualdade entre os contratantes.

Di Pietro (2014) assim conceitua as cláusulas exorbitantes existentes em contratos dos quais faça parte a Administração;

São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado (DI PIETRO, 2014, p. 280).

De acordo com Di Pietro (2014), existe uma pressão no sentido de acabar com o regime jurídico de direito público para os contratos administrativos, principalmente quanto às cláusulas exorbitantes, que desigalam o contrato em favor da

coletividade. Mas, segundo a autora, “a tese é insustentável e não tem condições de prosperar” (DI PIETRO, 2014, p. 39).

Uma das razões pelas quais a Administração Pública deve se manter em posição de supremacia em relação ao particular, bem como o fundamento da afirmação de Di Pietro (2014), de que a extinção das cláusulas exorbitantes não pode prosperar, pode estar nos ensinamentos de Fortini (2009), visto que a gestão e operacionalização dos contratos, bem como sua concepção, estão afetos à atuação dos agentes públicos e estes, muitas vezes, possuem interesses que divergem dos perseguidos pelo ente estatal.

O agente público possui interesses privados que não podem configurar obstáculos ao alcance das finalidades públicas. Por isso, a necessidade de exigir do agente público, no exercício de suas funções, o compromisso com o interesse público, ainda que o destinatário de sua conduta seja seu inimigo ou amigo pessoal, ou mesmo que o ato a ser praticado possa causar-lhe prejuízos (FORTINI, 2009, p.23).

Lembrando que todas as possíveis cláusulas exorbitantes de um contrato encontram amparo legal na Lei nº 8.666/1993, Di Pietro (2014) apresenta alguns exemplos desse tipo de cláusula, tais como: exigência de garantia; alteração unilateral do contrato; rescisão unilateral (nos casos de inadimplemento, razões de interesse público, caso fortuito ou de força maior); fiscalização; aplicação de penalidades; anulação, entre outros.

2.4.2 Contratos incompletos

Desde que Coase (1937) trouxe as transações para o centro das atenções, a teoria dos contratos é alvo de estudos constantes, recebendo valorosas contribuições ao longo das décadas seguintes. Dentre essas, podemos destacar os trabalhos de Bengt Holmstrom, na década de 1970, ao estudar a melhor forma para que o principal construa o contrato para o agente, tendo em vista a impossibilidade de monitoramento completo do primeiro sobre o segundo. Também se destacam as contribuições de Oliver Hart, na década seguinte, ressaltando a incompletude dos contratos, uma vez que, na visão do autor, é impossível prever todas as

eventualidades de um contrato. Pelas contribuições ora mencionadas, os dois foram agraciados com o Prêmio Nobel de Economia em 2016 (NETTO, 2016).

Williamson (1993) segue na mesma linha de Hart ao afirmar que, devido à racionalidade limitada do agente, todos os contratos complexos são incompletos. Para Bellantuono (2005), a tarefa de especificar todas as possíveis contingências e salvaguardas futuras seria uma atividade custosa e, ainda que fosse possível, estaria sujeita a uma série de incertezas. Os fatos e situações incertas que o futuro pode reservar ao mercado, às pessoas e às organizações impõem que “nenhum contrato estabelece uma disciplina específica para todos os eventos que poderiam interferir na execução das obrigações” (BELLANTUONO, 2005, p. 61).

Segundo Zylberstajn (2002), a possibilidade de desenhar contratos completos traria consigo a capacidade de as organizações se estruturarem, no sentido de estabelecer as medidas, cláusulas e salvaguardas necessárias para coibir o comportamento oportunista, reduzindo os problemas gerados e, conseqüentemente, os custos de transação.

Por seu turno, Sztajn (2005) conclui que os contratos estabelecidos entre os agentes econômicos são efetivamente incompletos, haja vista a impossibilidade desses agentes em antecipar todas as contingências futuras.

2.5 Terceirização no mundo, no Brasil e no serviço público

A palavra terceirização, segundo Perez (2003, p. 80), “é uma versão em português para o termo inglês *outsourcing*, que significa literalmente fonte externa, ou fornecimento vindo de fora”.

De acordo com Girardi (2006), a terceirização tem origem na década de 1940, quando os Estados Unidos se aliaram aos países europeus no combate às forças nazistas e Japão, ganhando relevância no auge da Segunda Guerra Mundial, quando a indústria bélica americana buscava aumentar a sua produtividade.

Gonçalves (2006) revela que a terceirização desembarcou no Brasil nas décadas de 1950 e 1960, com o advento da indústria automobilística multinacional, amenizando a recessão econômica da época, favorecendo a criação de novas empresas e, conseqüentemente, aumentando a oferta de mão de obra no país.

Inicialmente a denominação dada foi Contratação de Serviços de Terceiros. “A terceirização no Brasil era aplicada apenas para reduzir os custos de mão de obra, não possuindo como meta gerar ganhos de qualidade, eficiência, especialização, eficácia e produtividade” (GIRARDI, 2006, p. 18).

Freitas (2004) afirma que a terceirização no Brasil, principalmente após o ano de 1990, deve-se à necessidade de as empresas se tornarem mais competitivas, devido à abertura do mercado brasileiro e efeitos da globalização.

Para Gonçalves (2006), a terceirização é um processo em que a Administração repassa algumas atividades a terceiros, mediante contrato, focando-se, a contratante, apenas nas atividades essenciais ao seu funcionamento.

Girardi (2006) afirma que as atividades passíveis de terceirização são importantes, contudo de possível delegação, o que possibilita um ganho na gestão empresarial, desde que a organização mantenha o foco na gestão estratégica de sua implantação. Ferraz (2006) destaca que o objetivo da terceirização, além da redução de custos, é agregar agilidade, flexibilidade e competitividade aos processos, sejam produtivos ou decisórios.

Segundo Bresser-Pereira (1996), a terceirização no serviço público não é algo novo. Em 1967, o Decreto Lei nº 200 já preconizava a descentralização das atividades públicas e a execução indireta das atividades, sempre que possível. À época, preocupava-se com o crescimento desordenado da estrutura administrativa e dos gastos com a máquina pública. Nesse sentido caminhou a Administração Pública. A ideia de descentralizar atividades e reduzir custos e disfunções burocráticas

persistiu, sendo amplamente defendida na proposta de reestruturação da máquina administrativa do Estado, culminando em uma série de medidas propostas em 1995 pelo Mare (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Bresser Pereira (1996), reduzir níveis hierárquicos torna-se algo essencial, assim como abranger maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, deslocando a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

2.5.1 Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública

Os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que, por sua natureza e essencialidade, os serviços devem ser prestados dentro da estrutura física da contratada, como estabelece o artigo 17 da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017).

Depreende-se desse conceito que, embora a atividade se estabeleça como a execução de serviços públicos, com finalidade e para o alcance de objetivos públicos, trata-se de uma execução descentralizada, na qual o ente estatal é responsável pelo pagamento, gerenciamento e fiscalização do contrato, bem como pela determinação do direcionamento e das diretrizes para execução dos serviços, mas não detém mando sobre os empregados da contratada.

Nesse sentido, Justen Filho (2009) estabelece uma clara distinção entre execução direta e indireta de serviços e obras públicas: na execução direta, todas as etapas, tarefas e ações são realizadas pela Administração, pelos seus próprios meios; já na execução indireta, a responsabilidade pelo cumprimento das prestações é assumida por um terceiro, que é juridicamente o realizador da obra ou prestador do serviço.

2.6 O gestor do contrato administrativo

De acordo com Oliveira (2012), a Administração Pública manifesta a sua vontade por meio dos seus agentes, que, em seu nome, realizam as ações para o alcance das finalidades públicas, através de licitações e da celebração de contratos, por exemplo.

Quando se fala em contratos, a Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamenta a matéria, é taxativa ao estabelecer, em seu artigo 67, que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para tal função. Todavia, os estudos de Nascimento (2013) apontam que, muitas vezes, esses profissionais são designados sem que haja uma concreta correlação entre o objeto a ser fiscalizado e as habilidades e técnicas dos gestores, o que, em um primeiro momento, pode acarretar graves prejuízos à Administração e, em médio prazo, também para os gestores, visto que sobre eles recai a responsabilidade civil, penal e administrativa pelos atos praticados em desacordo com a avença, a legislação pertinente e os objetivos públicos perseguidos.

Para Alves (2004), quando o administrador público faz a designação de um gestor ou fiscal de contrato que não detenha as competências necessárias para desempenhar tal função, incorre em culpa *in eligendo*, ou seja, ato culposo pela má eleição de servidor para desempenhar uma tarefa. Completando, o autor enfatiza: “Ele não pode indicar qualquer pessoa, ou qualquer comissão. Deve indicar quem atenda o perfil para a tarefa e a ele proporcionar o conhecimento dos critérios e das responsabilidades” (ALVES, 2004, p. 63).

Dessa forma, não basta eleger bem, há que se munir o gestor das condições de se capacitar tecnicamente para a tarefa. Contudo, outros estudos, como os de Magalhães *et al.* (2009) e Guarda (2011), apontam que a falta de capacitação e treinamento é um dos principais gargalos na gestão de contratos administrativos.

Alves (2004) ressalta a importância do gestor do contrato, visto que cabe a ele uma série de ações que concorrerão diretamente para o sucesso ou fracasso da execução contratual. Entre alguns fatores preponderantes, o autor destaca a aceitação do preposto, que é um funcionário da empresa contratada, não vinculado ao contrato, que irá representá-la junto à Administração Pública. Outro ponto que mereceu a atenção do autor é o recebimento do objeto pactuado, que pode ser feito pelo próprio gestor do contrato ou por pessoa por ele designada. Por fim, cabe ao gestor propor as sindicâncias, cujo objetivo é apurar eventuais e possíveis falhas na gestão contratual.

2.7 A Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) tem suas primeiras definições com Coase (1937), que traz para o centro da discussão as transações. No artigo *The Nature of the Firm*, o autor introduz a pergunta que é considerada o ponto de partida para os estudos da NEI: *“If production is regulated by price movements, production could be carried on without any organization at all, well might we ask, why is there any organization?”* (COASE, 1993, p. 19). Esse questionamento é um dos primeiros passos para compreender a firma além das funções de produção.

Para Rocha Júnior (2004), a maior contribuição de Coase para a NEI foi conseguir reunir e organizar os trabalhos e teorias dos pesquisadores que o antecederam, como Barnard, que observou que a adaptação das firmas ao ambiente dinâmico seria o principal argumento para considerar sua eficiência; Knight, que levou em consideração a diferença entre risco e incerteza; e Commons, que sugeriu que a transação deveria ser o objeto de análise.

Com a evidenciação das transações como foco das relações entre os agentes, os contratos que regulam essas transações ganharam importância nos estudos da Nova Economia Institucional. Com isso, além dos custos diretos das transações, os custos decorrentes do planejamento, da execução, do estabelecimento de estruturas de governança e outros de mesma natureza tomaram importância, tendo em vista

que identificar as situações que majoram esses custos possibilita à entidade estabelecer as devidas salvaguardas (Williamson, 1975, 2012).

Sztjan (2010) definiu os custos de transação da seguinte forma:

Os custos de transação são aqueles incorridos na realização de uma operação econômica, representados, ou não, por dispêndios financeiros, mas que decorrem do conjunto de ações e medidas adotadas por cada pessoa (ou parte) antes, durante e depois de consumada a operação econômica. Custos de transação são o esforço na procura de bens em mercados, a análise comparativa de preço e qualidade antes de tomar a decisão, o desenho da garantia quanto ao cumprimento das obrigações pela outra parte, a certeza do adimplemento, seguro e a tempo, as garantias que se exija para fazer frente a eventual inadimplemento ou adimplemento imperfeito pela contraparte, a redação de instrumentos contratuais que reflitam as tratativas entre contratantes e disponham sobre direitos, deveres e obrigações. Cuidados e tempo despendido desde o início da procura pelo bem, passando pela decisão de realizar a operação ou transação, o cumprimento de todas as obrigações pelas partes contratantes e as garantias para tanto, incluindo as relacionadas a eventual inadimplemento – custo de demandar em juízo ou qualquer forma de solução de controvérsias – são, pois, custos de transação (SZTJAN, 2010, p. 5-6).

A NEI ganha força a partir de meados da década de 1970, com os estudos de Williamson, em que ele propõe a Teoria dos Custos de Transação (TCT). A nova teoria se baseia em dois pressupostos comportamentais dos agentes econômicos: a racionalidade limitada e o comportamento oportunista. Já as transações são caracterizadas por atributos objetivos, como a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência com que as transações acontecem (WILLIAMSON, 1975). Observemos a seguir as características de cada um desses elementos.

2.7.1 Racionalidade limitada

Para Simon (1957), o ambiente em que os indivíduos e as organizações estão inseridos é extremamente complexo. Diante disso, as pessoas tendem a tomar decisões com base em modelos simplificados da realidade, não levando em conta a infinidade de variações que o ambiente pode assumir. Daí a expressão de racionalidade limitada, visto que o indivíduo não é incapaz de compreender o todo, devido às suas limitações cognitivas. Já Bazerman e Schoorman (1983) defendem

que uma decisão racional ocorre quando o indivíduo busca maximizar os seus resultados pelo ajustamento consciente dos meios disponíveis.

Segundo Williamson (1975), a Teoria dos Custos de Transação parte desse pressuposto, de limitação da capacidade dos indivíduos frente às infinitas possibilidades e incertezas às quais uma transação está sujeita. O autor afirma, ainda, que a incapacidade de prever todos os eventos, aliada à assimetria de informações dos agentes econômicos, acarreta custos às transações, bem como abre a possibilidade para que os indivíduos atuem de forma oportunista, em detrimento dos demais.

2.7.2 Assimetria de informação

Segundo Pindyck (2002), assimetria de informação é uma situação em que os agentes possuem informações distintas sobre uma contratação. Essa assimetria atuará no sentido de favorecer uma das partes em detrimento da outra, alterando o resultado final da transação (BARBOSA, 2007).

Lima (2006) enfatiza que a tomada de decisão depende de informações fidedignas e que a ausência dessas informações limita a capacidade racional do agente, reduz a eficiência dos mercados e favorece o risco moral e o aumento dos custos de transação.

Fagundes (1997) destaca que, com a ocorrência de assimetria de informações, surge a possibilidade do comportamento oportunista por parte do agente que detém a informação.

2.7.3 Comportamento oportunista

Para Williamson (1975), o comportamento oportunista acontece quando os indivíduos manipulam as informações em benefício próprio. Tal conduta acontece no momento “em que os agentes econômicos buscam os seus próprios interesses nas

transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros” (WILLIAMSON, 1985, p. 47).

Alves e Staduto (1999) afirmam que, em se tratando do processo de tomada de decisão, existe uma dificuldade na definição do agente confiável ou não, visto que, em determinadas situações, este poderá colocar seus interesses pessoais acima dos organizacionais. Segundo Begnis, Estivalet e Pedrozo (2007), os indivíduos possuem informações incompletas e difusas sobre seus próprios interesses no momento em que as transações são realizadas, isso torna todo agente econômico sujeito a agir ou sofrer uma ação oportunista.

Para Azevedo (2000), é preciso criar estruturas de governança nas instituições para lidar com a incerteza e a variabilidade dos mercados (transações), reduzindo, dessa forma, a incidências de comportamentos oportunistas dos agentes econômicos e, conseqüentemente, os custos incorridos na transação. De acordo com Fagundes (1997), as estruturas de governanças são mecanismos criados para coordenar as transações entre os agentes, com vistas a maximizar os resultados e minimizar os custos da transação.

Os estudos de Williamson (1985) nos mostram que, em geral, os comportamentos oportunistas decorrem, basicamente, da racionalidade limitada dos agentes, da assimetria de informações entre as partes e das falhas de mercado, sendo necessária a criação de estruturas de governanças que minimizem o seu impacto na transação.

2.7.4 Especificidade dos ativos

O conceito de especificidade dos ativos foi introduzido por Williamson (1985) e se relaciona com a incapacidade de realocar um ativo, caso uma transação não seja concluída (rompimento contratual). Isto é, quanto menor a capacidade de utilização de um ativo para uma finalidade diversa para a qual esse foi contratado, maior o seu grau de especificidade.

Faria *et al.* (2010) afirmam que “quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente. Conseqüentemente, maiores serão os custos de transação”. (FARIA *et al.*, 2010, p. 1413)

Williamson (1991) demonstra que os ativos podem apresentar, pelo menos, seis tipos de especificidades, quais sejam:

- 1) Localização do ativo: relacionada à localização da instalação desses ativos, geralmente, ligados a arranjos produtivos fixos, em que sua localização pode gerar economia com estoques, com transporte, mas dificilmente poderiam ser alocados em outras funções;
- 2) Ativos fixos: são ativos necessários à produção de outros bens ou componentes, como as ferramentas e máquinas usadas na produção de um bem específico;
- 3) Ativos humanos: mão de obra especializada, ou com conhecimentos específicos para exercer uma determinada função;
- 4) De marca: são aqueles cujo valor específico foi construído com o tempo;
- 5) Ativos dedicados: são os investimentos realizados em plantas produtivas unicamente para atender um cliente específico;
- 6) Temporal: é a especificidade de localização em que a capacidade de resposta oportuna de determinada demanda é importante para a aplicação do serviço.

Apesar das diferentes formas de especificidade introduzidas por Williamson (1991), Faria *et al.* (2014) enfatizam que os efeitos nos custos de transação, em decorrência da especificidade dos ativos, são os mesmos. Para os autores, a condição de

dependência entre as empresas se intensifica na medida em que se aumenta o grau de especialização dos ativos (FARIA *et al.* 2014).

2.7.5 Incerteza

A incerteza no âmbito da Teoria dos Custos de Transação é tratada por Williamson (2012) com foco no comportamento dos agentes econômicos, principalmente aqueles relacionados ao oportunismo e à racionalidade limitada, aos quais os acordos se sujeitam. Segundo Santos (2001), a incerteza está ligada à incapacidade de previsão, pelos agentes, de todas as ações que possam exercer alguma influência nas transações, o que limita a possibilidade de estabelecimento de estruturas de governanças adequadas. No mesmo sentido, Faria *et al.* (2010, p. 1412) afirmam que, “no campo organizacional, a fonte fundamental de incerteza decorre exatamente do suposto de racionalidade limitada dos agentes”.

No tocante às contratações públicas, Mendes (2012, p. 52) sustenta que “reduzir a incerteza do sucesso da contratação é um dos objetivos a ser perseguido e atingido por quem conduz o planejamento”. Para o autor, todos os mecanismos necessários para que isso ocorra foram colocados à disposição do agente pelo legislador, não cabendo questionamentos quanto ao cumprimento das normas, apenas o planejamento adequado, seguindo os padrões exigidos pela Administração Pública.

2.7.6 Frequência

De acordo com Rocha Jr. *et al.* (2008), “a frequência é caracterizada pelo número de vezes que é realizada uma determinada transação entre dois agentes” (ROCHA JR. *et al.*, 2008, p. 461). Na Teoria dos Custos de Transação (TCT), quanto maior a frequência de uma transação, menores os seus custos, tendo em vista que a reputação dos agentes reduz o comportamento oportunista entre eles (WILLIAMSON, 2012).

Para Mendes (2012), a realização recorrente (frequente) de uma mesma transação por parte da Administração Pública pode evidenciar falhas no seu processo de planejamento, tendo em vista os custos incorridos no processo licitatório, bem como o tempo empregado para a concretização da transação.

2.8 Custos de Transação *ex-ante* e *ex-post*

Os estudos de Williamson (2012) apontam a existência dois tipos de custos de transação: *ex-ante* e *ex-post*. Os custos de transação *ex-ante* estão relacionados às atividades de planejamento, negociação e de salvaguarda de um contrato, incorridos antes da contratação em si.

Na preparação são considerados todos os custos das atividades de planejamento e demais levantamentos ocorridos antes da contratação, ou antes de firmado o compromisso. Já a negociação envolve os custos de se negociar os interesses conflitantes das partes, momento em que são estabelecidas as cláusulas contratuais, que têm por objetivo acomodar os interesses dos agentes. Por fim, temos a definição de salvaguarda, que se relaciona à escolha e estabelecimento da estrutura de governança, que tem por objetivo prever possíveis falhas e imperfeições do contrato e, na ocorrência destas, minimizar seus impactos (WILLIAMSON, 2012).

Por outro lado, os custos *ex-post* são aqueles resultantes da execução contratual, que podem ser decorrentes das atividades de monitoramento e controle, bem como os necessários à resolução de intercorrências e falhas do contrato e, ainda, os de renegociação de cláusulas para adequar o objeto à realidade do ambiente em que está sendo executado.

Estão relacionados aos custos *ex-post*, aqueles incorridos quando necessária a adoção de providências para resolver conflitos (problemas) na execução do contrato e também aqueles provenientes de novos arranjos que venham a ser estabelecidos. Há que se enfatizar, ainda, os custos de operar as estruturas de governança

(controle), bem como aqueles outros, afetos às garantias necessárias para o cumprimento do contrato (WILLIAMSON, 2012).

3 CONTEXTO DO ESTUDO

Este capítulo se destina a descrever o ambiente de desenvolvimento da pesquisa, suas particularidades, e também a apresentar alguns elementos para facilitar o entendimento do estudo.

3.1 A Instituição estudada

O presente estudo foi desenvolvido na Universidade Federal de Viçosa (UFV), instituição federal de ensino superior subordinada ao Ministério da Educação, localizada na Zona da Mata Mineira, composta por três *campi*. O primeiro, denominado “sede”, localizado na cidade de Viçosa/MG; o segundo na cidade de Florestal e o terceiro na cidade de Rio Paranaíba. Além dessa estrutura de ensino, a instituição mantém um Escritório de Representação na capital mineira e um centro de pesquisas avançados em Capinópolis/MG.

Segundo o Relatório de Gestão 2017, elaborado pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, a UFV possui 67 cursos de graduação, além de oferecer ensino médio no Colégio de Aplicação (Coluni) e no *campus* Florestal. A instituição conta com 22.069 alunos matriculados, sendo 1.753 no ensino médio, 14.535 na graduação, 2.939 na pós-graduação *stricto sensu* e 2.842 na pós-graduação *lato sensu* (UFV, 2017).

A instituição conta, ainda, com 1.324 docentes, 2.196 servidores da carreira técnico-administrativa em educação, além de 967 prestadores de serviços terceirizados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra. O orçamento previsto para 2018 é de R\$ 887.092.294,00, sendo R\$ 786.940.505,00 para os gastos com pessoal (servidores docentes e técnico-administrativos), R\$ 87.813.122,00 para custear as despesas correntes (custeio), dentre as quais se incluem todas as despesas de terceirização de mão de obra da instituição, que totalizam R\$ 35.794.293,71. A UFV ainda dispõe de R\$ 12.338.667,00 para fazer frente às despesas de capital (investimentos) (UFV, 2017).

3.2. Crescimento da oferta de serviços educacionais e evolução orçamentária

Ao analisar a evolução das políticas públicas voltadas para a educação, principalmente de nível superior, pode-se notar um crescimento na oferta desses serviços, bem como da estrutura física para suportar essa nova demanda. É o que se observa na Tabela I, extraída do estudo do Ministério da Educação sobre a democratização e expansão da educação superior no país.

Tabela I: Panorama da expansão universitária 2002-2014

ÁREA ANALISADA	2002	2014
Universidades Federais	45	63
<i>Campus</i>	148	321
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983
Matrículas Graduação Presencial	500.459	932.263
Matrículas Educação a Distância	11.964	83.605
Matrículas Pós-Graduação	48.925	203.717

Fonte: CENSO/2013-Inep. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014). A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>, p.31. Acesso em: 22 ago. 2017.

A Tabela II mostra a evolução dos recursos orçamentários da Universidade Federal de Viçosa, nos anos de 2013 a 2018. Nota-se que, embora a alocação total de recursos tenha sofrido, em valores nominais, um aumento no período, as despesas com investimento sofreram uma redução drástica, chegando em 2018 a menos da metade do valor investido em 2013. As despesas com custeio também sofreram uma grande redução no ano de 2018, em relação aos anos anteriores.

Tabela II: Disponibilidades orçamentárias da Universidade Federal de Viçosa, nos anos de 2013 a 2018

Orçamento da Universidade Federal de Viçosa 2013-2018 (R\$)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	645.691.085,85	715.277.413,21	769.691.849,87	770.860.647,00	857.991.716,00	887.092.294,00
Pessoal	502.206.208,31	575.315.143,34	628.678.239,66	616.155.061,00	709.320.131,00	786.940.505,00
Custeio	105.858.533,47	107.133.479,38	116.504.559,21	129.589.876,00	132.481.601,00	87.813.122,00
Capital	37.626.344,07	32.828.790,49	24.509.051,00	25.115.710,00	16.189.984,00	12.338.667,00

Fonte: BRASIL. ORÇAMENTOS DA UNIÃO EXERCÍCIO FINANCEIRO 2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

Essa redução de recursos para as despesas de custeio tornam-se preocupantes, uma vez que os com terceirização de mão de obras estão incluídas nessa rubrica orçamentária, atualmente as terceirizações consomem 40,76% de toda verba de custeio da UFV.

3.3 Contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra

A instituição mantém 30 contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo 15 contratos no *campus* da cidade de Viçosa, que somam R\$ 32.106.029,99; 9 contratos no *campus* UFV-Florestal, com valor de R\$ 2.318.121,82; e 6 contratos no *Campus* de Rio Paranaíba, que totalizam R\$ 1.370.141,90. Juntos, todos os contratos mantidos pela instituição somam R\$ 35.794.293,71.

Pela representatividade dos valores do *campus*-sede, que chegam a aproximadamente 90% de todo o montante gasto com terceirizações na universidade e 81% do número total de funcionários terceirizados (dos 967 trabalhadores terceirizados, 785 estão no *campus*-sede), optou-se por utilizar esses contratos como objeto de estudo para este trabalho.

Na Tabela III são apresentados os dados dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, *campus*-sede, que foram objeto deste estudo. Optou-se por trazer os dados em sua integralidade, apresentando, inclusive, os nomes das empresas contratadas, tendo

em vista se tratarem de dados públicos, disponíveis no site da instituição, publicados no Diário Oficial da União e no Portal da Transparência do governo federal.

Tabela III: Contratos de terceirização de mão de obra da UFV, *campus-sede*

Nº CONT.	OBJETO	EMPRESA CONTRATADA	Nº TRAB.	VALOR R\$
344/2012	Serviço de limpeza. BBT/UFV	Resolve Serviços especiais LTDA	14	220.708,86
049/2013	Serviço de vigilância. PAD/UFV	ADCON - Administração e Conservação Eireli	75	1.513.918,56
133/2013	Manutenção Predial. PAD/UFV	ADCON - Administração e Conservação Eireli	286	15.740.663,42
200/2013	Limpeza escritório de BH	3A Locação e Mão de Obra	2	63.722,04
247/2013	Portaria e Zeladoria PCD/UFV	ADCON - Administração e Conservação Eireli	38	1.318.143,36
005/2014	Portaria/Continuo. PAD/UFV	ADCON - Administração e Conservação Eireli	56	1.715.441,76
090/2015	Serviço de limpeza - <i>Campus</i> UFV	Artebrilho Multiserviços LTDA	151	4.867.142,18
049/2016	Serviço de limpeza. LDI/LDH	Soluções Looping LTDA ME	04	125.744,16
129/2016	Suporte tecnologia da Informação. DTI/UFV	CIENTEC- Consultoria e Desenvolvimento de Sistemas	06	445.970,65
150/2016	Operador de Varredeira e auxiliar de jardinagem	ADCON - Administração e Conservação Eireli	39	1.360.840,56
011/2017	Desenvolvimento de Sistemas. DTI	CIENTEC- Consultoria e Desenvolvimento de Sistemas	05	686.850,00
030/2017	Operação e Manutenção de Maquinas pesadas. PAD/UFV	ADCON - Administração e Conservação Eireli	11	546.387,24
109/2017	Educador infantil, atendente e outros. LDI/LDH	ADCON - Administração e Conservação Eireli	23	1.052.528,28
182/2017	Auxiliar Agropecuário	Pluma Terceirização Eireli	66	2.123.308,92
018/2018	Motoristas para veículos da UFV	AG4 Serviços empresariais EIRELI	09	324.660,00
TOTAL	-	-	785	32.106.029,99

Fonte: Diretoria de Material/UFV. Disponível em: <http://www.dmt.ufv.br/?page_id=2449>. Acesso em: 15 jul. 2018.

No capítulo seguinte apresenta-se a metodologia empregada no presente estudo.

4 METODOLOGIA

Este capítulo descreve o percurso metodológico adotado para o desenvolvimento deste estudo.

4.1 Tipo de pesquisa

O presente estudo pode ser caracterizado como descritivo, o qual, segundo Vergara (2003), detalha as características de um fenômeno, porém não tem como objetivo explicá-los. Para Gil (2008), “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28). Collis e Hussey (2005), por seu turno, afirmam que estudos descritivos têm o objetivo de identificar informações relevantes sobre os fenômenos, além de possibilitar ao pesquisador descrever os seus comportamentos.

Observadas as características acima, este estudo se caracteriza como descritivo, uma vez que pretende observar e descrever como ocorrem as contratações de serviços terceirizados na Universidade Federal de Viçosa, bem como avaliar os custos de transação incorridos no planejamento e aqueles oriundos da execução contratual.

4.2 Abordagem de pesquisa

Este estudo apresenta abordagem qualitativa, uma vez que proporciona a capacidade de análises mais precisas do comportamento das pessoas, o que nos fornecerá informações mais detalhadas dos atores e sua relação com o fenômeno estudado (MARCONI E LAKATOS, 2011).

Segundo Godoy (1995), o foco da abordagem qualitativa não está na medição de variáveis, eventos ou ocorrências, e sim no contato do pesquisador com a situação em estudo. Esse tipo de abordagem “Permite um contato direto do pesquisador com

a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58).

As pretensões desta pesquisa estão relacionadas à definição de Gaskell (2002) para os estudos de abordagem qualitativa, que reside na capacidade de captar valores, atitudes e motivação dos atores.

abordagem qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2002, p. 65).

Justifica-se a utilização da abordagem qualitativa pelo fato de o estudo buscar analisar, com robustez e profundidade, a visão dos gestores de contratos administrativos de terceirização da UFV, da equipe de planejamento, do Setor de Gestão de Contratos e das empresas contratadas sobre os custos de transação decorrentes da atuação de cada um desses atores na execução contratual. Nesse sentido, captar a subjetividade do indivíduo se mostra extremamente importante para a compreensão do fenômeno em análise.

4.3 Método de pesquisa

Quanto aos meios, esta pesquisa consiste em um estudo de caso, que, segundo Gil (2008, p. 57), “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”. Yin (2010) enfatiza que esse tipo de estudo proporciona ao pesquisador a possibilidade de analisar um fenômeno contemporâneo em seu contexto de vida real.

Tendo em vista os objetivos pretendidos, este tipo de pesquisa se justifica enquanto proposta metodológica, uma vez que possibilita uma análise criteriosa, profunda e detalhada do processo de gestão de contratos administrativos da Universidade

Federal de Viçosa, levando em conta situações contemporâneas e o cenário atual em que a mesma se insere.

4.4 Unidade de análise e sujeitos de pesquisa

Para a realização deste estudo, definem-se como unidade de análise os contratos administrativos de terceirização do *campus*-sede da Universidade Federal de Viçosa. Optou-se pelo estudo dos contratos do *campus*-sede devido à acessibilidade aos mesmos, bem como pela representatividade desses contratos em relação ao total de instrumentos dessa natureza mantidos pela instituição. Os contratos do *campus*-sede representam, em valores monetários R\$ 32.106.029,99, ou seja, 90,51% de todo gasto com terceirização nos três *campi*. Em número de funcionários, o *campus*-sede conta com 785 trabalhadores, o que representa 81,18% de toda mão de obra terceirizada da UFV.

Segundo Godoy (1995, p. 26), “a escolha da unidade a ser investigada é feita tendo em vista o problema ou questão que preocupa o investigador [...] que deverá ainda decidir com quem falar, quando e como observar, quantos documentos analisar e de que tipo”.

Levando em consideração a afirmação de Vergara (2007, p. 50), de que os “sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que você necessita”, a definição do sujeito de pesquisa representa um importante momento na delimitação do estudo. Nesse sentido, os sujeitos desta pesquisa são os servidores formalmente designados para atuar na função de gestores de contratos administrativos de terceirização na Universidade Federal de Viçosa, os integrantes da comissão de planejamento das contratações, os servidores do Setor de Gestão de Contratos e os representantes das empresas contratadas.

4.5 Técnica de coleta de dados

De acordo com Yin (2010), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos e questionários.

Para verificar a forma como ocorre a gestão dos contratos administrativos de terceirização na UFV, optou-se por realizar uma pesquisa documental, com análise de documentos arquivados no órgão. São analisados quinze contratos dessa natureza, número correspondente a todos os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra do *campus-sede*, vigentes até maio de 2018.

Como base para a análise documental, toma-se a legislação vigente que acoberta os contratos em estudo, nomeadamente as determinações contidas na Instrução Normativa MP nº 5/2017, norma que regulamenta a operacionalização, gestão e fiscalização dos contratos de terceirização dos órgãos da Administração Pública federal. O objetivo da análise documental é descrever o processo de planejamento, contratação, gestão e fiscalização dos contratos de terceirização.

O roteiro das entrevistas foi elaborado após a análise dos contratos de terceirização, com vistas a explorar, como maior profundidade, as experiências vivenciadas pelos agentes públicos no contexto da atuação de cada um.

Com base nos resultados obtidos na análise documental, observou-se que quatro categorias de agentes desenvolvem as atividades mais importantes no processo de terceirização de mão de obra da UFV, são elas: a) os servidores designados para a função de gestores de contratos; b) a equipe de planejamento das contratações; c) os servidores do Setor de Gestão de Contratos; e d) os representantes das empresas contratadas.

Cada contrato possui pelo menos um gestor formalmente designado para a função, como para o estudo não se justifica entrevistar dois gestores do mesmo contrato,

considera-se para população um gestor de cada contrato, dessa forma, os possíveis entrevistados correspondem a quinze gestores, onde foram entrevistados os três que possuem maior número de servidores sob sua gestão.

Atualmente, a UFV mantém dois servidores fixos na equipe de planejamento das contratações, sendo estes os escolhidos para as entrevistas. O mesmo ocorre com os servidores do Setor de Gestão de Contratos, uma vez que apenas dois trabalham diretamente com os serviços de terceirização de mão de obra, estes foram escolhidos para as entrevistas.

Por fim, de uma população de oito empresas contratadas para a prestação de serviços de terceirização de mão de obra no *campus-sede* (*vide* tabela III), optou-se por entrevistar os representantes das três empresas que possuem o maior número de trabalhadores em atividade e que recebem as maiores contraprestações financeiras por parte da UFV.

Os sujeitos de pesquisa foram escolhidos por razões de representatividade das atividades desenvolvidas por cada um no processo. Os gestores de contratos foram escolhidos pelo número de trabalhadores sob a sua gestão e fiscalização: juntos, os três gestores são responsáveis por gerenciar 731 trabalhadores, o que representa 93,12% dos terceirizados que prestam serviços no *campus-sede*.

Os dois servidores da comissão de planejamento de contratações foram escolhidos devido ao fato de serem participantes fixos do processo. A comissão de planejamento, prevista na IN/MP nº 5/2017, começou a fazer parte das contratações da UFV no segundo semestre de 2017, momento em que o Setor de Gestão de Contratos migrou da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas para a Diretoria de Material. Definiu-se que a comissão sempre será composta por três membros, sendo um representante do Setor de Gestão de Contratos, um representante da Comissão de Licitação e um representante do setor demandante. Como o representante do setor demandante só participa do planejamento do processo ao qual ele está vinculado,

optou-se por entrevistar os demais membros, uma vez que eles participam de todas as contratações e possuem uma visão sistêmica do processo.

Os representantes do Setor de Gestão de Contratos foram escolhidos pela relevância da sua participação no processo. O setor é composto por cinco servidores, sendo que dois trabalham exclusivamente na gestão dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, objeto desse estudo, motivo pelo qual se optou pela participação dos mesmos.

Por fim, temos os representantes de empresas, que também foram escolhidos pela relevância dos contratos mantidos com a Universidade. As três empresas que participaram do estudo são responsáveis por 745 trabalhadores, ou seja, 94,9% de todos os terceirizados que prestam serviços no *campus-sede*. A contraprestação financeira anual paga a essas empresas perfaz um total de R\$ 30.238.374,28, o que representa 94,18% do valor pago anualmente por todas as terceirizações do *campus-sede*.

4.6 Técnica de análise de dados

Os dados são analisados em dois momentos distintos. Os dados oriundos da análise documental, realizada nos quinze processos de terceirização do *campus-sede*, são tratados de forma descritiva.

Para análise dos dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas, optou-se pela análise de conteúdo. O surgimento dessa técnica, segundo Gil (2002), deve-se à necessidade de analisar e interpretar o grande volume de informações produzidas pelos meios de comunicação. Para Bardin (2011), esse método pode ser caracterizado como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 35).

A análise de conteúdo se subdivide em três etapas, de acordo com Bardin (2011). A primeira, pré-análise, é o momento em que se realiza a organização do material coletado, sistematizando e operacionalizando as ideias centrais. A segunda ocorre quando as unidades de registro e categorias são definidas, o que a autora denomina de sistematização da pesquisa. A terceira etapa corresponde à interpretação dos dados, momento em que o pesquisador estabelece as relações e interpretações com a finalidade de compreender o fenômeno, apoiado no marco teórico.

A primeira etapa, pré-análise, foi realizada após a execução das entrevistas, que foram gravadas em mídia eletrônica e depois transcritas, de forma a facilitar a análise. Os entrevistados receberam identificação por letras e números, como por exemplo: E1, E2, E3...En. As respostas foram agrupadas pelo tipo do atributo a que se refere (Racionalidade limitada do agente, assimetria de informações, comportamento oportunista e frequência das transações). O agrupamento permitiu observar os padrões de resposta com maior clareza e precisão.

De acordo com Bardin (1979), existem duas possibilidades ou momentos para se realizar a categorização: a primeira, a *priori*, onde as categorias são sugeridas de acordo pelo marco teórico; e, a segunda, a *posteriori*, elaboradas após a análise do material. Para melhor aproveitamento do conteúdo das entrevistas, definiu-se que a categorização se daria a *priori*. Definiram-se como categorias deste estudo a racionalidade limitada do agente, a assimetria de informações, o comportamento oportunista e a frequência das transações.

Finalmente, tem-se a etapa da interpretação dos dados, realizada analisando-se as respostas de cada categoria e comparando-as com a teoria que sustenta este estudo, bem como com todo o aparato legal que rodeia a gestão dos contratos administrativos de terceirização.

O capítulo seguinte é destinado a apresentação e análise dos dados deste estudo.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise e a interpretação dos dados foram realizadas em dois momentos distintos. No primeiro, foram feitos estudos nos quinze processos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, *campus-sede*, além de questionamentos aos servidores envolvidos em todas as etapas do processo de planejamento, contratação, gestão e fiscalização dos serviços de terceirização, com vistas a descrevê-lo.

Em um segundo momento, foram entrevistadas dez pessoas que atuam diretamente no processo planejamento, contratação, gestão, fiscalização e execução dos serviços dos serviços de terceirização de mão de obra da UFV. As respostas obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas foram analisadas, principalmente, em função dos resultados das pesquisas de Williamson (1975, 1985, 2012), tendo em vista que os pressupostos utilizados nesta pesquisa foram extraídos dos seus estudos.

5.1 Descrição do processo de planejamento e contratação dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Viçosa

Atualmente a Universidade Federal de Viçosa adota os procedimentos e as definições constantes na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para a contratação dos serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo possível detalhar o processo da maneira explicitada a seguir.

5.1.1 Identificação da demanda

Um setor da UFV identifica determinada demanda por serviços públicos, passível de ser solucionada pela contratação de mão de obra terceirizada, os quais devem

atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos, para que possam ser classificados como serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra:

a) os empregados da contratada devem ficar à disposição, nas dependências da contratante, para a prestação dos serviços;

b) a contratada não pode compartilhar os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para a execução de trabalhos simultâneos em outros contratos;
e

c) a contratada deve possibilitar a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados em seus contratos.

Quando a demanda cumpre, cumulativamente, os três requisitos acima, o serviço pode ser caracterizado como serviço de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, devendo o setor demandante elaborar uma estimativa de custos para a contratação.

Elaborado o delineamento da contratação e a estimativa de custos, o demandante realiza consulta formal à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, com intuito de verificar as disponibilidades orçamentárias de recursos para a contratação. Caso haja disponibilidade orçamentária, o demandante formaliza o pedido de contratação, conforme modelo constante no Anexo II da Instrução Normativa MP nº 5/2017, ao Setor de Gestão de Contratos da Universidade Federal de Viçosa.

O documento de formalização da demanda deve conter o seguinte:

a) justificativa da necessidade da contratação, explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico da instituição, se for o caso;

b) quantidade de serviço a ser contratada;

- c) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, a designação de um servidor para realizar a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação.

5.1.2 Designação da equipe de planejamento

Denomina-se equipe de Planejamento da Contratação o conjunto de servidores, com competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contrato. (BRASIL, 2017)

A nomeação da equipe é feita pela Diretoria de Material, órgão responsável pela execução das compras da UFV. Costumeiramente, salvo quando as especificidades da contratação requeiram algo em especial, a equipe de planejamento é constituída por um representante do setor demandante, um do Setor de Gestão de Contratos e um do Setor de Licitações.

É de responsabilidade da equipe de planejamento a realização dos estudos preliminares, do gerenciamento de riscos e do termo de referência.

Estudos preliminares: Denomina-se estudo preliminar o documento que contemple os seguintes aspectos:

- a) necessidade da contratação;
- b) referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;
- c) requisitos da contratação;

- d) estimativa das quantidades, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- e) levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;
- f) estimativas de preços ou preços referenciais;
- g) descrição da solução como um todo;
- h) justificativas para o parcelamento ou não da solução, quando necessário para individualização do objeto;
- i) demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- j) providências para adequação do ambiente do órgão;
- k) contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- l) declaração da viabilidade ou não da contratação.

Dos itens acima, obrigatoriamente, devem estar presentes nos estudos preliminares os descritos nas letras A, D, F, H e L.

Gerenciamento de riscos: Na Universidade Federal de Viçosa, o gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- a) identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou, ainda, aqueles que impeçam o alcance dos resultados pretendidos com a contratação;
- b) avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- c) tratamento dos riscos considerados inaceitáveis, por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

d) para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

e) definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e pelas ações de contingência.

O gerenciamento de riscos materializa-se em um documento chamado de Mapa de Riscos. O processo de contratação de serviços terceirizados da UFV requer que esse documentos seja atualizado e juntado ao processo, no mínimo, em quatro momentos distintos:

a) ao final da elaboração dos estudos preliminares;

b) ao final da elaboração do termo de referência ou projeto básico;

c) após a fase de seleção do fornecedor; e

d) após a ocorrência de algum evento relevante, durante a gestão do contrato.

Termo de referência ou projeto básico: Projeto básico e termo de referência são os documentos utilizados pela Administração Pública para detalhar a contratação dos serviços pretendidos, a aquisição de produtos ou a realização de obras, além de ser instrumento indutor e parte integrante do edital de licitação (BRASIL, 1993).

A diferença básica entre os dois instrumentos reside no objeto para o qual o mesmo será constituído e no normativo que o instituiu. O projeto básico, geralmente utilizado para contratação de obras e serviços de engenharia, foi instituído pela Lei nº 8.666/1993; já o termo de referência é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, quando a contratação se der por pregão (eletrônico ou presencial), modalidade regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, e instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 1993, 2000, 2002).

A Lei de Licitações definiu o projeto básico, em seu artigo 6º, inciso IX, como sendo o

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (BRASIL, 1993).

Já o Decreto nº 3.555/2000, em seu artigo 8º, inciso II, estabelece que o termo de referência é

o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

Observa-se que, embora para os aspectos legais exista uma sutil diferenciação entre as definições de cada instrumento, a finalidade de ambos é a mesma, qual seja servir de base para o estabelecimento dos parâmetros das contratações.

Para as contratações dos serviços de terceirização de mão de obra, a IN/MP nº 5/2017 estabelece que o documento deve conter, no mínimo, o seguinte:

- a) declaração do objeto;
- b) fundamentação da contratação;
- c) descrição da solução como um todo;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto;
- f) modelo de gestão do contrato;
- g) critérios de medição e pagamento;
- h) forma de seleção do fornecedor;
- i) critérios de seleção do fornecedor;

- j) estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- k) adequação orçamentária.

Realizados os procedimentos de planejamento, têm início os procedimentos de contratação dos serviços, com a elaboração, por parte da comissão de licitação, das fases interna e externa do certame. Essa etapa se inicia com o recebimento dos documentos elaborados pela comissão de planejamento, encerrando-se com a homologação do certame pela autoridade competente (BRASIL, 1993).

5.1.3 Fases interna e externa da licitação

As atividades para a conclusão das fases interna e externa da licitação são desenvolvidas no Setor de Licitações da Universidade Federal de Viçosa.

De posse de todos os dados do planejamento, o Setor de Licitações elabora o edital da licitação, que é o documento para exteriorização da vontade de contratar da Administração Pública (BRASIL, 1993). O edital deverá estabelecer, entre outras, as seguintes condições: o local e horário para o recebimento da documentação e proposta; o critério de aceitabilidade das propostas; o objeto da licitação, discriminado de forma sucinta e clara; as condições de pagamento; e a dotação orçamentária pela qual ocorrerão as despesas. Os anexos mais importantes são a minuta do futuro contrato e o termo de referência, podendo haver outros, a depender das especificidades do objeto (BRASIL, 2002).

Uma vez elaborado o edital, observadas todas as exigências contidas na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002 e nos demais normativos pertinentes à matéria, o instrumento deve, obrigatoriamente, ser submetido à Procuradoria Federal. Esse procedimento tem por finalidade verificar a legalidade do documento (BRASIL, 1993). Caso haja questões a serem dirimidas, o processo é devolvido ao Setor de Licitações para as correções devidas e, então, é novamente submetido à

Procuradoria Federal. Não havendo obstáculos, o Setor de Licitações dá publicidade ao edital.

Com a publicação do edital de licitação, tem início a fase externa da licitação, que é o momento em que os interessados em contratar com a Administração Pública têm acesso a todos os documentos necessários para a formulação das propostas de preços.

As etapas mais importantes da fase externa são: publicação do edital; recebimento das propostas; realização da seção pública; classificação das propostas; julgamento; adjudicação e homologação. Essas são as etapas mais comuns nos casos de pregão eletrônico, podendo ocorrer variações de acordo com a modalidade de licitação escolhida. Para este estudo, observaram-se algumas etapas do pregão eletrônico, visto que todas as contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra da UFV foram realizadas por meio dessa modalidade.

Dada a publicidade ao edital, o prazo mínimo para a realização a seção pública do pregão eletrônico é de oito dias úteis, entre a publicação e a realização do certame. Durante esse prazo, o órgão recebe as propostas de todos os interessados em participar do procedimento licitatório (BRASIL, 2002).

Uma vez recebidas as propostas, procede-se à classificação, que será feita através da análise dos seguintes critérios: especificações do material a ser fornecido ou serviço a ser prestado; forma de execução do contrato; preço proposto; condições de pagamento; prazo de validade da proposta; outras informações necessárias (BRASIL, 2002).

Após a classificação, o pregoeiro procede ao julgamento da proposta. Essa etapa deve ser realizada em estrita consonância com o edital da licitação e conforme o tipo de licitação, definido no mesmo documento (BRASIL, 1993). No caso do pregão, o critério de julgamento, obrigatoriamente, deve ser o menor preço, visto que todas as

características do produto ou serviço, inclusive de qualidade, devem constar do edital (BRASIL, 2002).

Escolhida a proposta que apresentou o menor preço, contemplando todas as especificações dos serviços pretendidos, passa-se à habilitação dos licitantes. Nessa etapa, apura-se a idoneidade e capacidade dos licitantes para executar o objeto do futuro contrato (BRASIL, 1993).

A habilitação se dará através da averiguação da habilitação jurídica, qualificação técnica e financeira, regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes (BRASIL, 1993):

- a) Habilitação jurídica: averigua-se a capacidade do licitante para exercer direitos e contrair obrigações;
- b) Qualificação técnica: demonstra que o licitante tem aptidão para executar o objeto do futuro contrato;
- c) Qualificação econômico-financeira: demonstra a capacidade do licitante de suportar os encargos inerentes à execução do contrato pretendido;
- d) Regularidade trabalhista: verifica-se se o pretense contratado não está em mora com as obrigações trabalhistas; se não emprega menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre; e se não contrata menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (BRASIL, 1993).

Caso os requisitos mínimos não sejam atendidos, os licitantes são considerados inabilitados, perdendo o direito de prosseguir no certame. Nesse caso, os procedimentos de habilitação são aplicados ao licitante com a segunda melhor proposta e assim, sucessivamente, até que se encontre um licitante que atenda a todos os requisitos estabelecidos no edital.

Após a habilitação dos licitantes, e findado o prazo recursal, a Administração Pública declara o vencedor do certame. Então, procede-se à adjudicação e à homologação da licitação, sendo finalizado, dessa forma, o processo licitatório.

Conforme Sundfeld (1995), a adjudicação é o último ato de responsabilidade da comissão de licitação:

Para nós, a adjudicação é ato imediatamente posterior ao término da fase de julgamento. Serve para a Comissão licitatória dar por encerrado seu trabalho, tornando público o resultado final do certame, após superada a decisão dos recursos. É inteiramente vinculada. Tendo sido a proposta considerada aceitável e, por isso mesmo, incluída no rol das classificadas, não mais cabe à Comissão, ao final do procedimento, recusá-la [...] Destarte, concluído o julgamento com a solução dos recursos, nada resta à Comissão senão adjudicar o objeto do certame ao licitante que formulou a proposta melhor classificada (SUNDFELD, 1995, p. 169).

Por sua vez, a homologação constitui o ato de aprovação do procedimento licitatório pela autoridade competente (ordenador de despesas). A revogação do ato ocorrerá apenas por razões de interesse público, decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta. Cabe, ainda, a anulação do procedimento em casos de ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, com a devida fundamentação (BRASIL, 1993).

5.1.4 Elaboração do contrato e assinatura pelas partes

Após a homologação, o processo é enviado à Procuradoria Federal para a elaboração do contrato. O documento é preparado de acordo com a minuta, já disponibilizada como anexo do edital de licitação, sendo vedadas alterações que modifiquem, descaracterizem, alterem a forma de execução dos serviços, ou ainda aquelas que não mantenham o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, apurado no momento da licitação.

Elaborado o termo de contrato, as partes assinam o documento, que passará a ter efeitos após a publicação do seu extrato no Diário Oficial da União (BRASIL, 1993).

5.1.5 Designação dos gestores e fiscais do contrato

A IN/MP Nº 5/2017 estabelece que a indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade. No caso da UFV, a Pró-Reitoria de Administração (PAD), por delegação da autoridade máxima da entidade, é o setor responsável pela designação.

Embora a PAD detenha a competência para designar os gestores e fiscais de contratos, antes da efetivação do ato, uma consulta é realizada junto ao Setor de Gestão de Contratos, para verificar o perfil dos servidores indicados, suas aptidões e competências. Caso estejam de acordo com as necessidades do contrato, expedese o ato de designação.

A indicação para a função de gestor e fiscal de contrato será precedida de expressa comunicação ao servidor escolhido pela Administração, o qual será notificado da sua indicação e das suas respectivas atribuições, antes da formalização do ato de designação. Para a indicação de servidor, deve ser considerada a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades (BRASIL, 2017).

Uma vez realizados todos os procedimentos acima, além de outros que porventura a especificidade dos serviços requeira, a contratada está apta a iniciar a prestação dos serviços. Nesse momento se iniciam as atividades dos gestores e fiscais, que doravante também serão objeto de análise para o presente estudo.

5.2 ANÁLISE DOS DADOS COLHIDOS NAS ENTREVISTAS

Esta etapa consiste na apresentação e análise dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os servidores da Universidade Federal de Viçosa, os quais participam ativamente do planejamento da contratação dos serviços

terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como aqueles responsáveis pela gestão e fiscalização da execução contratual. Além dos servidores da UFV, também foram entrevistados os representantes das empresas prestadoras dos serviços, selecionados conforme critérios apresentados anteriormente.

As entrevistas foram realizadas entre 16 e 24 de maio de 2018, totalizando dez entrevistados, sendo dois servidores integrantes da comissão de planejamento das contratações, dois servidores do Setor de Gestão de Contratos, três gestores de contratos e três representantes de empresas contratadas. O Quadro 1 especifica os entrevistados pelo seu respectivo envolvimento com o processo.

Quadro 1: Denominação e categorização dos sujeitos de pesquisa

GRUPO	IDENTIFICAÇÃO	VÍNCULO COM O PROCESSO
Equipe de planejamento	E1	Servidor da UFV
Equipe de planejamento	E2	Servidor da UFV
Setor de Gestão de Contratos	E3	Servidor da UFV
Setor de Gestão de Contratos	E4	Servidor da UFV
Gestor de contrato	E5	Servidor da UFV
Gestor de contrato	E6	Servidor da UFV
Gestor de contrato	E7	Servidor da UFV
Empresa contratada	E8	Representante de empresa
Empresa contratada	E9	Representante de empresa
Empresa contratada	E10	Representante de empresa

Fonte: Dados da pesquisa

As informações coletadas durante a fase das entrevistas foram organizadas, analisadas e interpretadas com o intuito de identificar, por meio da visão dos envolvidos, os custos de transação que ocorrem no processo de contratação e gestão de mão de obra terceirizada na UFV.

Na análise de conteúdo, utilizamos alguns dos pressupostos apontados por Williamson (1975) para embasar a Teoria dos Custos de Transação, a saber: a racionalidade limitada, a assimetria de informação, o comportamento oportunista e a frequência das transações. Por meio dessa análise, foi possível identificar, dentro dos pressupostos acima, quais os principais custos de transação que estão presentes na contratação, execução e gestão dos contratos de terceirização da Universidade Federal de Viçosa.

5.2.1 Racionalidade limitada do agente

Os estudos de Williamson (1975) apontam que a racionalidade limitada do agente decorre da sua incapacidade em prever todos os fatos que podem acometer uma contratação. Sob essa perspectiva, buscou-se identificar junto aos integrantes fixos da comissão de planejamento das contratações como a racionalidade limitada dos agentes exerce influência no processo de planejamento das contratações dos serviços terceirizados.

Quando perguntados sobre os principais desafios para se planejar uma contratação de serviços terceirizados, levando em conta que é impossível prever todos os fatos que podem acometer o processo, os entrevistados apontaram que as maiores dificuldades residem na elaboração da matriz de riscos e ações mitigantes para o processo e, também, na definição precisa dos quantitativos a serem contratados.

[...] o mais difícil é chegar numa conclusão de quais riscos eu vou ter. Identificar esses riscos é um desafio e elaborar a matriz de riscos também, porque, por mais que eu tenha, com a Instrução Normativa 05, alguma coisa já estabelecida de uns riscos gerais, eu posso ter outros e a identificação desses outros, penso ser um desafio, porque é uma coisa que pode acontecer ou não e eu tenho que prever, então essa previsão pode ser falha (E1).

A maior dificuldade seria prever os quantitativos. A universidade, hoje, tem uma grande dificuldade, ela não tem um histórico, ela não forma um banco de dados. Então a maior dificuldade é que os quantitativos são definidos nas impressões que as pessoas têm, que os coordenadores desses serviços têm dentro da universidade. Acho que vai precisar de tanto, então se faz o planejamento em cima desse “achismo” (E2).

Também se verificou quais interesses da instituição a equipe de planejamento busca proteger, visto que é impossível prever todos os fatos que podem ocorrer durante a prestação dos serviços.

Nesse sentido, ambos os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que o mais importante é proteger o erário da instituição, de maneira a minimizar as ocorrências que acarretem prejuízos financeiros.

Tentamos proteger o que pode causar danos à instituição e o mais fácil de prever é o dano financeiro, quando a empresa deixar de cumprir com o seu compromisso. Também podem acontecer outras coisas, algum acidente com o servidor ou prestador de serviços, então a gente tem que se precaver também no sentido dessas ocorrências (E1).

Partimos sempre do pressuposto de proteger o erário da instituição, proteger a instituição, isto é: forçar o solicitante, com perguntas, a definir melhor o que ele quer, o serviço que ele quer, quantificar melhor o serviço, fechar a planilha de custos de forma mais entendível, que não dê tanta margem para a empresa, que ela não tenha como fugir daquilo que está ali (E2).

Para verificar a visão dos servidores que integram o Setor de Gestão de Contratos sobre os custos de transação que decorrem da racionalidade limitada dos agentes, eles foram questionados sobre quais os principais desafios de se gerir uma contratação, levando em conta a impossibilidade de prever todos os fatos que podem acometer a prestação dos serviços.

E3 aponta que um dos principais desafios reside na falta de capacitação e treinamento dos gestores para que eles possam executar o seu trabalho, “ter um gestor que realmente faça o papel de gerenciamento desse contrato” (E3). Para ele, a falta de treinamento dos gestores impede que as informações cheguem tempestivamente ao Setor de Gestão Contratos, impedindo, assim, que se possa tomar as medidas necessárias para corrigir as falhas do processo, principalmente porque a fiscalização dos contratos acontece no local da prestação dos serviços e não no Setor de Gestão de Contratos.

[...] um dos desafios é o treinamento do gestor. É preciso capacitar o gestor, para que as informações possam chegar redondas para a gente e, ao

identificarmos algum problema, que nós possamos tentar resolvê-lo, antes que vire uma coisa maior. [...] evidentemente que você não consegue gerenciar tudo, tem coisas que acontecem, ainda mais aqui, que a nossa parte é mais administrativa, a fiscalização da gestão do contrato é feita fora daqui, externa ao setor. (E3)

E4 evidencia que um dos desafios mais latentes reside na adequação do objeto contratado à realidade da prestação dos serviços. Em sua visão, mesmo que o contrato seja fielmente executado pela contratada, em muitos casos os anseios da parte contratante não serão atendidos, devido a uma má especificação dos serviços no momento da contratação.

Um dos maiores desafios é se ater ao objeto que foi contratado. Em nossos contratos, muitas vezes, você tem funcionários com desvio de função, exercendo atividade que não é bem aquela prevista. [...] É você cuidar para que aquilo que foi contratado seja realmente executado e, muitas vezes, se for executado preto no branco o que está contratado, não se atende às necessidades da universidade, sempre tem esse jogo entre o necessário e o que está no contrato (E4).

Para ampliar a compreensão dos efeitos da racionalidade limitada dos agentes sobre as atividades do Setor de Gestão de Contratos, os entrevistados foram indagados sobre quais interesses da instituição o setor busca proteger, visto que é impossível uma previsão contratual sobre tudo o que pode acontecer durante o período de vigência da avença.

Verifica-se que existe uma preocupação em proteger a instituição de danos financeiros – “estamos tentando mitigar esses riscos, através dessas análises e desse suporte ao gestor”, afirma E4; bem como daqueles causados pela inexecução dos serviços contratados, como pontua E3: “tentar fazer com que as cláusulas do contrato e o que foi pactuado sejam cumpridas”.

Outro ponto relevante identificado pelos servidores entrevistados é a busca de proteger a integridade física dos prestadores de serviços: “coisas que podem acontecer que não estão dentro do contrato, por exemplo, é um acidente de um terceirizado” (E3). Os direitos trabalhistas desses prestadores de serviços também são objeto de atenção, como destaca E4: “na verificação de funcionários em situação de insalubridade sem receber, em alteração de horário sem estar previsto

no contrato. Tentamos acertar isso por meio de termo aditivo, quando é possível” (E4).

Os servidores da universidade nomeados formalmente como gestores de contratos destacam que a incapacidade de previsão contratual acaba por acarretar custos para a instituição. Para E7, essas situações acabam por se tornar pontos de conflitos de interesses e são passíveis de negociação entre as partes, sendo que essas negociações sempre demandam muito tempo da Administração, interferindo diretamente na gestão e fiscalização dos contratos.

Sim, interfere bastante. Esses pontos que são mais obscuros nos contratos, sempre são pontos de conflitos de interesses e sempre demandam da gestão e fiscalização dos contratos tempo para discutir e acertar. São pontos negros e esses pontos é o que toma maior tempo nosso (E7).

Também se observa que as falhas podem ocasionar danos aos trabalhadores do contrato, como desvios de função e falta de Equipamento de Proteção Individual adequado, ou até mesmo o não fornecimento desses equipamentos em situações em que esses são obrigatórios.

[...] a gente teve que fazer algumas adaptações de função, porque estava caminhando para o desvio de função [...] aí entra questões do sindicato dos terceirizados, questões de desvio de função, questões trabalhistas, então a empresa comunica e a gente tenta adaptar (E6).

Agora temos notado que algumas coisas não ficaram cem por cento. Posso dar um exemplo, na Unidade Experimental de Araponga temos uma pesquisa com macaúba, que é tipo um coco, mas que dá muito espinho, daí a botina do pessoal tinha que ser com solado de aço para não furar e não foi colocado [...] isso é uma falha na programação da contratação. [...] agora que o fiscal notou isso, então estamos tentando e negociando com a empresa para ir acertando essas coisas, mas é um exemplo que às vezes acontece (E5).

Para E6, o ideal seria que tudo estivesse previsto no contrato, mas realmente é muito difícil prever e saber como serão na realidade todas as demandas. E5 destaca que o grande prejuízo é entrar em negociação com a empresa, uma vez que essa negociação pode demorar e causar danos à prestação dos serviços.

Na visão de E7, os prejuízos suportados pela instituição podem ser os mais diversos, desde a perda de tempo para negociar situações que não estão definidas no contrato, passando pela inexecução de alguma atividade, podendo chegar até a uma demanda judicial.

Sempre que não está bem definida a contratação, como já comentamos antes, são os pontos de conflito e sempre a universidade perde tempo, e tempo é dinheiro. O serviço às vezes deixa de ser feito, há algumas complicações, em especial por conta do desvio de função. Hoje as coisas estão muito específicas e isso está chegando nos serviços terceirizados, as empresas alegam que não querem criar um passivo trabalhista, então para evitar esse passivo trabalhista elas ficam rígidas no que está contratado. Às vezes tem serviços que têm que ser feitos em determinado momento, que você não consegue, por causa de um pequeno detalhe você para uma equipe inteira e isso causa um prejuízo. O desvio de função eu diria que é um, a não especificação da função é outro e, associado a isso, o problema é potencializado quando o funcionário não é instruído ou não está tecnicamente preparado para fazer (E7).

Para os representantes das empresas contratadas, a falta de previsão contratual é uma das causas de fatores que aumentam os custos da prestação dos serviços, podendo afetar tanto as finanças da contratante quanto da contratada.

E8 destaca que os custos são variados e dependem muito das necessidades da universidade, quando é feita alguma solicitação de serviço ou equipamento que não esteja previsto na contratação.

[...] há casos e casos [...] depende muito do que é solicitado no momento em que eles pedem alguma coisa que não esteja previsto [...] neste caso existe uma negociação e isso pode demorar, causando transtornos, tanto para empresa quanto para a universidade. (E8)

Na visão de E8, essa falta de previsão pode acarretar, além do desgaste causado pela negociação, evidenciado acima, também prejuízos financeiros para a empresa: “algum EPI que não esteja previsto e que o valor seja alto, além do que foi cotado anteriormente, pode causar prejuízos à empresa” (E8). A necessidade de prever a maior quantidade de situações que podem acometer a execução dos contratos também foi evidenciada por E1: o “sucesso da execução do contrato depende muito da etapa de planejamento da contratação” (E1).

No mesmo sentido, E10 verifica que essa falta de previsão contratual gera transtornos na execução do contrato: “Tem casos aí que realmente trazem alguns prejuízos, tanto para a Universidade como contratante, quanto para a empresa contratada”. Para ele, existe uma preocupação especial com “os casos de desvios de função que podem causar prejuízos e gerar um passivo trabalhista” (E10).

E9 coaduna com os demais no sentido de que a falta de previsão contratual pode causar transtornos durante a execução dos contratos. Contudo, há uma divergência quanto aos danos financeiros, pois ele alega não haver prejuízos para as partes quando esses fatos acontecem. Para E9, “embora tenham acontecido vários fatos que não estavam previstos, tudo foi bem ajustado com o gestor do contrato [...] não ocorreu prejuízos para nenhuma das partes” (E9).

O Quadro 2 mostra os pontos levantados pelos entrevistados, no tocante ao pressuposto de racionalidade limitada do agente, que concorrem para a criação ou majoração dos custos de transação existentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como com aqueles que têm um efeito inverso, atuando na economia desses mesmos custos.

Quadro 2: Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à racionalidade limitada do agente

ATOR	PRESSUPOSTO	GRUPO	FATOR QUE CONTRIBUI PARA OCORRÊNCIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO OU ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO
E1	Racionalidade limitada	Equipe de planejamento	Dificuldade na elaboração da matriz de riscos e ações mitigantes
E2	Racionalidade limitada	Equipe de planejamento	Dificuldade na definição precisa dos quantitativos a serem contratados
E1 e E2	Racionalidade limitada	Equipe de planejamento	Criação de estruturas de governanças para proteção ao erário
E3	Racionalidade limitada	Setor de Gestão de Contratos	Falta de capacitação
E4	Racionalidade limitada	Setor de Gestão de Contratos	Dificuldade de adequação do objeto contratado à realidade da prestação dos serviços
E3	Racionalidade limitada	Setor de Gestão de Contratos	Criação de estruturas de governanças para proteção ao erário
E3	Racionalidade limitada	Setor de Gestão de Contratos	Agir no sentido de proteger a integridade física dos prestadores de serviços
E4	Racionalidade limitada	Setor de Gestão de Contratos	Agir no sentido de proteger os direitos trabalhistas desses prestadores de serviços
E5 e E7	Racionalidade limitada	Gestor de contrato	Falta de previsão contratual gera pontos de conflitos de interesses que são passíveis de negociação (negociação demanda tempo)
E6	Racionalidade limitada	Gestor de contrato	Desvios de função
E5	Racionalidade limitada	Gestor de contrato	Falta de Equipamento de Proteção Individual adequado
E8	Racionalidade limitada	Empresa contratada	Negociação como geradores de custos para as partes
E8	Racionalidade limitada	Empresa contratada	Falta de equipamento obrigatório para a prestação do serviço
E10	Racionalidade limitada	Empresa contratada	Desvio de função

Fonte: Dados da pesquisa

O quadro acima apresenta todos os fatores, que na visão dos entrevistados, colaboram para a majoração ou redução dos custos de transação, levando em conta o atributo da racionalidade limitada do agente.

5.2.2 Assimetria de informação

Outro aspecto importante no planejamento das contratações de terceirização de mão de obra reside na assimetria das informações disponíveis para a instituição no

momento de planejar a contratação. Geralmente as informações se apresentam destoantes entre o solicitante, que é quem realmente utilizará o serviço, e os responsáveis pelo planejamento, que estabelecerão todo o delineamento para a contratação, mas não necessariamente têm conhecimento técnico adequado sobre a demanda.

Segundo Pindyck (2002), assimetria de informação é uma situação em que os agentes possuem informações distintas sobre uma contratação. Essa assimetria atuará no sentido de favorecer uma das partes em detrimento da outra, alterando o resultado final da transação (BARBOSA, 2007).

Nesse contexto, perguntou-se aos integrantes da Comissão de Planejamento se as informações fornecidas pelo setor demandante são suficientes para planejar corretamente a contratação. Na visão de E1 e E2, as informações iniciais fornecidas são insuficientes para a realização de um bom planejamento e também são colocadas de forma geral, sem levar em conta as reais necessidades e todas as especificidades que a execução contratual requer.

[...] quando a gente institui a equipe de planejamento, temos poucos dados. No DOD (Documento de Oficialização de Demanda) vem ali o objeto, quem vai compor a equipe e como vai ser mais ou menos o escopo, mas você não tem os detalhes. Então as informações daquele primeiro documento ali, elas são amplas e gerais, generalizadas, eu sei que eu vou trabalhar num processo de contratação de limpeza, sei que são tantos metros, pra tal lugar, enfim, eu sei do objeto como um todo. Das especificidades a gente vai descobrindo nas reuniões das equipes (E1).

[...] mas o próprio solicitante tem muita dificuldade em fornecer a informação. Tem pouco tempo que eu estou no setor e tenho pouca experiência com o fato, mas o que eu percebo é que foi sempre no costume, sempre foi feito assim, então vamos fazer assim, vamos continuar dessa forma, sem muito planejamento (E2).

Outro ponto importante, no que tange às informações sobre a contratação, relaciona-se com as informações repassadas aos interessados em contratar com a Administração Pública. Dessa forma, buscou-se verificar junto aos envolvidos como ocorre a comunicação e também a qualidade das informações repassadas. Para tanto, questionou-se a equipe de planejamento sobre a existência de um canal para

a divulgação dos aspectos técnicos da contratação e se as informações disponibilizadas são suficientes para que o interessado elabore uma proposta de trabalho que atenda aos anseios da instituição.

A equipe de planejamento das contratações afirma que não existe um canal específico, por meio do qual a comunicação entre instituição pública e licitante seja efetuada. O que existe são endereços de *e-mail* disponibilizados para que os interessados possam tirar suas dúvidas. Contudo, conforme relatado por E2, muitas dúvidas são apresentadas no momento do pregão, por esse motivo muitos procedimentos são alvo de pedidos de esclarecimento e até mesmo de impugnação, uma vez que a maioria das dúvidas são técnicas e fogem da capacidade de resposta do pregoeiro.

No edital deixamos disponibilizado um e-mail institucional e um telefone. Então, se ele quiser entrar em contato por e-mail, a gente responde. Fazemos uma ponte entre o solicitante e o fornecedor, porque boa parte das coisas que ele vai perguntar são coisas técnicas que a gente não tem condições de responder. Então a gente encaminha o e-mail para quem é o solicitante daquela contratação (E1).

Não, hoje em dia não existe esse canal. Normalmente o que acontece: você planeja a licitação, faz o edital, na hora que vai licitar, de se fazer o pregão é que se lança a informação. [...] Tem alguns pregões que a gente tem um número muito grande de pedidos de esclarecimento, até pedidos de impugnações. Então se você tivesse uma espécie de consulta pública, antes de finalizar o processo de planejamento, seria extremamente viável para a instituição fazer o uso dessas informações (E2).

Dentro da estrutura de gestão de contratos da UFV, o Setor de Gestão de Contratos é um importante instrumento de articulação entre o planejamento, a execução e a fiscalização dos contratos, uma vez que participa de todas as etapas. Dessa forma, as informações disponíveis para esse Setor são de extrema importância e relevância para o funcionamento de todo o processo. Com este estudo, foi possível verificar que as informações contidas nos contratos são insuficientes para a gestão dos serviços, as informações estão fragmentadas no contrato e no termo de referência. Este último documento nem sempre está à mão do gestor, o que acaba por dificultar as ações de fiscalização.

[...] se o gestor for seguir o gerenciamento dele pelo que está escrito no contrato, ele não consegue gerenciar. As informações do nosso contrato são muito escassas, remetem a muitas informações que estão no termo de referência (E3).

Na mesma linha é a visão de E4:

O nosso contrato hoje é uma repetição, às vezes até uma sobreposição de cláusulas, nos contratos às vezes faltam informações, mas no termo de referência tem. Se o gestor tiver interesse de pegar, ler o termo de referência, ver o que está sendo contratado, o objeto que foi contratado, ele consegue fazer uma boa gestão (E4).

A IN/MP nº 5/2017 estabelece a obrigatoriedade de assentar em registro próprio, em local destinado exclusivamente a essa finalidade, todas as ocorrências de um contrato (BRASIL, 2017). Nesse sentido, indagou-se sobre a existência de um canal específico para divulgação ou local de armazenamento das informações a respeito das intercorrências que acontecem na execução de um contrato. Verificou-se a inexistência desse canal, bem como de local específico para divulgação e registro dos fatos.

Não existe um setor certo. Tem as ocorrências em vários contratos, mas, como são unidades de gestão diferentes em várias pró-reitorias, não existe esse contato, esse intercâmbio, nem um normativo central que estabeleça que tais e tais ocorrências tenham que ser registradas, dessa ou daquela forma (E4).

Observou-se, ainda, uma grande assimetria de informações entre os gestores de contratos e o Setor de Gestão de Contratos, este último, muitas vezes, não toma conhecimento dos fatos e intercorrências que ocorrem durante a gestão contratual, exatamente por falta desse canal de comunicação entre o gestor e Setor de Gestão de Contratos.

[...] isso aí também deveria ser uma troca entre o gestor e o setor de contratos, para a gente manter essas informações. Devem acontecer muitas coisas, mil, “n” coisas, na gestão do contrato que o serviço aqui – o setor de contratos – nem fica sabendo (E3).

O gestor de contratos é uma das figuras mais importantes para o sucesso da execução contratual. Alves (2004) enfatiza essa importância ao destacar que cabe ao gestor uma série de ações que concorrerão diretamente para o sucesso ou

fracasso da execução contratual. Entre elas, estão o aceite do preposto indicado pela empresa, o recebimento do objeto pactuado, além da propositura de sindicâncias para apurar eventuais falhas na execução dos serviços.

Tendo em vista a importância dos gestores de contratos, o estudo buscou compreender as informações que esses profissionais possuem para fazer o devido acompanhamento do processo, sejam aquelas advindas do processo de contratação, do contrato, ou aquelas disponibilizadas ao gestor para atuar como tal.

No mesmo sentido dos estudos de Magalhães *et al.* (2009) e Guarda (2011), que apontaram a falta de treinamento como um dos maiores gargalos para a gestão dos contratos administrativos, verificou-se, nesta pesquisa, que a falta de treinamento e capacitação dos servidores para atuarem na função de gestores de contratos é um obstáculo a ser superado. Também se observa que a falta de um órgão central para apaziguar as divergências de interpretações dos normativos sobre a matéria e padronizar as atividades rotineiras dos gestores exerce influência negativa no resultado final da contratação, elevando, dessa forma, os custos de transação de todo o processo.

Para E6 e E7, a legislação se mostra um ponto controverso, visto que existem, na visão dos mesmos, diferenças de interpretações entre a instituição e a empresa contratada. “Tem uma diferença na interpretação do que está escrito por parte da instituição e por parte da empresa e isso é um fator gerador de conflitos permanente” (E7). Na mesma linha é o pensamento de E6, que ainda acrescenta o tecnicismo do linguajar empregado nos normativos: “a legislação é um tanto enigmática em alguns sentidos, para quem não está acostumado com toda aquela linguagem, o que significa, quais são os desdobramentos e as consequências do que você faz”.

Já E5 destaca a dificuldade que se tinha em fazer a informação sobre a execução contratual chegar ao gestor, visto que nos contratos sob sua responsabilidade existem trabalhadores em diversas Unidades Experimentais: “tem funcionários em Araponga, Rio Branco, Coimbra, Horta Nova, Horta Velha, Zootecnia e em vários

outros lugares, são vinte e tantos setores”. Hoje ele afirma que o problema está sendo resolvido com a nomeação de fiscais setoriais, um em cada local de execução das atividades, fazendo com que a informação circule com mais facilidade.

À exceção de E5, todos os outros gestores de contratos entrevistados alegam que lhes falta treinamento adequado. Eles percebem que isso é um ponto que causa dificuldade na execução dos serviços e, por conseguinte, aumentam os custos da transação.

Eu não recebi um treinamento quando eu virei gestor de contrato [...] eu acho que seria muito bom que tivesse um treinamento formal para os gestores, para capacitar a gente [...] isso é o que realmente faltou para mim. Seria bom que outros gestores pudessem ter acesso a mais informações (E6).

[...] eu considero que as informações que eu detenho estão muito aquém, ainda, do que eu precisaria, ou que um gestor competente de contratos deveria ter. Acho que falta um treinamento, uma capacitação para a atividade de gestor (E7).

A maior parte dos representantes de empresas afirma que faltam informações para que os trabalhos sejam mais bem executados. Contudo, para E9, as informações disponibilizadas pela universidade são suficientes para executar o serviço a contento. Isso se deve, na visão do entrevistado, à boa relação mantida com a Administração da universidade e com o gestor do contrato.

Já E8 e E10 têm uma visão diferente, pois acreditam que faltam informações para que as empresas prestem um serviço melhor. Para E8, a universidade precisa “repassar para a empresa o que realmente acontece no setor. Se existe alguma possibilidade de fazer algumas alterações, tanto no contrato como na execução do serviço”, o que em sua visão aumentaria a qualidade dos serviços prestados.

E10 é mais enfático ao destacar a falta de acesso à informação: “nós não temos esse acesso. A universidade omite muitas situações e, quando nós vamos perceber, a coisa já está acontecendo, ou já aconteceu”. Essa falta de comunicação, na visão de E10, é mais evidente quando se trata de ações programadas pela universidade. Nesses casos, ele afirma: “nós não somos em nenhum momento comunicados”. E

isso prejudica a preparação dos funcionários que irão atuar na ação, bem como do local de execução dos serviços. “A empresa deveria ser comunicada [...] para que ela possa fazer as intervenções, tanto para a segurança do funcionário e quanto para a segurança do local também” (E10).

O Quadro 3 mostra os pontos levantados pelos entrevistados, no tocante ao pressuposto de assimetria de informações, que concorrem para a criação ou majoração dos custos de transação existentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como aqueles que têm efeito inverso, atuando na economia desses mesmos custos.

Quadro 3: Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à assimetria de informações

ATOR	PRESSUPOSTO	GRUPO	FATOR QUE CONTRIBUI PARA OCORRÊNCIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO OU ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO
E1 e E2	Assimetria de informação	Equipe de Planejamento	Informações iniciais fornecidas são insuficientes para realização de um bom planejamento
E1 e E2	Assimetria de informação	Equipe de Planejamento	Falta de canal específico de comunicação entre equipe de planejamento, demandantes de serviços, gestores de contratos e empresas contratadas
E3	Assimetria de informação	Setor de Gestão de Contratos	Falta de informações nos instrumentos de contratos
E4	Assimetria de informação	Setor de Gestão de Contratos	Informações fragmentadas
E6 e E7	Assimetria de informação	Gestor de contratos	Falta de treinamento e capacitação dos servidores para atuarem na função
E6 e E7	Assimetria de informação	Gestor de contratos	Dificuldades de interpretação da legislação
E5	Assimetria de informação	Gestor de contratos	Distância geográfica entre os pontos de prestação dos serviços
E8	Assimetria de informação	Empresa contratada	Falta de fidedignidade das informações repassadas pela contratante à contratada
E10	Assimetria de informação	Empresa contratada	Falta de informações sobre os serviços

Fonte: Dados da pesquisa

O quadro acima apresenta todos os fatores, que na visão dos entrevistados, colaboram para a majoração ou redução dos custos de transação, levando em conta o atributo da assimetria de informação.

5.2.3 Comportamento oportunista

Williamson (1985) nos mostra que, em geral, o comportamento oportunista do agente decorre, basicamente, da racionalidade limitada, da assimetria de informações entre as partes e das falhas de mercado, sendo necessária a criação de estruturas de governanças que minimizem o seu impacto na transação. De acordo com Fagundes (1997), as estruturas de governanças são mecanismos criados para coordenar as transações entre os agentes, com vistas a maximizar os resultados e minimizar os custos da transação.

Para Williamson (1985), o comportamento oportunista acontece quando os indivíduos manipulam as informações em benefício próprio. Tal conduta acontece no momento “em que os agentes econômicos buscam os seus próprios interesses nas transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros” (WILLIAMSON, 1985, p. 47).

Dessa maneira, buscou-se compreender como a instituição se posiciona diante dos pretensos contratados. Para tanto, questionou-se a equipe de planejamento se durante o planejamento da contratação a UFV busca satisfazer suas necessidades em detrimento das empresas contratadas.

Os entrevistados entendem que existe uma busca pelo equilíbrio e pela justiça na relação comercial pretendida, a instituição buscando sempre a parceria. Mas, como frisado por E1, há que se observarem as questões de mercado, uma vez que exigir situações ou ações muito específicas pode acabar prejudicando a prestação dos serviços. Contudo, o comportamento oportunista dos contratados é relatado por E2, quando estes buscam vantagens econômicas nas falhas de gestão e fiscalização da UFV.

Tem-se adotado no planejamento sempre o princípio de justiça, no sentido de que tanto a contratante e a contratada são parceiros, ela quer fornecer os serviços e a gente quer pagar o valor justo, mas tem que agir dentro da justiça, nenhuma sobrecarregando a outra. O que acontece durante a execução do contrato é que as empresas ganham muito em cima da nossa ineficiência em fiscalizar e gerir um contrato. (E2)

Caso eu determine uma coisa muito rígida [...], pode ser que o mercado não consiga me atender. Então a gente tenta essa flexibilização, desde que não haja prejuízo para nenhum dos dois. Então, buscar essa boa relação a gente busca, nem sempre a gente consegue, mas buscando a gente tá (E1).

Para compreender melhor essa relação entre contratante e contratada, investigou-se como a instituição se coloca frente ao contratado, e também se a superioridade fica evidente na relação comercial que se pretende estabelecer.

Nesse caso os entrevistados divergem quanto à questão: enquanto E1 entende que existe uma certa superioridade por parte da instituição, E2 relata que existe uma inversão de papéis e a universidade acaba se submetendo às vontades das empresas contratadas.

[...] tem um pouco de superioridade sim, porque estamos contratando. Então você tem um poder de decisão um pouco maior para impor algumas coisas. Algumas condições que têm de ser atendidas, a UFV vai se impor e aí talvez não seja uma relação fácil, porque as empresas querem obter algum lucro deixando de cumprir alguma coisa. Então, nesse sentido, a gente precisa exigir e, aí sim, tem uma superioridade da instituição que tá contratando (E1).

[...] pelo contrário, muitas vezes existe uma inversão de papéis. [...] É a UFV sendo submissa aos interesses da contratada, quando o correto seria o contrário, pois a UFV representa a Administração Pública (E2).

Questionou-se aos integrantes do Setor de Gestão de Contratos como a UFV se posiciona diante das contratadas, uma vez que ela representa a Administração Pública. Quando à superioridade da UFV em relação aos contratados, verificou-se um comportamento completamente oposto. A universidade, contrariando o princípio da supremacia do interesse público, explícito nas cláusulas exorbitantes que diferenciam os contratos públicos dos privados (BRASIL, 1993), deixa-se subjugar aos interesses da contratada, haja vista a dependência da instituição pela prestação dos serviços.

[...] É o contrario que acontece, ela se coloca um uma posição de inferioridade, de submissão, em determinados contratos, tendo em vista que ela precisa do serviço. Para que não haja a interrupção dos serviços, ela é

omissa em alguns pontos, deixa passar alguma coisa. [...] na minha opinião, isso jamais deveria ocorrer (E3).

Pelo contrário, a administração sempre está vendo suas necessidades sendo rebaixadas e as necessidades da contratada sendo mais valorizadas (E4).

A dependência da instituição com relação à prestação de serviços cria uma situação inversa, em que a empresa contratada age de forma oportunista, deixando de prestar serviços ou prestando de forma inadequada para tirar proveito financeiro da Universidade, pois ela sabe que não sofrerá sanções por parte da UFV. Nesse sentido é o relato de E4. Esse tipo de comportamento da universidade dá margem para que a empresa contratada aja de forma oportunista, aumentando, dessa forma, os custos de transação e desequilibrando a balança a seu favor.

A instituição dá margem para o gestor pensar que é melhor ficar com um contrato “meio capenga”, que não atende 80%, mas atende 70%, do que sancionar a empresa. Se ela não começar a executar o contrato da forma que foi pactuado, rescindir e fazer uma nova licitação. Parece que as pessoas têm preguiça agir dessa forma. Acho até que teríamos uma grande dificuldade na dosimetria das sanções, porque a gente não tem o hábito de sancionar, são poucos casos que você vê a aplicação de punições (E4).

Para E4, a superioridade da instituição só é exercida quando ela detecta seus próprios erros. Uma vez detectado erro, vício ou imperfeição de um ato administrativo, pelo princípio da autotutela, a Administração se vê obrigada a corrigir e reparar o ato (BRASIL, 1993).

Só quando se detecta um erro e a legislação prevê que a administração é obrigada a corrigir seus erros, ela tem o poder e o dever de corrigir seus erros, aí sim, usa-se a superioridade que, em tese, a lei nos dá, mas, fora isso, durante o dia a dia na execução contratual não tem essa superioridade (E4).

Alguns gestores de contratos não verificam a existência de um comportamento oportunista por parte da universidade: “a UFV, pelo que eu conheço, sempre procura seguir a legislação, o que está no contrato, o que está no edital” (E5). No mesmo sentido é o posicionamento de E6: “Eu acho que há um esforço, do contratante e da contratada para fazer valer as regras do contrato” (E6).

A visão de E7 vai ao encontro do posicionamento de E3 e E4 (servidores do Setor de Gestão de Contratos), de que existe uma inversão de papéis, a instituição se colocando em posição de inferioridade frente ao contratado: “não, eu penso que é o contrário [...] ou nós tomamos prejuízo ou nós empatamos, mas benefício para nós não” (E7).

Os representantes das empresas contratadas entrevistados neste estudo não apontaram a existência de um comportamento oportunista por parte das mesmas. Para eles, as empresas seguem fielmente o que está no contrato. Quando questionado sobre o tema, E8 foi enfático: “não, seguimos exatamente o que está no contrato”.

Quando questionados se a empresa se aproveita das falhas da universidade para se beneficiar de alguma forma, também não foi apontada tal prática por parte das empresas. E9 destacou a participação dos servidores terceirizados nesse processo: “eles estão bem cientes disso hoje, o próprio funcionário está bem consciente dessa responsabilidade que ele também tem no processo”.

E10 corrobora com as opiniões de E8 e E9, acrescentando a importância da transparência das ações entre contratada e contratante para coibir comportamentos oportunistas de ambas as partes.

[...] a empresa não trabalha verbalmente, tudo tem que estar documentado. As normas têm que estar todas certinhas, então tudo que está dentro dos parâmetros a empresa recebe, fora isso eu não tenho nenhum conhecimento de lucro fora do que está no contrato (E10).

O Quadro 4 mostra os pontos levantados pelos entrevistados, no tocante ao pressuposto do comportamento oportunista do agente, que concorrem para a criação ou majoração dos custos de transação existentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como aqueles que têm efeito inverso, atuando na economia desses mesmos custos.

Quadro 4: Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante ao comportamento oportunista do agente

ATOR	PRESSUPOSTO	GRUPO	FATOR QUE CONTRIBUI PARA OCORRÊNCIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO OU ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO
E1	Comportamento oportunista	Equipe de Planejamento	Busca pelo equilíbrio e respeito às cláusulas contratuais
E2	Comportamento oportunista	Equipe de Planejamento	Falhas de gestão e fiscalização da execução contratual por parte da contratante dá margem para o comportamento oportunista da contratada
E2	Comportamento oportunista	Equipe de Planejamento	Submissão da contratante em relação à contratada
E3 e E4	Comportamento oportunista	Setor de Gestão de Contratos	Submissão da contratante em relação à contratada
E4	Comportamento oportunista	Setor de Gestão de Contratos	Dependência da contratante em relação aos serviços prestados pela contratada
E5 e E6	Comportamento oportunista	Gestor de contratos	Respeito às cláusulas contratuais
E7	Comportamento oportunista	Gestor de contratos	Submissão da contratante em relação à contratada
E8, E9 e E10	Comportamento oportunista	Empresa contratada	Respeito às cláusulas contratuais
E10	Comportamento oportunista	Empresa contratada	Transparência na relação entre a contratante e a contratada

Fonte: Dados da pesquisa

O quadro acima apresenta todos os fatores, que na visão dos entrevistados, colaboram para a majoração ou redução dos custos de transação, levando em conta o atributo do comportamento oportunista do agente.

5.2.4 Frequência das transações

Para verificar o fenômeno das contratações de serviços de terceirização da Universidade Federal de Viçosa, torna-se indispensável analisar a frequência das transações e como ela afeta a rotina de planejar, contratar, executar e gerenciar os serviços.

Para Rocha Jr. *et al.* (2008), “a frequência é caracterizada pelo número de vezes que é realizada uma determinada transação entre dois agentes” (ROCHA JR. *et al.*, 2008, p. 461). Na Teoria dos Custos de Transação (TCT), quanto maior a frequência de uma transação, menores os seus custos, tendo em vista que a reputação dos agentes reduz o comportamento oportunista entre eles (WILLIAMSON, 2012).

Nesse contexto, os integrantes da equipe de planejamento foram indagados se a execução rotineira de ações de planejamento favorece a execução dos serviços ou se isso não exerce influência nos trabalhos. Na mesma linha dos estudos de Williamson (2012), ambos os entrevistados acreditam que a rotina de planejar favorece o trabalho da equipe e reduz os custos de transação, principalmente para eventos futuros.

Eu acho que me favorece, porque a gente vai pegando o jeito, pegando experiências (E1).

[...] se você fizer vários planejamentos vai adquirir um *feeling*, um *know how* muito bacana para trabalhar [...] nada impede que você use o seu conhecimento, o seu *know how* em outras contratações. Existem muitos aspectos que são comuns entre uma contratação e outra, o que as diferenciam são algumas especificidades do serviço, mas grande parte dos aspectos são comuns [...]. O ideal seria ter uma equipe permanente, onde você pudesse gerar bancos de dados, o que hoje a gente não tem. Quando o contrato vence, ele é arquivado e você perde o banco de dados (E2).

Ainda sobre o efeito da frequência das transações sobre o planejamento das mesmas, verificou-se que a instituição busca corrigir alguns erros verificados em planejamentos anteriores, para que estes não ocorram em ocasiões futuras.

Os entrevistados acreditam que o órgão observa as contratações similares para executar o planejamento de novas avenças: “percebe-se que tem essa similaridade em alguns casos” (E1). E2 relata que, além dos seus processos internos, a instituição também observa como procedem outros órgãos da Administração Pública federal, na busca de melhorar o seu processo de planejamento e internalizar as melhores práticas de gestão: “realizamos pesquisas no Comprasnet, de contratações de órgãos que são referência, como Receita e Polícia Federal, para termos uma ideia de como o pessoal faz”.

Por outro lado, como enfatiza E2, o processo de aprendizagem organizacional é recente e precisa melhorar, falta comunicação entre os setores, as informações se perdem nos processos e falta um órgão centralizador para institucionalizar as ações de planejamento.

[...] as informações se perdem. Tanto que temos várias contratações no âmbito da universidade com o mesmo objeto, com preços diferentes. Hoje a universidade tem vários contratos com seus respectivos responsáveis, parece que esses setores não conversam entre si, não há uma integração entre os setores, muitas vezes nem entre os setores demandantes e o Setor de Contratos. [...] Internamente, o processo de aprendizagem da universidade ele é muito fraco, até porque não existe um órgão centralizador desse processo. (E2)

Os servidores do Setor de Gestão de Contratos foram questionados se a realização frequente de ações de gestão e fiscalização dos contratos favorece o trabalho ou se cada contrato requer especificidades e ações únicas. Esses servidores acreditam que cada contrato requer ações únicas e que a fragmentação do processo de fiscalização por parte dos gestores e setores responsáveis acaba por dificultar e criar obstáculos para uma gestão eficiente dos contratos.

Da forma que é feito hoje, não favorece o trabalho de equipe, na minha opinião. Porque aqui na universidade, na verdade é o seguinte, nós temos três, quatro, donos dos seus contratos. A PAD é dona dos seus contratos, a PEC dos dele e ninguém é dono de nada, e fica essa bagunça, entendeu. Não tem essa interação, tem casos ai, por exemplo, que resolvem fazer as coisas por conta deles e depois a bomba cai aqui, para a gente poder resolver (E3).

Além disso, verifica-se uma dificuldade em atender às imposições legais trazidas pela IN/MP nº 5/2017, principalmente quanto à realização de uma rotina de gestão, fiscalização e de interação entre o Setor de Gestão de Contratos e os gestores de contratos.

Entretanto, se você pegar a nossa realidade, 80% de todas as ações vão se aplicar a todos os contratos. Você pode ter algumas ações de gestão que, se aplicadas periodicamente, como é exigido pela IN 05, vai favorecer muito. Por exemplo, a pesquisa de preços na renovação dos contratos, a observância de determinados parâmetros, a reunião inicial, a solicitação de um relatório aos três meses do contrato, um relatório para a prorrogação [...] Essas ações já mitigariam o risco das tantas ações trabalhistas que recebemos (E4).

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) preconiza que, quanto maior a frequência de uma transação, menores os seus custos (WILLIAMSON, 2012). Partindo dessa premissa, indagou-se aos servidores se os fatos incorridos nas contratações

anteriores são observados em contratações similares e se a instituição aprende com seus erros e acertos.

E4 ressalta que o Setor de Gestão de Contratos migrou para a Diretoria de Material recentemente, mas que alguns pontos do passado são observados para as futuras contratações. No tocante ao aprendizado organizacional, o mesmo entrevistado aponta que ele ocorre de maneira informal, mas a formalização desse processo traria ganhos para a instituição: “existe um processo de aprendizagem organizacional informal, não temos isso ainda em processos bem definidos, em processos bem estruturados, o que seria muito interessante” (E4).

E3 acredita que o processo de aprendizagem não existe: “não tem um processo de aprendizagem [...] As coisas vão acontecendo e vão tomando as decisões, não há nada institucionalizado assim, uma coisa formal, uma cartilha”. Na visão de E3, houve uma piora no desempenho em relação ao ano de 2012 e a falta de institucionalização dos procedimentos e de fixação do conhecimento dá causa a erros recorrentes que já foram observados em anos anteriores, e isso acaba por tornar as transações mais onerosas para a UFV.

[...] muitos erros do passado estão sendo recorrentes. Aconteceram problemas anteriores e estão voltando a acontecer e a UFV não aprende [...]. São erros recorrentes que a gente vê, a gente pega um processo de 2012 e você chega aqui tá com o mesmo problema, aconteceu a mesma coisa, o problema de gestão é a mesma coisa. [...] a gente via o problema e, de 2012 para 2018, não mudou nada, continua do mesmo jeito, da mesma forma, não mudou nada. Na verdade eu acho que piorou, na verdade teve foi uma piora enorme, uma perda muito grande, que a universidade poderia melhorar se institucionalizasse essas questões de aprendizado (E3).

Os gestores de contratos são os servidores que têm o maior contato com a execução contratual. Indagou-se a esses profissionais sobre a existência de facilidades na gestão/fiscalização dos serviços prestados por empresas que mantêm mais de um contrato com a instituição. Na visão de E5, a fiscalização dos contratos ocorre da mesma maneira, tanto para empresas que mantêm vários pactos com a instituição quanto para aquelas que possuem apenas um: “Eu acho que o número de contratos não interfere, a questão é a maneira com a qual está sendo feita a

fiscalização [...] a maneira de trabalhar é a mesma, não faz diferença”. Para o entrevistado, o segredo de uma boa gestão contratual reside no planejamento da contratação, se este for bem executado, os procedimentos de fiscalização também acontecerão dentro do previsto.

Isso vai muito dá maneira da fiscalização e do planejamento da contratação. Eu acho que o segredo está no planejamento da contratação, na hora de elaborar o termo de referência, colocar todas as especificações é uma coisa e, depois na fiscalização, a maneira que a fiscalização está sendo feita. A questão de ser um ou mais contratos não (E5).

Por outro lado, tanto E6 como E7 pensam ser mais fácil gerenciar os acordos das empresas que mantêm mais de um contrato com a instituição. Para eles, o maior número de transações entre as partes criam entendimentos em determinados contratos que são, automaticamente, adotados em outros. Esse também é o entendimento de Williamson (2012), de que os custos de transação são reduzidos à medida que se aumenta o número das transações entre as partes.

Eu acho que a empresa que tem mais contratos, em geral, é uma empresa mais consolidada, que já tem um trabalho antigo na instituição e isso favorece um entendimento mais claro, isso vale para qualquer tipo de relação. Uma relação mais nova é uma relação cheia de incertezas, vale para relações humanas e relações de empresas (E6).

Quando se tem uma empresa com mais de um contrato na UFV você tem alguns benefícios. Porque se conhece o sistema, vai criando entendimentos que são estendidos para todos os contratos, facilita nesse sentido (E7).

Neste momento, cabe destacar a ressalva feita por E7, sobre os riscos a que a instituição está sujeita ao manter vários contratos com a mesma empresa: “Por outro lado, aumenta-se o risco, qualquer problema nós ficamos na mão da empresa. Vou falar no extremo para ilustrar: se a empresa falir, nós ficamos complicados”. Esse é um ponto relevante, devido à essencialidade de alguns serviços que hoje são realizados de maneira indireta nas instituições públicas.

Para E7, a frequência de transações entre as partes reduz os custos de transação e favorece a fiscalização, uma vez que estas cometem menos falhas durante a execução contratual: “Se a gente considerar que a empresa tem vários contratos e esses contratos se iniciaram em épocas diferentes, sucessivas, essa empresa que

tem mais experiência no trato com a instituição, elas cometem menos falhas”. Contudo, não devemos perder de vista os riscos apontados acima pelo mesmo entrevistado.

Para os representantes das empresas contratadas, um número maior de transações entre as partes favorece a relação. Nesse mesmo sentido são os estudos de Williamson (2012), em que se verifica que um volume maior de uma determinada operação entre as mesmas partes gera uma economia dos custos dessas transações.

Dentre os benefícios observados pelos entrevistados, E7 destaca a relação de confiança que se estabelece entre as partes: “a instituição vai conhecer melhor a empresa que está prestando o serviço, vai ter mais conhecimento da qualidade da execução dos serviços de um modo geral”.

Já E8 destaca que um número menor de contratadas favorece a redução de estruturas de governança, tornando os procedimentos mais hegemônicos, reduzindo a carga de trabalho dos gestores, da empresa e da própria universidade durante a execução contratual.

[...] se tivéssemos menos empresas, daria mais resultado do que essa quantidade de gente que tem hoje. Seria menos desgastante para a própria universidade e para o gestor do contrato na administração dos problemas do dia a dia. Você teria uma linha de conduta apenas, não tinha ficar diversificando tanto (E8).

E10 segue na mesma linha de redução das estruturas de governança e estabelecimento de padrões de gestão mais hegemônicos: “ao dialogar com uma só empresa, você estabelece alguns parâmetros que serão observados em todos os contratos dessa empresa”.

Embora todos observem benefícios na manutenção de mais de um contrato com a mesma empresa, E9 chama atenção para o fato de que o acúmulo de cargos e postos de trabalho junto a uma mesma empresa pode levá-la a não dar todo o apoio necessário aos prestadores de serviço, pois a mesma pode acumular mais de um

contrato sob a supervisão de um mesmo preposto ou representante, sobrecarregando esse profissional.

O Quadro 5 mostra os pontos levantados pelos entrevistados, no tocante ao pressuposto da frequência das transações, que concorrem para a criação ou majoração dos custos de transação existentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como aqueles que têm efeito inverso, atuando na economia desses mesmos custos.

Quadro 5: Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, no tocante à frequência das transações

ATOR	PRESSUPOSTO	GRUPO	FATOR QUE CONTRIBUI PARA OCORRÊNCIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO OU ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO
E1 E2	eFrequência	Equipe de Planejamento	Estabelecimento de uma rotina de planejamento
E1 E2	eFrequência	Equipe de Planejamento	Aprendizagem organizacional em relação a contratações similares ocorridas no passado
E2	Frequência	Equipe de Planejamento	Falta de compartilhamento de experiências entre os setores
E3 E4	eFrequência	Setor de Gestão Contratos	Fragmentação do processo de gestão de contratos entre vários setores
E4	Frequência	Setor de Gestão Contratos	Dificuldade de adequar as ações de gestão à legislação pertinente (IN/MP n° 5/2017)
E3	Frequência	Setor de Gestão Contratos	Falta de um processo de aprendizagem organizacional institucionalizado
E6 E7	eFrequência	Gestor de contrato	Criação de entendimentos em determinados contratos que são, automaticamente, aplicados em outros
E7	Frequência	Gestor de contrato	Dependência da contratante em relação aos serviços prestados pela contratada
E7	Frequência	Gestor de contato	Relação de confiança entre contratante e contratada
E8 E10	eFrequência	Empresa contratada	Redução de estruturas de governança
E10	Frequência	Empresa contratada	Estabelecimento de padrões homogêneos

Fonte: Dados da pesquisa

O quadro acima apresenta todos os fatores, que na visão dos entrevistados, colaboram para a majoração ou redução dos custos de transação, levando em conta o atributo da frequência das transações.

5.2.5 Tema livre

Por fim, em uma última indagação, os entrevistados ficaram livres para destacar os aspectos positivos, negativos ou qualquer outro ponto que os mesmos julgassem importante sobre o processo de planejamento, gestão e execução dos serviços, ou na relação entre contratante e contratada.

Houve unanimidade entre os integrantes da equipe de planejamento das contratações ao destacarem que a legislação vem fechando o cerco, tirando a discricionariedade dos gestores e direcionando as ações para a prática do planejamento: “a terceirização está aí, com a IN 05, que é uma legislação bem definida, então a gente não tem como escapar muito, fugir muito” (E1); “de certa forma, o Estado tem fechado essa questão, então se você não planeja por bem, você vai ser obrigado a planejar” (E2).

Os relatos seguem no mesmo sentido, ao observarem a importância de se executar o processo de planejamento de forma correta, no intuito não só de atender a um requisito legal, mas de evitar problemas durante a execução contratual: “O planejamento é essencial para as contratações. A maioria dos grandes problemas que a gente tem na fase de gestão contratual é falha de planejamento” (E2); “planejar é importante e conseguir dar sequência no planejamento também é muito importante” (E1).

Para os entrevistados do Setor de Gestão de Contratos houve um ganho para a instituição com a transferência das atividades do Setor, saindo da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP) e passando para a Diretoria de Material (DMT). E3 afirma que “a universidade teve um ganho na transferência do Setor de Gestão de Contratos da PGP para a Diretoria de Material [...] a universidade viu que foi um ganho grande, percebe-se algumas alterações” (E3). No mesmo sentido é o entendimento de E4: “do serviço que é executado hoje, o que se percebe é uma quebra de paradigma muito grande, para a forma com a qual o serviço era executado até julho do ano passado” (E4).

As práticas de nomeação de gestores e fiscais também mereceram atenção por parte de E4, visto que há tempos atrás não havia uma preocupação com a capacidade de atuação dos gestores e fiscais, o que acabava por ocasionar problemas na execução dos contratos e consequentes prejuízos à instituição e aumento nos custos de transação.

[...] até setembro do ano passado a pessoa não era nomeada, ela acordava gestor, ela chegava e alguém já falava: - fulano, você vai ser gestor. Sem preparo nenhum. E temos uma dificuldade muito grande com isso, não só com a forma de nomear, como com a falta de interesse das pessoas. [...] Temos essa grande dificuldade, temos que mudar esse princípio e nomear pessoas capazes e, quando estas não são minimamente capazes, mas que tenham vontade, temos que treiná-las e dar a elas condições de fazer uma boa gestão dos contratos (E4).

A forma criteriosa de seleção e nomeação dos gestores e fiscais, para o Setor de Gestão de Contratos, é uma maneira de proteção, tanto para a instituição quanto para os servidores que atuam na função de gestores de contratos: “Hoje o Setor de Gestão de Contratos tem uma visão mais proativa, o interesse é defender tanto a instituição como o gestor” (E4).

Quando os gestores de contratos tiveram a liberdade de falar livremente sobre a atividade executada na gestão e fiscalização dos contratos, tanto E5 como E6 e E7 fizeram um apontamento que vai ao encontro dos achados de Magalhães *et al.* (2009) e Guarda (2011), de que a falta de treinamento e capacitação é um dos principais gargalos enfrentados pela Administração Pública na gestão e fiscalização dos contratos de terceirização.

E5 aponta que a nomeação de fiscais setoriais é uma importante ferramenta para a fiscalização dos contratos e pode evitar muitas falhas de gestão, pois cria uma rede de informações em cima do contrato: “Isso facilita, não tem como um gestor saber quando o cara está lá em Rio Branco, se ele trabalhou ou não, se está usando EPI, só quem está lá, na ponta, tem condição de saber” (E5).

E6 e E7 acreditam que falta uma estrutura central de gestão de contratos atuante, que dê o devido suporte às atividades desempenhadas pelo gestor: “poderia ser um pouco mais estruturado, no sentido de direcionar, de falar olha, isso aqui funciona assim” (E6). Esse também é o pensamento de E7: “tem que estruturar esse setor para fazer, realmente, a gestão dos contratos”.

E7 chama atenção para as vultosas somas de recursos envolvidas na execução dos contratos de terceirização: “na gestão desses contratos existe muito dinheiro envolvido”. Ele também alerta que a eficiência administrativa, princípio basilar da Administração Pública brasileira (BRASIL, 1988), deve estar presente no processo de gestão desses contratos.

São duas coisas, uma coisa sou eu fazer o controle, você fiscaliza, eu venho aqui e controlo, faço os cortes, faço tudo. A outra coisa é fazer a gestão, é produzir a mesma coisa com menos dinheiro, com menos pessoas. Isso tem uma série de implicações nos contratos, são aspectos legais, que precisa de um setor muito bem estruturado para poder fazer, senão, não faz. Você põe uma pessoa, duas pessoas, não vai fazer, vai conferir e vai controlar, mas não faz a gestão. Eu penso que a gestão é um passo a diante do controle. É você intervir tecnicamente para que o contrato seja mais eficiente, do ponto de vista da instituição, esse é um campo muito fértil, hoje com outras atribuições, como eu tenho aqui no meu setor, não conseguimos chegar ao fundo do problema para você melhorar isso (E7).

Entre os representantes de empresas, quando deixados livres para discorrer sobre a execução contratual e da relação entre contratante e contratada, E8 relatou que mantém uma boa relação e não verifica pontos positivos ou negativos que mereçam algum destaque.

Para E9, existem dois gargalos na relação contratada-contratante: um é a baixa qualidade dos materiais fornecidos para a execução dos serviços e o outro é a ingerência realizada pela universidade no contrato.

Eu consigo manter uma qualidade boa, porém com um produto inferior. Isso causa um desgaste maior do colaborador, eu faço um esforço maior para chegar a um resultado que eu poderia ter facilmente se tivesse um produto de boa qualidade. Outra coisa, que é muito existente, que é desfavorável demais, [...] é a interferência direta de alguns setores com relação à administração do contrato como um todo. (E9)

E10 destaca a falta de comunicação como um fator que deve ser melhorado entre as partes e também menciona a questão da ingerência dentro dos contratos.

O complicado aqui dentro é a falta de comunicação, [...] a universidade não presta conta para a empresa, fazem atividades, praticam o desvio de função, fazem coisas que a gente nem sabe, quando vai ver a coisa já aconteceu. Como aconteceram vários episódios por aí, quando foi ver já aconteceu, mas, quem autorizou? – A empresa não estava ciente. Você comunicou? – Não comunicou. Então são essas situações que acontecem. Eu acho que a comunicação entre a universidade e a empresa deveria ser mais abrangente, mais próxima. (E10)

A ingerência praticada pela contratante, em relação aos prestadores de serviços da contratada, já mencionada pelos representantes das empresas e pelos gestores de contrato, em sua maioria, é a grande causadora das práticas de desvio de função, que podem ocasionar um passivo trabalhista e um conseqüente prejuízo para ambas as partes.

O Quadro 6 mostra os pontos levantados pelos entrevistados, sem a definição prévia de um pressuposto, que concorrem para a criação ou majoração dos custos de transação existentes no planejamento, contratação e gestão dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, bem como aqueles que têm efeito inverso, atuando na economia desses mesmos custos.

Quadro 6: Fatores que contribuem para ocorrência ou majoração dos custos de transação ou economia desses custos, definidos livremente pelos entrevistados.

ATOR	PRESSUPOSTO	GRUPO	FATOR QUE CONTRIBUI PARA OCORRÊNCIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO OU ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO
E1 e E2	Tema livre	Equipe de Planejamento	Redução da discricionabilidade dos envolvidos no processo de gestão contratual
E1 e E2	Tema livre	Equipe de Planejamento	Planejamento tratado como uma ferramenta de gestão
E3 e E4	Tema livre	Setor de Gestão de Contratos	Transferência do Setor de Gestão de Contratos da PGP para a DMT
E4	Tema livre	Setor de Gestão de Contratos	Nomeação de gestores observando critérios técnicos
E5, E6 e E7	Tema livre	Gestor de contrato	Falta de treinamento e capacitação de servidores para atuar como gestores de contratos
E5	Tema livre	Gestor de contrato	Criação da figura de fiscais setoriais para os contratos
E6 e E7	Tema livre	Gestor de contrato	Falta de uma estrutura central para direcionar as ações dos gestores de contratos
E7	Tema livre	Gestor de contrato	Ineficiência administrativa na gestão dos contratos de terceirização
E8	Tema livre	Empresa contratada	Bom relacionamento entre contratante e contratada
E9	Tema livre	Empresa contratada	Baixa qualidade dos materiais fornecidos pela contratada
E9	Tema livre	Empresa contratada	Ingerência da contratante na execução dos serviços
E10	Tema livre	Empresa contratada	Falta de comunicação entre contratante e contratada

Fonte: Dados da pesquisa

O quadro acima apresenta todos os fatores, que na visão dos entrevistados, colaboram para a majoração ou redução dos custos de transação, quando solicitado que se expressassem livremente sobre o fenômeno estudado.

No capítulo seguinte, apresentam-se as considerações finais sobre o estudo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar o processo de planejamento, contratação, execução, gestão e fiscalização da terceirização de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. A pesquisa foi construída levando-se em conta quatro atributos que, segundo estudos de Williamson (1975), contribuem para a ocorrência dos custos de transação, a saber: a racionalidade limitada, a assimetria de informações, o comportamento oportunista e a frequência das transações.

O estudo foi capaz de responder aos dois objetivos específicos propostos, sendo o primeiro o de descrever o processo de contratação e gestão dos contratos de terceirização da UFV. Para satisfazer tal objetivo, foram feitas análises nos processos de compras da instituição e observadas as informações contidas nos canais oficiais de comunicação do órgão, além da coleta de informações com os entrevistados desta pesquisa.

O segundo objetivo específico do estudo, qual seja, identificar os fatores que contribuem para ocorrência, majoração ou redução dos custos de transação presentes no processo de terceirização da UFV, foi satisfeito por meio de entrevistas com os principais integrantes do processo. As respostas foram analisadas e interpretadas à luz de quatro pressupostos apontados por Williamson (1975) como influenciadores diretos dos custos de transação, sendo eles: a racionalidade limitada do agente, a assimetria de informações, o comportamento oportunista do agente e a frequência das transações.

Ao responder aos dois objetivos específicos, satisfaz-se também o objetivo geral do estudo, que é avaliar a contratação e a gestão dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra da Universidade Federal de Viçosa.

Os dados para a pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas individualmente, com a equipe de planejamento das

contratações de serviços terceirizados da UFV, com integrantes do Setor de Gestão de Contratos, com servidores investidos na função de Gestores de Contratos e, por fim, com representantes das empresas contratadas.

A escolha dos entrevistados se deu por acessibilidade, levando em conta a relevância da participação de cada um no processo. Captar a visão desse conjunto de quatro atores foi importante, uma vez que permitiu identificar os elementos, ações ou omissões que favorecem a ocorrência ou a majoração dos custos de transação, bem como aqueles que colaboram para a economia dos mesmos custos, em todas as fases do processo de execução de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra na UFV, desde o planejamento até a fiscalização *in loco* dos serviços prestados. Outrossim, foi possível verificar a visão das empresas prestadoras de serviços, quanto à sua atuação no processo e também em relação às ações desenvolvidas pelo órgão contratante.

Verificou-se que o processo de planejamento de uma contratação exerce influência direta em todas as demais etapas do processo. Como relatado pelos próprios integrantes da equipe de planejamento, estabelecer as salvaguardas e estruturas de governança adequadas para cada contratação é uma tarefa que requer atenção, uma vez que o não delineamento correto das futuras ações, tanto por parte da contratante como da contratada, pode acarretar pontos de conflito de interesses entre as partes, demandando tempo e recursos para que sejam pacificados.

Também se verificou que a falta de capacitação é um problema recorrente, que aparece em todas as etapas do processo. Esse ponto se constitui em relevante obstáculo para a consecução dos resultados esperados pela instituição ao contratar serviços de natureza terceirizada. Essa constatação corrobora as conclusões de Magalhães *et al.* (2009) e Guarda (2011), que apontam a falta de treinamento e capacitação como um dos grandes gargalos da terceirização de serviços públicos.

Outra questão importante, destacada principalmente pelo Setor de Gestão de Contratos e pelos gestores de contratos, reside no fato de a Universidade se colocar

em posição de inferioridade, ou ter os seus anseios subjugados pelas empresas contratadas, tendo em vista a dependência que se estabeleceu entre o órgão contratante e os serviços executados por tais empresas. Essa situação de inferioridade contraria todo o aparato legal que regulamenta as aquisições e contratações públicas. Os normativos premiam a superioridade do ente público frente aos demais, tendo em vista que ele representa os interesses da coletividade. Essa situação fica evidente quando a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993) assegura prerrogativas às instituições públicas que, certamente, destoam das regras dos contratos privados, como as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos (BRASIL, 1993).

Essa inferioridade de vontades durante a execução contratual, aliada à incapacidade do órgão público em gerenciar e fiscalizar corretamente os seus contratos, aflora o comportamento oportunista das empresas, o que, na visão dos gestores de contratos entrevistados, contribui para que elas obtenham ganhos além daqueles pactuados.

Verificou-se ainda que, embora as práticas de planejamento, como a instituição de equipe própria para cada processo, sejam uma realidade recente na Universidade, os seus resultados são refletidos de forma positiva em todas as etapas da contratação, principalmente na execução e fiscalização das atividades.

Segundo os entrevistados, o estabelecimento de estruturas de governança para salvaguardar os ativos e as finanças da instituição são preocupações constantes no planejamento das contratações de serviços terceirizados, outro fator que demonstra a importância dessa etapa do processo.

Por outro lado, durante a execução contratual, verifica-se que a comunicação e a divulgação de informações relativas aos serviços de terceirização, seja entre contratante e contratada, seja entre os diferentes setores da universidade que participam do processo, ocorrem de forma fragmentada e não institucionalizada, o que acaba por prejudicar a sistemática de aprendizagem organizacional, fazendo

com que alguns erros sejam recorrentes na execução de diferentes contratos, aumentando os custos de transação dessas contratações.

Quanto à frequência das transações, os achados desta pesquisa vão ao encontro dos estudos de Williamson (2012), ao demonstrar que a realização frequente de transações com uma mesma empresa contratada, na visão dos entrevistados, reduz o comportamento oportunista entre as partes, cria entendimentos que são, automaticamente, extrapolados para os demais contratos entre ambas e favorece a prestação dos serviços, reduzindo, dessa forma, os custos de transação.

Contudo, cabe ressaltar que os mesmos entrevistados apontaram uma dependência por parte da contratante pela prestação dos serviços, onde o ente público se coloca em posição de inferioridade frente ao particular, incorre em falhas de gestão e fiscalização dos contratos e dá margem para que as empresas contratadas obtenham lucros além daqueles pactuados. Motivo pelo qual, o aumento da frequência das transações com a mesma empresa deve ser vista com parcimônia pelos entes públicos.

Embora a pesquisa não tenha como objetivo quantificar os custos de transação decorrentes dos processos de terceirização de serviços da Universidade Federal de Viçosa, foi possível identificar diversas situações que favorecem ou majoram esses custos, bem como algumas boas práticas adotadas pelo órgão que proporcionam a economia desses mesmos custos.

Por fim, verifica-se que o atendimento ao objetivo proposto para esse estudo, de avaliar a contratação e a gestão dos serviços de terceirização de mão de obra de uma instituição pública de ensino superior, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação, sendo que tal teoria se mostrou uma importante ferramenta para a análise do fenômeno estudado.

Contudo, este estudo não esgota o assunto e, para trabalhos futuros, recomenda-se a realização da mesma análise em outras Instituições Federais de Ensino Superior,

bem como em outros órgãos da Administração Pública federal, com vistas a aprofundar o tema e verificar a eficácia da implantação da norma regulamentadora dessas contratações.

Em outra análise, defende-se uma discussão ampla entre os envolvidos em toda a sistemática de contratação, execução, gestão e fiscalização dos serviços de terceirização, com o governo e a sociedade, de modo que os resultados obtidos neste estudo sirvam de base para uma reflexão abrangente sobre o papel de cada um dos participantes no processo e, também, no resultado final do produto que é entregue à sociedade.

Como limitações deste estudo, verificou-se que a falta de base de comparação com outras Instituições Federais de Ensino Superior foi um fator limitante da análise dos dados. Também o pouco tempo de vigência da Instrução Normativa MP nº 5/2017, norma que rege a contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, apresenta-se como outro fator dificultador das análises.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. R.; MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. A. N. A Nova Administração da Produção: Uma Sequência de Procedimentos Pela Eficiência. In: **IX Seminário de administração da FEA –USP (SEMEAD)**. São Paulo-SP, 2006, Anais...
- ALVES, J. M.; STADUTO, J. A. R. Análise da estrutura de governança: o caso da cédula do produto rural (CPR). In: **II WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMA AGROALIMENTARES**, 1999, Ribeirão Preto. II WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMA AGROALIMENTARES. Ribeirão Preto: FEARP/USP e Pensa, 1999. p. 137-147.
- ALVES, L. da S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, Nº 102. Out/Dez. 2004.
- ANJOS FILHO, R. N. dos; RODRIGUES, G. de A. Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade. In: Sérgio Gonini Benício. (Org.). **Temas de Dissertação nos Concursos da Magistratura Federal**. 1ed.São Paulo: Editora Federal, 2006, v. 1, p. 97-113.
- ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, nº 3. Set/Dez 1997. P. 104-132.
- ARAÚJO, L. M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 0-0, 2012.
- AZEVEDO, P. F. **Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura**. São Carlos: UFSCar, 2000.
- BARBOSA, C. de J. CUSTOS DE TRANSAÇÃO. **Revista Acadêmica Alfa**. 2007 Disponível em: <<http://www.alfa.br/novosite/revista>> Acesso em 02/06/2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 229 p.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. Rev e Atual. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROSO L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, nº 1, 2001.
- BAZERMAN, M. H.; SCHOORMAN; F. D. A limited rationality model of interlocking directorates. **The Academy of Management Review**, v. 8, n. 2, p. 206-217, Apr. 1983.
- BEGNIS, H. S. M.; ESTIVALETE, V. de F. B.; PEDROZO, E. A. Confiança, comportamento oportunista e quebra de contratos na cadeia produtiva do fumo no

sul do Brasil. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 311-322, mai./ago. 2007.

BELLANTUONO, G. *Analisi economica del diritto* (with Paola Iamiceli), **UNI service**, Trento, 2005, p. 78

BEVILÁQUA, C. **Código civil anotado**, vol. 4, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 9854 de 27 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 de jun. 2018.

BRASIL. 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 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 07 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. Decreto 9.262 de 09 de janeiro de 2018. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm>. Acesso em: 02 de mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.497 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 02 de mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.271 de 07 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 União**, 08 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em 27 de ago. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1995). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 21 de ago. 2017.

BRASIL, (MARE) Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192> p.31. Acesso em 22 de ago. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (2017). IN/MP nº 05 de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento) contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, 27 de mai. 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em: 24 de jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P.: **A reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Paper apresentado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. São Paulo/SP: FGV 2006. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CABRAL, S. **Terceirização de Processos Industriais sob a Ótica da Economia dos Custos de Transação**, Salvador: Departamento de Administração UFBA, 2002, (Dissertação de Mestrado), 98 p.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: **ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 08 mar. 2018.

COASE, R. H. (1937). The nature of the firm. **Economica Review**, n. 04, pp. 386-405. Disponível em: <<https://www.coase.org/coaseonline.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

COASE, R. H. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O.; WINTER, S. G. (Ed.). In **the nature of the firm origins, evolution, and development**. New York: Oxford University Press, 1993. 256 p

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. REFORMA TRABALHISTA – **A nova Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília: CNC 2017. Disponível em: <<http://cnc.org.br/central-do-conhecimento/livros/relacoes-de-trabalho/cartilha-da-reforma-trabalhista>> Acesso em: 09 mar. 2018

NETTO, D. A. A teoria dos contratos. **Valor Econômico**. São Paulo - São Paulo. 18 out. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27^a. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro**. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 30.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: modelo, processo, tendência e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2002.

ESPÍRITO SANTO, I. H.; LUSTOSA DA COSTA, F. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial? o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **Revista ADM.MADE**, v. 18, p. 28-48, 2014.

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

FARIA, A. C. de; ARRUDA, A. G.; DI SERIO, L. C.; PEREIRA, S. C. F. Ensaio sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT): Foco na Mensuração. **XXI Congresso Brasileiro de Custos – Natal, RN, Brasil, 17 a 19 de novembro de 2014.**

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. ; RAMOS, S. F. . Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 44, p. 1405-1428, 2010.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis** (Impresso), v. 16, p. 47-62, 2011.

FERRAZ, F. B. **Terceirização e Demais Formas de Flexibilização do Trabalho.** São Paulo: Editora LTr, 2006. v. 1.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORTINI, C. **Contratos administrativos: franquias, concessão, permissão e PPP.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREITAS, M. A. B. **A Adoção do Regime de Parceria Através da Elaboração de Contratos de Longo Prazo na Terceirização de Manutenção Industrial.** 2004. 97 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

GASKELL, G. (2002). Entrevistas individuais e grupais. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático** (pp.64-89). Petrópolis: Vozes.

GASPARINI, D. (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico.** 2. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo. Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRARDI, D. **A terceirização como estratégia competitiva nas organizações.** São Paulo: Organização Gelre, 2006.

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

GOMES, O. **Contratos.** Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 10

GONÇALVES, K. **Direito constitucional didático**. 6ª edição revisada e atualizada. Del Rey – Belo Horizontes 1999 p. 301.

GONÇALVES, L. A. E. B. **Sistema de controle da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade em Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.

GUARDA, G. F. **Análise de contratos de terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a ótica da Instrução Normativa nº4**. 2011. xi, 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

JUSTEN FILHO, M. 2009. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LEOCÁDIO L.; DÁVILA, G. A.; DONADEL, A. C. Evolução da Terceirização Estratégica Diante da Gestão por Processos. **Anais do SIMPOI**, São Paulo, p. 1-12, 2008.

LIMA, C. R. M. de. Informação, assimetria de informação e regulação do mercado de saúde suplementar. **Encontros Bibli (UFSC)**, Florianópolis, v. 2006, 2006.

LUCON, P. H. dos S. Garantia do tratamento partidário das partes. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (coord.). **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1999.

LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 42, p. 829-874, 2008.

MAGALHÃES, Y. T. de; FERREIRA, A. M. G.; SARAIVA, L. A. S.; BRASIL, E.R. Competências Necessárias e Competências Exercidas na Gestão de Contratos de Serviços Terceirizados em uma Empresa do Setor de Mineração de Minas Gerais. **CONTEXTUS** (FORTALEZA), v. 7, p. 41-52, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETRI JR., P. H. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra,1998, p.11-12.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELO, M. A. Min. Relator, **STF – 2ª T. – Rextr nº 160.381- SP**, v. u.; RTJ 153/1.030. 1994.

MEIRELLES, H. L. Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Ed. 105. Jul./Set. 1971. P. 14-34.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública - Fases, Etapas e Atos**. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012. 471p.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. rev. E atual. Até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, J. L. B. de. **Do direito social aos interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

NASCIMENTO, E. S. **Curso de Direito Administrativo**. Niterói RJ, Impetus 2013.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. Método, 2012.

PEREZ, F. L. **Estudo da Terceirização da Produção do Complexo Eletroeletrônico Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PINDYCK, R. S; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROBSON TAVARES, A.C; SOUZA, M. V. P. A Percepção Holística da Administração Gerencial no Serviço Público. **Revista de Administração Geral**, v. 01, p. 138-153, 2015.

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA Jr., W. F. A Nova Economia Institucional revisitada. **Revista de Economia e Administração**, v. 3, n. 4, p. 301-319, 2004.

ROCHA Jr., W. F. da ; CARVALHEIRO, E. M. ; STADUTO, J. A. R.; OPAZO, M. A. U. Avaliação de contratos: uma abordagem utilizando a Análise Fatorial de Correspondência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, p. 455-480, 2008.

SANTOS, R. T. **Coordenação de investimentos e políticas de introdução da concorrência na indústria de gás natural: elementos para análise de casos no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

SIMON, H. A. (1957), **Models of Man**. Nova York, John Wiley 1957.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2ª edição. São Paulo. Malheiros, 1995

SZTAJN, R. **Law and economics: Direito & economia. Análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

SZTAJN, R. Supply chain e incompletude contratual. **Revista Sistemas** Disponível em:
<<http://www.revistassistemas.com.br/index.php/systemas/article/viewPDFInterstitial/10/11>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

TÁCITO, C. o Princípio de legalidade: ponto e contra ponto. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 206: 1- 8, out./dez. De 1.996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Relatório de Atividades 2017, ano base 2016. **Divisão de Gráfica Universitária 2016**. Disponível em:
<<http://www.ppo.ufv.br/wp-content/uploads/2012/05/Relatorio-Atividades-2016-A4-com-capa.pdf>> Acesso em: 20 de ago. 2017>

VANTUIL, A. Cooperativas de trabalho. **Revista LTR**. São Paulo, n. 5, maio 1996.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WILLIAMSON, O. E. (1975). **Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: The Free Press.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: An Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v.36,p. 269 -296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. Opportunism and its Critics. *Managerial and Decision Economics*, vol. 14, nº 2, **Special Issue: Transaction Costs Economics**, mar-abr/1993, p. 97-107

WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais**. São Paulo: Pezco, 2012.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização Ética: Um Ensaio sobre Comportamento e Estrutura das Organizações. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n.2, p. 123-143, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552002000200008>. Acesso em: 05 jul. 2018.

APÊNCICE A

Termo de Confidencialidade e Sigilo

Eu Wagner Gonçalves Rocha, responsável pelo projeto de pesquisa intitulado : **GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA: UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO** , declaro cumprir com todas as implicações abaixo:

Declaro:

- a) Meu compromisso com a privacidade e a confidencialidade dos dados utilizados preservando integralmente o anonimato e a imagem do participante;
- b) Não utilizar as informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico-financeiro;
- c) Que o pesquisador responsável estabeleceu salvaguardar e assegurar a confidencialidades dos dados de pesquisa;
- d) Que os dados obtidos na pesquisa serão usados exclusivamente para finalidade científica;
- e) Que os dados obtidos na pesquisa somente serão utilizados para o projeto vinculado, os quais serão mantidos em sigilo.

Nestes termos, assino o presente termo para salvaguardar seus direitos.

Viçosa, ____ de maio de 2018.

Wagner Gonçalves Rocha(M-8.436.288)

Fone: (31) 9 9805-0106 - E-mail: wagner.rocha@ufv.br

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

Centro Universitário Novos Horizontes

Endereço: R. Alvarenga Peixoto, 1270 - Santo Agostinho, Belo Horizonte - MG, 30180-121
Telefone: 0800 283 7001

APÊNCICE B

Entrevistas com a Equipe de Planejamento das Contratações

Racionalidade limitada

1) Quais os principais desafios para planejar uma contratação de serviços terceirizados, levando em conta que é impossível prever todos os fatos que podem acometer o processo?

2) Partindo do pressuposto de que não há a possibilidade de se prever o que pode acontecer na execução contratual, a equipe de planejamento tenta proteger quais interesses da instituição?

Direcionamento da conversa: Aspectos financeiros, prestação dos serviços, da integridade dos trabalhadores, etc.

Assimetria de informações

1) Na sua visão, as informações fornecidas pelo setor demandante são suficientes para planejar corretamente a contratação? Fale sobre as principais dificuldades.

2) Existe um canal de comunicação para divulgação dos aspectos técnicos das contratações aos interessados em contratar com a Administração Pública? As informações disponibilizadas são suficientes para elaborar uma proposta de trabalho que atenda às necessidades da instituição?

Comportamento oportunista

1) Durante o planejamento, são contemplados aspectos que estabeleçam uma boa relação comercial, ou a instituição busca satisfazer suas necessidades em detrimento dos demais envolvidos?

2) Como a UFV se coloca diante dos pretensos contratados, como tomadora de serviços? Existe uma superioridade na relação que se pretende? Comente sobre isso.

Frequência

- 1) A realização rotineira de planejamentos favorece o trabalho da equipe ou cada contratação requer especificidades de ações únicas? Comente sobre o fato.

- 2) Durante o planejamento de uma contratação são observados aspectos de contratações similares? Existe um processo de aprendizagem organizacional ligado ao planejamento?

Tema livre

- 1) Fale livremente sobre os pontos positivos ou negativos verificados pela equipe de planejamento no processo de contratação de serviços terceirizados da UFV.

Entrevista com gestores de contratos**Racionalidade limitada**

- 1) A falta de informação ou de previsão contratual sobre algum ponto da prestação dos serviços interfere na rotina de gestão e fiscalização dos contratos? Comente sobre o assunto.

- 2) Existem prejuízos para a instituição quando situações fáticas não estão previstas no contrato? Quais os principais prejuízos?

Assimetria de informações

- 1) Você possui todas as informações necessárias para exercer uma gestão/fiscalização eficiente no contrato? Quais as principais dificuldades?

- 2) Você percebe que existe diferença entre as informações disponíveis para a execução do contrato, entre contratante e contratada? Fale um pouco sobre a situação.

Comportamento oportunista

1) A instituição se aproveita de situações que a beneficiem, quando estas não estão previstas no contrato? (fornecimento de equipamentos obrigatórios, pagamentos de direitos, etc.)

2) Na condição de contratante, a instituição impõe suas vontades ao contratado, mesmo em detrimento de cláusula contratual? (data e forma dos pagamentos, escolha de servidores, concessão de reajustes e repactuações, etc.)

Frequência

1) Na sua opinião, é mais fácil fiscalizar empresas que mantêm mais de um contrato com a instituição, ou o número de contratos não interfere nos procedimentos? Fale um pouco sobre a rotina de gestão/fiscalização.

2) Na sua experiência como gestor/fiscal, as empresas que mantêm vários contratos com a instituição cometem menos falhas na execução do serviços, ou você não percebe diferenciação para outras que têm apenas um contrato com a UFV?

Tema livre

1) Fale livremente sobre os pontos positivos ou negativos verificados na atuação dos gestores de contrato durante a execução contratual.

Entrevista com representantes das empresas contratadas**Racionalidade limitada**

1) Alguns aspectos que podem ocorrer no dia a dia da execução contratual, na sua opinião, podem causar prejuízos aos serviços caso não estejam previstos no contrato? Fale um pouco sobre isso.

2) Existem prejuízos para a empresa quando situações fáticas não estão previstas no contrato? Quais os principais prejuízos?

Assimetria de informações

1) Você possui todas as informações necessárias para executar todos os serviços de forma eficiente? Quais as principais dificuldades? Quais informações seriam úteis que não são disponibilizadas pela contratante?

2) Você percebe que existe diferença entre as informações disponíveis para a execução do contrato, entre contratante e contratada? Fale um pouco sobre a situação.

Comportamento oportunista

1) A empresa contratada se aproveita de situações que a beneficiem, quando estas não estão previstas no contrato? (fornecimento de equipamentos obrigatórios, pagamentos de direitos, etc.)

2) Tendo em vista que a interrupção de alguns serviços pode acarretar grandes prejuízos à contratante, devido ao longo tempo gasto para realizar uma nova licitação, a empresa utiliza dessa fragilidade da contratante para deixar de prestar, ou prestar de forma diversa da pactuada, alguns serviços? Fale um pouco sobre essa situação.

Frequência

1) Na sua opinião, manter vários contratos com a mesma instituição favorece a prestação dos serviços?

2) Quais os aspectos favoráveis ou desfavoráveis em se manter mais de um contrato com a mesma instituição?

Tema livre

1) Fale livremente sobre os pontos positivos ou negativos observados pelas empresas no processo de contratação e execução dos serviços de terceirizados da UFV.

Entrevistas com Setor de Gestão de Contratos

Racionalidade limitada

1) Quais os principais desafios para gerenciar uma contratação de serviços terceirizados, levando em conta que é impossível prever todos os fatos que podem acometer a prestação dos serviços?

2) Partindo do pressuposto de que não há a possibilidade de se prever o que pode acontecer na execução contratual, como o Setor de Gestão de Contratos tenta proteger os interesses da instituição?

Direcionamento da conversa: Aspectos financeiros, prestação dos serviços, da integridade dos trabalhadores, etc.

Assimetria de informações

1) Na sua visão, as informações contidas no contrato são suficientes para gerenciar corretamente execução do contrato? Fale sobre as principais dificuldades.

2) Existe um canal de comunicação para divulgação ou local de armazenamento de informações a respeito das intercorrências que acontecem na execução de um contrato, para que esse fato não ocorra em outros?

Comportamento oportunista

1) Durante a execução contratual, são contemplados aspectos que estabeleçam uma boa relação comercial entre as partes, ou a instituição busca satisfazer suas necessidades em detrimento dos demais envolvidos?

2) Como a UFV se coloca diante dos contratados, na condição de tomadora de serviços? Existe uma superioridade na relação que se estabelece? Comente sobre isso.

Frequência

1) A realização rotineira de ações de gestão favorece o trabalho da equipe ou cada contratação requer especificidades de ações únicas? Comente sobre o fato.

2) Durante a execução do contrato são observados aspectos ou fatos ocorridos em contratações similares? Existe um processo de aprendizagem organizacional ligado à execução contratual? Esse processo de aprendizagem é institucionalizado ou informal?

Tema livre

1) Fale livremente sobre os pontos positivos ou negativos observados pelo Setor de Gestão de Contratos na contratação e gestão dos serviços terceirizados da UFV.