



**uff** Universidade  
Federal  
Fluminense



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

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

Volta Redonda

2023

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

---

### **Resumo**

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

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

---

### Contexto da proposta de intervenção

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

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

---

Público-alvo da proposta

Gestores da Universidade Federal Fluminense.

Gestores de outras IFES.

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

---

### Descrição da situação-problema

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

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

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

A atividade de gestão e a fiscalização de contratos administrativos representa uma ferramenta de apoio à gestão, constituindo-se de um controle interno, com foco na mitigação de riscos e na persecução da eficiência, da probidade, da segurança jurídica e da transparência nos órgãos públicos. Ademais, destaca-se a necessidade de

adequação dos órgãos públicos ao arcabouço legislativo, neste caso em especial às já vigentes e mandatórias, Lei nº 8.666/1993 e Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MP, e às de sujeição iminente, Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.246/2022.

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

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

---

### **Objetivos da proposta de intervenção**

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

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

---

### **Diagnóstico e análise da situação-problema**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Em resumo, as conclusões extraídas da pesquisa indicaram que:

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

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

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

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

Propostas de intervenção

Proposta 1 - Atualização do Manual de Gestão e Fiscalização de contratos	
Objetivo: Adequar o manual existente à experiência adquirida desde sua publicação e às atualizações da legislação	
Metodologia: Realização de revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da PROAD, com base na legislação atual sobre o tema (Lei 14.133/21 e Decreto 11.246/22). Readequação dos procedimentos da atividade e do Instrumento de Medição de Resultados, em função de normativas institucionais (Instrução Normativa PROAD/UFF nº 02/21) e da experiência obtida desde sua implantação.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD

Proposta 2 - Divulgação das finalidades da gestão e fiscalização de contratos	
Objetivo: Aumentar o envolvimento na atividade através da conscientização dos gestores e sensibilização dos atores já designados	
Metodologia: Realização de ações diretas em cada unidade da Universidade, por meio de agendamento de reuniões envolvendo os gestores das unidades, fiscais técnicos e setoriais designados. Preparação de material explicativo, na forma de apresentação, abordando as finalidades da atividade, os resultados já alcançados e as formas de participação dos servidores. Informar sobre as bases normativas da atividade e demonstrar o fluxo de procedimentos existente. Apontar canal de comunicação com a Divisão de Gestão e Fiscalização. A reunião pode abordar dúvidas e demandas específicas das unidades, com relação aos contratos terceirizados.	Órgão/Setor Responsável: DGF/CCON/PROAD

Proposta 3 - Divulgação dos resultados da gestão e fiscalização de contratos	
Objetivo: Disseminar a importância da atividade a fim de aumentar o número dos seus <i>champions</i> na instituição	
Metodologia: Preparação de material explicativo e envio para a comunidade acadêmica através de <i>mailing</i> , em parceria com a Superintendência de Comunicação Social - SCS/UFF. O material pode focar nos resultados intangíveis da gestão e fiscalização de contratos, que possuem métricas de difícil demonstração, a partir de depoimentos de servidores sobre o impacto percebido na qualidade dos serviços prestados, além de indicadores de resultados objetivos.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD e SCS/UFF

Proposta 4 - Criação de Oficina de Formação de Fiscais	
Objetivo: Capacitar os gestores e fiscais recém designados	
Metodologia: Formulação de treinamento para capacitação inicial de gestores e fiscais designados, voltado para o modelo de gestão e fiscalização implementado na Universidade Federal Fluminense, em parceria com a Escola de Governança em Gestão Pública - EGGP/PROGEPE/UFF	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD e EGGP/PROGEPE/UFF

Proposta 5 - Promoção de Capacitação Continuada	
Objetivo: Incentivar a realização de cursos, seminários e treinamentos	
Metodologia: Realização de acompanhamento e filtro da oferta de cursos relacionados com a atividade, promovidos por outras instituições (ENAP, organizações privadas). Os cursos considerados pertinentes devem ser encaminhados para os envolvidos na estruturação da atividade e para os gestores e fiscais já designados.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD

Proposta 6 - Automatização dos Checklists Setoriais	
Objetivo: Aumentar o envolvimento de fiscais setoriais	
Metodologia: Criação de formulário no <i>Google Forms</i> no formato de checklists setoriais. Providenciar o disparo mensal para os fiscais setoriais designados, de <i>e-mail</i> contendo <i>link</i> para preenchimento do formulário em substituição aos checklists setoriais. Os formulários preenchidos serão recepcionados diretamente pelos fiscais operacionais designados.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD

Proposta 7 - Criação/Implantação de sistema informatizado de gestão de contratos	
Objetivo: Incrementar a atividade através de um sistema de gestão de contratos	
Metodologia: Aquisição ou desenvolvimento de um sistema informatizado de gestão de contratos, em parceria com a Superintendência de Tecnologia da Informação - STI/UFF.	Órgão/Setor: DGF/CCON/PROAD, com auxílio de gestores, fiscais administrativos, operacionais e setoriais e STI/UFF

Proposta 8 - Mudanças na estrutura da gestão e fiscalização	
Objetivo: Fortalecer e adequar a estrutura existente frente à realidade organizacional	
Metodologia: Aumento do efetivo disponibilizado à DGF/CCON/PROAD, responsável pela estruturação da atividade e realização da gestão e fiscalização administrativa dos contratos com cessão de mão de obra exclusiva.	Órgão/Setor: PROAD e gestão da UFF

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

---

Responsáveis pela proposta de intervenção e data

Julia Pereira Lopes

Mestranda em Administração Pública

Servidora Técnico-Administrativa da Universidade Federal Fluminense

E-mail: [lopesjulia@id.uff.br](mailto:lopesjulia@id.uff.br)

Ivan Carlin Passos

Doutor em Ciências: área de concentração Controladoria e Contabilidade

Servidor Docente da Universidade Federal Fluminense

E-mail: [ivanpassos@id.uff.br](mailto:ivanpassos@id.uff.br)

Data de Elaboração: 30 de maio de 2023.

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

---

### **Referências**

BRASIL. Decreto nº 11.246/2022, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm). Consulta em 25 de maio de 2023.

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

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Consulta em 25 de maio de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Consulta em 25 de maio de 2023.

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