

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU”
GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA**

**ANÁLISE DOS PROBLEMAS NA TERCEIRIZAÇÃO
DE SERVIÇOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
FRONTEIRA SUL - CAMPUS ERECHIM**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Diones Ismael Gaboardi

**Santa Maria, RS, Brasil.
2012**

**ANÁLISE DOS PROBLEMAS NA TERCEIRIZAÇÃO DE
SERVIÇOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA
SUL - CAMPUS ERECHIM**

Diones Ismael Gaboardi

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública
– Modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,
RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

**Santa Maria, RS, Brasil.
2012**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização “Latu Sensu”
Gestão Pública na modalidade a distância**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**ANÁLISE DOS PROBLEMAS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - CAMPUS
ERECHIM**

elaborada por
Diones Ismael Gaboardi

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr. Luis Felipe Dias Lopes (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Dr. Gilnei Luiz de Moura (UFSM)
(membro efetivo)

Dr. Italo Fernando Minello (UFSM)
(membro efetivo)

Santa Maria, 22 de dezembro de 2012.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me dado a oportunidade de contemplar esses momentos e força necessária diante das dificuldades enfrentadas.

Com muita gratidão aos meus pais que me apoiaram e incentivaram durante todo o tempo, agradeço pela compreensão e afeto transmitido, me dando força e motivação para realização deste trabalho.

Agradecimento especial à tutora presencial do Polo de Tapejara, Aline Rocha, na qual se empenhou ao máximo, sempre disponibilizando a atenção devida e esperada.

É indispensável trabalhar, pois um mundo de criaturas passivas seria triste e sem beleza. Entretanto, precisamos dar sentido humano às nossas construções. E quando o amor ao dinheiro, ao sucesso, nos estiver deixando cegos, saibamos fazer pausas para olhar os lírios do campo e as aves do céu.

(Erico Verissimo)

RESUMO

Monografia de Especialização
Universidade Federal de Santa Maria

ANÁLISE DOS PROBLEMAS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - CAMPUS ERECHIM

AUTOR: Diones Ismael Gaboardi
ORIENTADOR: Luis Felipe Dias Lopes

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 22 de dezembro, de 2012.

Ao terceirizar uma atividade no setor privado busca-se reduzir custos e aumentar a eficiência, nesse mesmo sentido, e, ainda, visando impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração Pública também adota essa prática organizacional. Porém, como na iniciativa privada, igualmente no setor público, juntamente com os benefícios da terceirização surgem os problemas, que vão desde a má prestação dos serviços, até o envolvimento das contratantes em processos trabalhistas, em virtude de empresas prestadoras de serviços que não saldam suas obrigações com os empregados. Nesse contexto, insere-se a Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Erechim, que já nos dois primeiros anos de atividade, em 2010 e 2011, se deparou com problemas da mesma ordem. Assim, neste trabalho, busca-se detectar as causas dos principais problemas ocorridos com a terceirização de serviços na universidade, tendo como principal base a Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos. O presente estudo de caso se caracteriza como uma pesquisa explicativa e qualitativa. Inicialmente, foram entrevistados os dois fiscais de contratos que estiveram em atividade na UFFS – Campus Erechim nos anos de 2010 e 2011, em seguida, com base nas informações declaradas, foi analisado os editais de licitação que selecionaram as empresas terceirizadas, que causaram os diversos problemas a universidade. Nos editais foi constatado duas deficiências, uma relacionada à Qualificação Técnica, e a outra à Qualificação Econômico-Financeira. Já, referente à execução dos serviços, com base principalmente na entrevista, foi identificado como a principal causa dos problemas a ineficiência e a falta de gestão dos contratos.

Palavras-chave: Terceirização; Serviços; Licitação; Contratos; Administração.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Universidade Federal de Santa Maria

ANÁLISE DOS PROBLEMAS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - CAMPUS ERECHIM

Author: Diones Ismael Gaboardi
Advisor: Luis Felipe Dias Lopes

Place and Date of the Defense: Santa Maria, 22 december, 2012.

To outsource an activity in the private sector seeks to reduce costs and increase efficiency, at the same direction and in order to prevent growth of the administration machine, the public administration also adepts this practice organizational. However, in private sector the public sector also, along with the benefits of outsourcing problem arise, that go from bad to provide services, even the involvement of contractors in processes works, processes due to service providers who do not pay out their obligations to its employers. This context, is part of the Federal College of Southern border Campus Erechim, that already in the first two years of activity in 2010 and 2011, ran into problems in the same order. We seek to identify the causes of main problems encountered in outsourcing services at Universidad. Whose main base law number 8.666/93, law on tender and contracts. This case study is characterized as an explanatory research and qualitative. Initially, we interviewed the two fiscal contracts that were active in UFFS- Campus Erechim from 2010 to 2011. Then based on information declared were bidding documents analyzed selected companies that outsources, that caused the College. In these edicts was found two evidence, one related to Technical Qualification, and Financial Qualification. This referent the performance of services, based mainly in the interview, was identified as the main cause of the problems the inefficiency and lack of contract management.

Keywords: Outsourcing; Services; Bidding; Contracts; Administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS – Acordo de Nível de Serviço

LC – Liquidez Corrente

LG – Liquidez Geral

MP – Ministério do Planejamento

PROAD/INFRA – Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

SG – Solvência Geral

SICAF – Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Apêndice A – Questionário utilizado na entrevista | 54 |
|----------------------------------------------------------------|----|

SUMÁRIO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 Problema de Pesquisa | 11 |
| 1.2 Objetivos | 12 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 12 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos | 13 |
| 1.3 Justificativa | 13 |
| 1.4 Etapas do Trabalho | 14 |
| 2 TERCEIRIZAÇÃO | 15 |
| 2.1 Terceirização: definição, surgimento e posições de alguns autores | 15 |
| 2.2 Terceirização na Administração Pública | 17 |
| 2.3 Detalhes da Lei de Licitações e Contratos | 19 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 26 |
| 3.1 Abordagem da Pesquisa | 26 |
| 3.2 Seleção do Caso Estudado | 26 |
| 3.3 Coleta de Dados | 28 |
| 3.4 Análise dos Dados | 29 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES | 30 |
| 4.1 Entrevista com os fiscais de contratos | 30 |
| 4.2 Análise dos editais de licitação | 34 |
| 4.2.1 Da Habilitação | 36 |
| 4.2.2 Das Garantias | 41 |
| 4.2.3 Da Fiscalização e Acompanhamento | 42 |
| 4.2.4 Das Sanções Administrativas | 44 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 46 |
| REFERÊNCIAS | 50 |

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de criação e sustento de vantagens competitivas tem proporcionado o surgimento de novos negócios com objetivo de reduzir custos e tornar os produtos e serviços mais competitivos. Nesse contexto, surge a terceirização, que ganha destaque e se concretiza como uma das atividades mais eficientes na racionalização de recursos humanos.

Segundo Druck (1999), a terceirização é uma prática organizacional, genuinamente japonesa, caracterizando-se como um dos componentes do modelo japonês. No Japão, as redes de subcontratação ou terceirização têm um foco na forma como se estruturam as relações interempresas. É parte da estrutura produtiva da economia japonesa utilizada como uma relação de complementaridade entre as grandes, micro, pequenas e médias empresas.

O modelo japonês, no Brasil, vem se desenvolvendo centralmente através de duas práticas de gestão do trabalho: os programas de qualidade total e a terceirização. A busca pela flexibilização da produção e do trabalho tem levado a um processo crescente de descentralização das empresas, através da externalização de atividades (DRUCK, 1999).

Segundo Teixeira e Martelanc (2009), no serviço público, a primeira referência legal importante referente à terceirização, objetivando frear o crescimento desmesurado da máquina administrativa e prover a circulação de bens e consumo, vem apenas em 1967, com o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro.

Já para Druck (1999), em pesquisa realizada pelo Dieese, a terceirização pode apresentar alguns resultados negativos extremamente importantes quanto às condições de trabalho, como baixo nível salarial dos empregados terceirizados e menor qualificação profissional. Já para a empresa tomadora do serviço, com base na mesma pesquisa, a principal preocupação é a dificuldade de encontrar um fornecedor habilitado, e que sustente a qualidade esperada.

Nos últimos anos, inspirado nos exemplos do Primeiro Mundo (Estados Unidos e quase todos os países da Europa), do México e no sucesso das empresas privadas, também o setor público passou a adotar a nova alternativa de administração (LEIRIA, 1993).

Com foco nas atividades fins da instituição, e, calcado no “enxugamento” de estruturas organizacionais, insere-se a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, criada em 2009, com cinco *campi*, localizados em três estados do sul do Brasil, na qual, também utiliza a contratação de serviços terceirizados em diversas atividades meio da instituição, como limpeza, vigilância, manutenção predial, zeladoria e jardinagem.

Contudo, desde o início de suas atividades, em março de 2010, notou-se que juntamente com os benefícios da terceirização vieram alguns problemas, como a má prestação dos serviços, rotatividade de pessoal e o envolvimento da universidade em processos trabalhistas por empresas contratadas que não saldaram suas obrigações com os empregados, conseqüentemente, em muitos momentos, causando prejuízos às atividades fins da instituição.

1.1 Problema de Pesquisa

A terceirização é um fenômeno atual no mercado de trabalho nacional, tendo como principal objetivo da administração pública, segundo o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa e promover a circulação de bens de consumo e direitos.

Para Leiria (1993), os benefícios para o setor público, constantemente acusado de ser “máquina emperrada” ou se constituir em “cabide de empregos”, são claramente detectáveis. A terceirização “enxuga” quadros superlotados e sem função, ao mesmo tempo em que garante à comunidade um serviço eficiente.

Por outro lado, segundo o site Anamatra (2006), o crescimento desenfreado e descontrolado da terceirização de empresas para prestar serviços à administração pública, começou a trazer problemas não só ao trabalhador, que não recebe seus devidos direitos, como também à magistratura trabalhista, que não tem meios legais suficientes para enquadrar terceirizadas fraudulentas. A falta de legislação pertinente que limite as possibilidades de atuação das empresas também favorece um quadro que se apresenta desfavorável ao trabalhador, comprometendo parte dos

direitos trabalhistas e da dignidade humana, uma vez que muitos se submetem ao trabalho em virtude da escassez de empregos e baixos salários.

Imhoff e Mortari (2005), defendem que um dos principais riscos da terceirização é contratar empresas inadequadas para realizar os serviços, sem competência e idoneidade financeira, pois poderão advir problemas principalmente de natureza trabalhista.

Embora o foco deste estudo esteja dirigido à terceirização no serviço público, cabe ressaltar que, mesmo em sua prática pela iniciativa privada, a matéria é objeto de permanente controvérsia, dando origem a grande número de ações na Justiça do Trabalho. Ainda, do ponto de vista de parte das administrações, a qualidade do serviço prestado é ruim, e nem sempre os funcionários são qualificados (FARIA, 2001).

Inúmeras são as polêmicas e controvérsias levantadas sobre a terceirização no serviço público, sem um desfecho consensual. No caso estudado, os serviços terceirizados da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Erechim, prestados por algumas empresas contratadas, foi ineficaz, causando inúmeros problemas, mesmo com a seleção e contratação sendo calcada na complexidade da Lei 8.666/93, que tem como escopo proteger o ente público.

Diante do exposto, a questão norteadora para o presente estudo é: Quais as reais causas dos problemas ocorridos na prestação dos serviços terceirizados, fornecidos por algumas das empresas contratadas para a UFFS – Campus Erechim?

1.2 Objetivo

1.2.1 Objetivo geral

Identificar as causas dos problemas ocorridos na prestação do serviço terceirizado na Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus Erechim*.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Identificar os serviços terceirizados contratos para a UFFS – Campus Erechim que mais causaram problemas durante a execução dos contratos;
- b) Identificar os principais problemas ocorridos na prestação desses serviços;
- c) Analisar as principais cláusulas dos editais de licitação que selecionaram as empresas que prestaram esses serviços.

1.3 Justificativa

Por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), 14 universidades federais foram criadas a partir de 2003, entre elas a Universidade Federal da Fronteira Sul, criada em 2009, pela lei nº 12.029, de 15 de setembro, tendo suas atividades iniciadas em março de 2010.

No início de suas atividades, após a nomeação dos primeiros servidores, foram contratadas as primeiras empresas terceirizadas para prestar serviços de limpeza, vigilância, manutenção predial, zeladoria e jardinagem. Poucos meses depois, já se detectava os primeiros problemas oriundos da prestação do serviço terceirizado, como ausência dos empregados terceirizados ao trabalho, rotatividade de pessoal, desqualificação. Através desse estudo, serão detectadas as causas dos diversos problemas ocorridos na prestação do serviço terceirizado da UFFS, servindo de embasamento e de suporte, para que os servidores envolvidos com esse setor possam resolver com maior eficiência os problemas, dessa forma minimizando os danos ao ente público.

Esse trabalho poderá servir de base, também, para novas universidades federais criadas pelo governo, que estão com os mesmos problemas que a UFFS, e, ainda, para as futuras instituições públicas que serão criadas, e que certamente utilizarão os serviços terceirizados como forma de suprir as atividades meio da instituição. Assim, iniciando suas atividades com uma prestação de serviço público mais eficiente e eficaz para a sociedade.

Acrescentando, essa pesquisa poderá fornecer embasamento para futuros estudos que serão desenvolvidos por interessados nessa temática, deixando cada vez mais claras as questões envolvidas no processo de terceirização no serviço público.

O interesse do especializando sobre o assunto abordado, se deve pela sua atividade profissional exercida na própria instituição que está sendo estudada, dessa forma vivenciando cotidianamente os problemas ocorridos na prestação desses serviços, inclusive trabalhando dentro do próprio setor responsável pelo acompanhamento dos serviços terceirizados na universidade.

1.4 Etapas do Trabalho

O trabalho, neste primeiro capítulo, aborda uma introdução ao tema estudado, a definição da problemática de pesquisa e os objetivos, juntamente com a justificativa para sua realização, finalizando com a estruturação do estudo.

No segundo capítulo, é analisado o aspecto teórico sobre o tema que sustenta o presente trabalho. Esse capítulo está estruturado em três tópicos principais: a) Terceirização: definição, surgimento e posições de alguns autores; b) Terceirização na Administração Pública e c) Detalhes da Lei de Licitações e Contratos.

No terceiro capítulo, apresenta-se o método utilizado no decorrer deste estudo para o levantamento e análise dos dados. Assim, relaciona-se a abordagem da pesquisa, a seleção do caso estudado, os instrumentos utilizados para coleta de dados e por fim a análise dos dados.

Apresentam-se no quarto capítulo os resultados e discussões divididos em dois tópicos, entrevista com os fiscais de contrato e análise dos editais de licitação. Por fim, o quinto capítulo apresenta a conclusão da monografia.

2 TERCEIRIZAÇÃO

Neste capítulo são abordadas as principais bases teóricas para dar embasamento à análise da terceirização na Administração Pública. Este estudo está dividido em 3 partes: o primeiro apresenta algumas definições sobre terceirização, expondo seu surgimento e colocando a posição de alguns autores sobre esse processo, o segundo tópico apresenta as principais legislações que consolidaram a terceirização nas instituições públicas, e, o terceiro relata os principais artigos da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, que trata sobre a contratação da Administração Pública com o particular.

2.1 Terceirização: definição, surgimento e posições de alguns autores

A terceirização é a passagem de atividades e tarefas a terceiros. A empresa concentra-se em suas atividades-fim, aquela para a qual foi criada e que justifica sua presença no mercado, e passa a terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) atividades-meio (Davis, 1992).

Também segundo Davis (1992), a prática de contratar terceiros surgiu nos Estados Unidos, antes da II Guerra Mundial, e consolidou-se como técnica de administração empresarial a partir da década de 1950, com o desenvolvimento acelerado da indústria. No Brasil, a terceirização foi introduzida pelas fábricas multinacionais de automóveis, que são montadoras dependentes da produção de peças de outras inúmeras empresas.

Já para Faria (1994), a terceirização existe de acordo com o trinômio da qualidade, produtividade e competitividade. Este pressiona a empresa a se especializar e concentrar suas atividades naquilo que é capaz de produzir melhor, transferindo as atividades secundárias para outras empresas especialistas, de tal forma que, cada uma fazendo o melhor do que sabe fazer, se obtenha maior racionalidade, maior qualidade e redução de custos.

Para Rezende (1997), a globalização e a transformação de atividades artesanais e áreas pré-capitalistas em atividades integradas ao mercado, concretizando aquilo que os futuristas, em décadas passadas, denominaram como explosão do capitalismo e do sistema de mercado, é um fator que explica o incremento da terceirização.

Segundo Druck (1999), a justificativa para a adoção da terceirização permanece a mesma defendida na visão empresarial: nos anos 90, o “chamamento à competitividade para alcançar a “modernidade exige a busca por produtividade e qualidade””. Uma das fórmulas utilizadas, a exemplo das técnicas de administração americanas ou japonesas, sendo que tudo o que não é vocação de uma empresa deve ser entregue para especialistas.

As análises concretas da realidade em diversos setores da indústria, dinâmicos e tradicionais, em diferentes regiões do país, mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, já dão uma dimensão real dos resultados postos pela terceirização, quando se verifica uma precarização crescente na produção, no trabalho, no emprego e nas condições de saúde dos trabalhadores (Druck, 1999).

Para Rezende (1997), a terceirização no Brasil acompanha a tendência internacional, estando, via de regra, associada a: diminuição de custos; aumento de número de micro/pequenas empresas; enxugamento de estruturas organizacionais, ocasionando demissões; menores salários, perdas de benefícios e vantagens salariais constantes dos acordos coletivos sindicais; precarização dos vínculos empregatícios, das condições de trabalho e de segurança; crescimento do trabalho temporário.

Segundo Martins e Ramalho (1994), as consequências da terceirização sobre o mercado de trabalho são o desemprego e o salário baixo.

Para Leiria (1993), um dos aspectos centrais para o qual as empresas devem estar especialmente atentas é o da condição jurídica dos contratos. É neste ponto que a intervenção do Judiciário trabalhista tem sido acionada. Por isso, ele insiste em que a empresa que terceiriza com o intuito apenas de reduzir custos, sem levar em conta os trabalhadores que estão envolvidos no processo, sem estabelecer uma cadeia de qualidade, sem preocupar-se com resultados a médio e longo prazos, vai acabar, cedo ou tarde, “pagando a conta”.

2.2 Terceirização na Administração Pública

Tendo em vista os bons resultados apresentados na iniciativa privada, a Administração Pública resolveu instituir a terceirização de atividades acessórias, iniciando este processo com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências:

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução.

Percebe-se que já em 1967 foi autorizado, mediante contratos e concessões, o repasse a terceiros da execução de atividades acessórias envolvidas nos processos administrativos. Durante a década de 90, com a expansão do neoliberalismo houve enorme movimento de terceirização no setor público.

Segundo Leiria (1993) os benefícios para o setor público, constantemente acusado de ser “máquina emperrada” ou se constituir em “cabide de empregos”, são claramente detectáveis. A terceirização “enxuga” quadros superlotados e sem função, ao mesmo tempo em que garante à comunidade um serviço eficiente.

A Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, na qual dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, expõe já em seu artigo 1º e 2º, importantes definições relacionadas a essa questão:

Art.1º Os cargos vagos integrantes da estrutura dos órgãos e entidades relacionados no Anexo I desta Medida Provisória ficam extintos, e os cargos ocupados, constantes do Anexo II, passam a integrar Quadro em Extinção.

Parágrafo único. Os cargos ocupados serão extintos quando ocorrer a sua vacância, nos termos do art. 33 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurando-se a seus ocupantes todos os direitos e vantagens estabelecidos, inclusive promoção.

Art. 2º As atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, constantes dos Anexos desta Lei, poderão ser objeto de execução indireta, conforme vier a ser disposto em regulamento.

Porém, segundo Azevedo (2012), não se admite esta prática para execução de atividades fins dos órgãos ou entidades. Os serviços devem sempre apoiar a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional e, portanto não devem ser inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos seus planos de cargos.

Especificamente, a Instrução Normativa MP nº 02, de 30 de abril de 2008, artigo 6º, disciplina essa questão:

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

Os serviços que, preferencialmente, serão objeto de execução indireta, são discriminados no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, artigo 1º, conforme redação abaixo:

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

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

Na área estatal, segundo Leiria (1993), a atual estrutura da máquina pública tem dificultado a prestação de serviços sociais básicos ao exercício da cidadania. A maior parte de seus esforços e dinheiro é consumido nas atividades-meio. Pouco resta para as atividades que de fato explicam e justificam o Estado, como saúde, educação, segurança, infraestrutura. O desafio presente é dar respostas estruturais, que revertam a crise de credibilidade que pesa sobre as administrações públicas. Para isso, novos instrumentos de gestão, como a terceirização, estão sendo propostos para oferecer ao Estado formas e meios de administração ágil, eficaz e pouco custosa.

2.3 Detalhes da Lei de Licitações e Contratos

No comentário de França (2010), a exigência da licitação imposta à Administração para contratar a execução de obras ou serviços, compras e alienações é da própria Constituição, conforme disposto em seu art. 37, inciso XXI. Esse dispositivo não faz nenhuma distinção entre Administração direta ou indireta, determinando que a licitação seja adotada como um procedimento prévio à contratação, destinado a escolher o contratante que apresente melhores condições para atender o interesse público.

A lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37 inciso XXI da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Já nos artigos 1º e 2º da referida lei, pode-se notar determinações importantes quanto à contratação com o particular:

Art. 1º Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Um pouco mais adiante, no art. 6º da mesma lei, relata-se a definição de “serviço” colocando de forma clara os serviços que podem ser contratadas pela Administração Pública:

Art. 6º Para os fins desta Lei considera-se:

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Filho (2010) consagra que somente após examinado o preenchimento das condições do direito de licitar é que a Administração passa a apreciar as propostas

propriamente ditas. Haverá um momento em que a Administração Pública verificará a presença das condições do direito de licitar; em fase posterior, apreciará as propostas formuladas, para selecionar a mais vantajosa.

A Lei. 8.666/93, em seu artigo 27, define as exigências legais, necessárias para os interessados se habilitarem para a execução do objeto.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – habilitação jurídica;

II- qualificação técnica;

III – qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999).

Em seu artigo 45, a mesma lei versa sobre a forma do julgamento das propostas, devendo realiza-la sempre em conformidade com os tipos de licitação, estes relatados em seguida no seu § 1º:

Art. 45 O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realiza-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço – quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II – de melhor técnica

III – a de técnica e preço

IV – a de maior lance ou oferta – nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

A Administração Pública contrata com terceiros com intuito de suprir as suas necessidades. O contrato administrativo, portanto, corresponde ao firmado pela administração, segundo normas de direito público, com o propósito de atender aos seus interesses.

Conforme Andrade e Aras (2008) a competência é da União de legislar sobre matérias relativas aos contratos administrativos. Salientam que, por força de lei, as condições estabelecidas e a manutenção do vínculo ficam sujeitas a modificáveis imposições de interesse público. Porém, sempre se observando que o equilíbrio econômico e financeiro originariamente previsto seja sempre garantido.

Para Rosa (2007), os contratos são pluripartes, formais, consensuais, onerosos e comutativos. Isto quer dizer que são vínculos entre dois ou mais sujeitos de direito, expressos por escrito e com requisitos especiais. Representam a intencionalidade das partes, estabelecem compensações recíprocas e são remunerados na forma convencionada. Contrato é o acordo de vontade, capaz de criar, modificar ou extinguir direitos, resguardado pela segurança jurídica em seu equilíbrio social. A Lei 8.666/93, traz em seu artigo 54:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º. Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

Isto significa que o contrato administrativo deve estar rigorosamente em consonância com o processo do qual ele é consequência e parte. Na aquisição de materiais ou serviços em que haja licitação, vincula-se ao instrumento convocatório, que é o edital, devendo, inclusive, neste constar a minuta contratual. Os contratos que decorrem de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou, e do respectivo orçamento ou proposta de fornecimento do material ou serviço objeto da contratação.

Referente a garantias nos contratos administrativos, França (2010) diz que a Administração tem a discricionariedade para estabelecer ou não a garantia, podendo exigí-la somente nos casos em que se faça necessária, e quando não houver riscos de lesão aos interesses públicos. A exigência da garantia solicitada já deverá constar do edital, podendo, de acordo com a lei, ficar à escolha do licitante a modalidade de garantia. Assim versa o artigo 56, da Lei 8666/93:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação e garantia nas contratações de obras, serviços e compras .

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do

Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
 II – seguro-garantia;
 III – fiança bancária

É muito importante serem analisadas as prerrogativas que tem a Administração diante das contratações. Tais prerrogativas justificam-se em função da finalidade da Administração, qual seja o interesse público, dentro de um Regime Jurídico Administrativo. E é este o motivo pelo qual as partes, diferentemente do que ocorre no direito privado, não se encontram no mesmo nível de igualdade. O artigo 58, da Lei 8666/93, expõe sobre o comentado:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
 I – modifica-los, unilateralmente, para melhor adequação as finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
 II – rescindi-los, unilateralmente;
 III – fiscalizar-lhes a execução;
 IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
 V – nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

No comentário de França (2010), o instrumento do contrato é obrigatório somente para os casos de concorrência e tomada de preços, sendo facultativo para as outras modalidades. A dispensa desse instrumento é importante quando existir contratação direta. Pode ser dispensado o termo do contrato em outros casos quando tiver havido licitação, pois no edital de convocação estarão previstas as cláusulas do negócio, ainda mais que o esboço do contrato administrativo deve acompanhar o edital de convocação.

Nesse mesmo sentido, Filho (2010) relata que o esboço do contrato administrativo deve ser elaborado ainda durante a fase interna da licitação. A Lei nº 8.666/93 tornou obrigatória a elaboração da minuta do futuro contrato, para acompanhar o instrumento convocatório da licitação. Não se admite que a administração, dispondo da minuta, recuse-se a exibi-la aos interessados. A Administração não pode ocultar o modelo do instrumento. Sobre a obrigatoriedade do contrato, reza o artigo 62, da lei 8666/93:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos

preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução e serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em “carta contrato”, “nota de empenho de despesa”, “autorização de compra”, “ordem de execução de serviço” ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no artigo 55 desta Lei.

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I – aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito provado.

II – aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

§ 4º É dispensável o “termo de contrato” e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dois quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Nos contratos administrativos, a Administração pode, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato e impor sanções ao particular. Para propiciar que isso aconteça, Andrade e Aras (2008) explicam que o contrato deverá ser executado fielmente e que a Administração deverá manter um representante responsável pela fiscalização. Concomitantemente o contratado deve nomear um preposto, que deve ser aceito pela contratante. A este, o fiscal de contrato deve reportar-se sempre que necessárias providências para a fiel execução do objeto. Assim, versa a lei 8666/93, em seus artigos 66, 67 e 68:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

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

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representa-lo na execução do contrato.

No comentário de França (2010), quando surgir um defeito na execução de um contrato e este for imputado ao contratado, ele terá o dever de eliminá-lo a suas expensas. Determinação exposta pelo artigo 69, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas no total, ou em parte, o objeto do contrato em

que se verificarem vícios, defeitos, ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

O contratado é responsável pelos encargos de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal e comercial, que devem estar previstos na proposta apresentada. Se, eventualmente, surgirem encargos e imprevistos durante a vigência do contrato, permanecerá o contratado responsável por eles, podendo, no entanto haver uma repactuação com vistas a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em relação às dívidas previdenciárias, importante registrar que a Administração Pública tem responsabilidade solidária com o contratado (França, 2010). Essas colocações são reguladas pela Lei nº 8.666/93, em seu artigo 71, parágrafos 1º e 2º:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso de obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato.

Para Filho (2010), cada parte tem o dever de cumprir suas prestações na forma, no tempo e no lugar previsto no contrato. A inexecução contratual acarreta as consequências discriminadas na lei, no ato convocatório e no contrato. Como já afirmado, o inadimplemento contratual autoriza, conforme o caso, além de sua rescisão, a responsabilização civil, penal e administrativa dos sujeitos responsáveis.

A demora injustificada na execução da prestação contratual acarreta, como sanção, primeiramente, a aplicação de multa. Mas essa solução dependerá da previsão editalícia para tanto, sob pena de ser inviável sua exigência. Será impossível, mesmo, a previsão da multa no instrumento contratual, caso não cominada no instrumento convocatório. O instrumento contratual deverá especificar as condições de aplicação da multa. Não se admite discricionariedade na aplicação de penalidades (Filho, 2010). Acrescentando, para França (2010), é necessário o regular processo administrativo para a aplicação de multa. Fazendo referência a essas colocações, relaciona-se abaixo o artigo 86, parágrafos 1º a 3º, da Lei nº 8666/93:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

A lei nº 8.666 previu as sanções aplicáveis aos contratos que infringissem deveres legais ou contratuais, a qual pode consistir em advertência, multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. Porém segundo Filho (2010) a grande dificuldade está na definição legal da licitude. Abaixo, artigo 87, da Lei 8.666/93, definindo essa questão:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I – advertência;

II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV – declaração e idoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta todo o percurso metodológico definido para o estudo, iniciando com a abordagem da pesquisa, a definição da população, chegando à coleta de dados e concluindo com a análise e a forma de tratamento a serem realizados com os dados obtidos.

3.1 Abordagem da Pesquisa

O presente estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa. De acordo com Bogdan (1994, apud Triviños, 1987), a pesquisa qualitativa entende-se como uma “expressão genérica”. Isso significa, por um lado, que ela compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas. E, por outro, que todas elas podem ser caracterizadas por traços comuns. Esta é uma ideia fundamental que pode ajudar a ter uma visão mais clara do que pode chegar a realizar um pesquisador que tem por objetivo atingir uma interpretação da realidade do ângulo qualitativo.

Quanto aos seus objetivos, esse estudo também é classificado como uma pesquisa explicativa, pois segundo Severino (2007), a pesquisa explicativa é aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos.

3.2 Seleção do Caso Estudado

Foi analisado o certame licitatório e a execução dos contratos, dos serviços terceirizados contratados pela Universidade Federal da Fronteira Sul, nos anos de 2010 e 2011. Este estudo focou apenas nos serviços prestados no Campus

Erechim, e, por se tratar de um estudo de caso limitou-se apenas a apreciação das atividades que ocorreu algum tipo de problema. A análise do certame licitatório limitou-se ao estudo dos editais e seus anexos (Termos de Referências e Contratos), já a análise da execução dos serviços foi desencadeada a partir das entrevistas com os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos.

O estudo de caso não pode ser considerado um recurso metodológico que realiza a análise do objeto da pesquisa em toda sua unicidade, mas é uma tentativa de abranger as características mais importantes do tema que se está pesquisando (Carvalho, 2010).

Entre o período de 2010 e 2011, foram nomeados dois servidores para serem os fiscais de contratos na UFFS – Campus Erechim. Foi realizada apenas uma entrevista, na própria universidade, concomitantemente com os dois responsáveis. Segundo os entrevistados foram 4 (quatro) os serviços terceirizados que ocorreram problemas nesse período, contudo, foram analisados apenas 3 (três) dos 4 (quatro) serviços declarados. Um dos serviços não foi estudado em razão da dificuldade de acesso ao edital de licitação, em virtude do certame ter sido realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, tutora da UFFS em sua implantação e início de atividades. Porém, segundo os entrevistados, os problemas que ocorreram na prestação desse primeiro serviço foram os mesmos registrados nos outros três casos.

A escolha da Universidade Federal da Fronteira Sul, para esse estudo se deu por ser uma universidade incipiente, criada em 2009, e em constante processo de implantação, dessa forma, tendo uma diversidade de procedimentos e processos para serem avaliados e aprimorados gradativamente. A escolha do local para este estudo justifica-se pelo pesquisador ter exercido sua atividade profissional na UFFS - Campus Erechim, dessa forma vivenciando cotidianamente os problemas ocorridos na prestação dos serviços terceirizados.

3.3 Coleta de Dados

Para a coleta de dados foi utilizado inicialmente uma entrevista de grupo com os dois fiscais de contrato responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da prestação dos serviços terceirizados na UFFS – Campus Erechim. Para Carvalho (2010) a entrevista de grupo se caracteriza onde pequenos grupos respondem as questões do roteiro inicial, sendo as respostas organizadas posteriormente pelo pesquisador, numa avaliação global.

Para a entrevista foi utilizado um roteiro de questões pré-estabelecido, contudo, dando liberdade aos entrevistados para discorrerem sobre os pontos que achassem relevantes, dessa forma ampliando o conhecimento sobre a relação teórica prática do assunto pesquisado. Quanto aos assuntos questionados, o foco principal foi relacionado aos problemas ocorridos na execução dos contratos, ou seja, os problemas ocorridos durante a execução dos serviços. Além disso, foram efetuadas algumas perguntas relacionadas ao certame que selecionou as empresas prestadoras dos serviços.

Em seguida, através de pesquisa documental foram analisadas as principais cláusulas dos editais que selecionaram as empresas que causaram problemas a universidade, e também, as diversas legislações relacionadas com o processo de terceirização no serviço público, principalmente a Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos.

Os editais que selecionaram essas empresas que prestaram os serviços a UFFS – *Campus* Erechim foram localizados nos site oficiais da Universidade Federal da Fronteira Sul e no site do Portal de Compras do Governo Federal, através dos números dos Pregões Eletrônicos informados pelos entrevistados.

Segundo Lakatos e Marconi (2010) a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.

Além disso, o processo de coleta de dados se deu por meio de pesquisa em livros, sites governamentais, e inclusive através de telefonemas com os entrevistados de forma a dirimir eventuais dúvidas que surgiam no decorrer da pesquisa.

3.4 Análise dos Dados

Inicialmente, na entrevista realizada com os dois servidores responsáveis pela fiscalização e acompanhamento dos serviços terceirizados, foram levantados os principais problemas que ocorreram durante a execução dos serviços.

Também, como a entrevista utilizou perguntas abertas, possibilitou ao entrevistado discorrer sobre observações e colocações que achassem relevantes, desta forma oferecendo perspectivas para que ele alcançasse a liberdade e a espontaneidade necessárias, para enriquecer a investigação. Consequentemente propiciou ao pesquisador inferir outros problemas no decorrer das discussões e declarações que não foram informados de forma direta pelos entrevistados.

Segundo Triviños (1987) uma ideia essencial da delimitação do conceito que se analisa é a da “inferência” que pode partir das informações que fornece o conteúdo da mensagem, que é o que normalmente ocorre, ou de premissas que se levantam como resultado do estudo dos dados que apresenta a comunicação. De todas as maneiras, em ambas as situações a informação surge da apreciação objetiva da mensagem.

Em seguida, para aprofundar a busca pelas reais causas dos problemas que ocorreram, optou-se por analisar os editais de licitação que selecionaram as empresas que prestaram os serviços terceirizados problemáticos. A forma de estudo dos editais foi definida de maneira a focar somente a análise das cláusulas que tinham alguma relação direta ou indireta com os problemas declarados pelos entrevistados, e, inferidos pelo pesquisador durante as discussões. Essas cláusulas foram analisadas e depois confrontadas com as determinações da Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Dessa forma, cruzando as informações declaradas pelos entrevistados, com a análise das cláusulas correspondentes nos editais de licitação e a legislação pertinente chegaram-se as interpretações e conclusões da pesquisa.

A pesquisa qualitativa não estabelece separações marcadas entre a coleta de informações e a interpretação das mesmas. Isto permite a passagem constante entre informações que são reunidas e que, em seguida, são interpretadas, para o levantamento de novas hipóteses e nova busca de dados (TRIVIÑOS, 1987).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo é composto por duas partes, sendo primeiramente apresentadas as respostas da entrevista com os dois responsáveis pelo acompanhamento dos serviços terceirizados contratados para a UFFS – *Campus* Erechim. Em seguida, são analisados os principais pontos dos editais informados pelos entrevistados, confrontando com a Lei de Licitações e com as declarações da entrevista.

4.1 Entrevista com os fiscais de contratos

Este estudo foi iniciado com uma entrevista, com os dois servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos dos serviços terceirizados da UFFS – *Campus* Erechim. A entrevista foi realizada concomitantemente com ambos os servidores, nos quais responderam as perguntas de acordo com um questionário pré-estabelecido.

Inicialmente, foi perguntado aos entrevistados, quais serviços contratados a fiscalização identificou mais problemas durante a execução dos contratos no período entre 2010 e 2011. Em conjunto declararam que foram na área de Limpeza, Vigilância e Zeladoria/Manutenção Predial/Serviços Gerais. Juntamente com essa pergunta foi solicitado aos entrevistados que informassem os números dos Pregões Eletrônicos que correspondiam ao processo de seleção desses serviços, de forma a localizarmos os mesmos para posterior estudo. Assim sendo, informaram três números de pregões: o Pregão Eletrônico nº 04/2010 referente aos serviços de vigilância, o Pregão Eletrônico nº 11/2010 referente aos serviços de limpeza e o Pregão Eletrônico 03/2011 que correspondeu à seleção da empresa prestadora de serviços de Zeladoria/Manutenção Predial e Serviços Gerais. Segundo os entrevistados, no início de 2010, quando a universidade iniciou suas atividades, foi selecionada outra empresa para suprir a demanda na área de limpeza, sendo a primeira prestação de serviços terceirizados que se detectaram problemas durante a execução dos contratos, contudo, não foi possível localizar a modalidade e o número

da licitação, em razão da mesma ter sido efetuada pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, tutora da UFFS na sua implantação e início das atividades. Porém, segundo os entrevistados os problemas detectados na prestação desse serviço eram os mesmos que ocorreu nos outros três editais informados.

Em sequencia, foi questionado, quais os principais problemas ocorridos na prestação desses serviços contratados. Em conjunto os entrevistados informaram:

- a) Falta de preposto para representar a empresa contratada no local de execução dos serviços;
- b) Quando o preposto era designado, tinha pouca capacidade de resolver problemas;
- c) Demora no atendimento das solicitações para cumprimento de cláusulas contratuais;
- d) Não reposição imediata de postos de trabalho faltantes, quando da ausência dos funcionários;
- e) Atraso no pagamento dos salários dos empregados.

Após, foi solicitado para que relatassem as principais consequências geradas pelos problemas declarados no paragrafo anterior. Assim, os entrevistados colocaram:

- a) Constrangimento por reclamações dos funcionários das empresas junto à Administração da UFFS;
- b) Ações trabalhistas em que a UFFS foi arrolada como segunda reclamada;
- c) Prejuízo para as atividades fins da UFFS, tendo em vista que os serviços são atividade meio, e falta de qualidade ou não prestação prejudica o alcance dos objetivos institucionais;
- d) Sobrecarga para a fiscalização necessitando do empenho de mais recursos, especialmente tempo de trabalho dos fiscais.

Após, foi questionado na entrevista, qual poderia ser as principais causas dos problemas ocorridos na prestação desses serviços terceirizados. Os entrevistados declararam que podem ter ocorrido falhas no processo de seleção das empresas contratadas e até mesmo na falta de planejamento para a contratação, contudo destacaram em suas opiniões, como ponto principal, a ineficiência na gestão dos contratos, embora houvesse fiscalização. Note nas respostas dos entrevistados, que

eles consideram com maior importância os problemas relativos à ineficiência na gestão dos contratos, porém expondo a possibilidade de ter havido algum problema no Processo Licitatório que selecionou as empresas, e, ainda a possível falta de planejamento para contratação.

Em seguida, foi indagado, se o principal estopim para problemas como faltas dos empregados ao trabalho e serviço de má qualidade, poderia ser a falta de pagamento dos salários dos empregados terceirizados. Um dos entrevistados ressaltou que já foi, mas, atualmente, a falta de pagamento não tem grande impacto negativo, porque caso a empresa não comprove o pagamento dos salários do mês anterior, não é atestada a nota fiscal para pagamento da prestação do serviço do mês atual. Isto obriga a prestadora do serviço a manter-se em dia com as obrigações trabalhistas. O outro entrevistado declarou que o irregular pagamento aos empregados pode contribuir, mas ele entende que tais problemas tem sua origem na demora e dificuldade do órgão público em penalizar as empresas contratadas que incorrem no desvio contratual.

Detecta-se no paragrafo anterior, que tanto na resposta do primeiro entrevistado quanto a do segundo, a falta de pagamento dos salários não é a questão principal. Na primeira resposta, o entrevistado declara que a falta de pagamento de salário já foi um grande problema, contudo, atualmente, a empresa tem que declarar o regular pagamento dos salários do mês anterior, para a universidade atestar o pagamento do mês atual. Nota-se que se pode inferir nessa declaração, a existência de um problema de fiscalização e gestão, que foi solucionado com a exigência de comprovação de regularidade trabalhista. Na segunda resposta, o entrevistado coloca como origem dos problemas a demora do órgão público de penalizar as empresas contratadas, uma possível lentidão nas penalizações, que também pode ser caracterizado como um problema de gestão de contrato.

Em relação aos processos licitatórios para seleção das empresas selecionadas, foi perguntado aos entrevistados se pode ter ocorrido alguma falha no processo de licitação, em que fase que ocorreu e qual poderia ter sido o problema. Ambos os entrevistados declaram que pode ter ocorrido problemas na fase de criação dos editais mais especificamente na fase de habilitação das empresas, principalmente no que se refere à Qualificação Técnica e Econômico-Financeira.

Além disso, outro problema declarado pelos entrevistados foi à falta de exigência do Acordo de Níveis de Serviço – ANS. A Instrução Normativa MP nº 2, de 30 de abril de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, faz referência a esse acordo em seu artigo 11:

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

(...)

§ 4º Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos.

Conforme esta normativa, o Acordo de Nível de Serviço é um documento que compõe o contrato em forma de anexo, e é estabelecido entre o contratante e o órgão público tomador do serviço. Sua finalidade é definir de forma compreensível, tangível e possível de ser comprovado, o nível de qualidade que se espera da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Referente a garantias contratuais exigidas das prestadoras de serviços, foi questionado aos fiscais se pode ter ocorrido da Administração não ter exigido garantia contratual de algumas das empresas selecionadas. Segundo os entrevistados, sem a garantia contratual a contratante fica fragilizada, pois caso a contratada abandone o serviço, não haverá recurso financeiro para o órgão público cobrir as despesas operacionais resultantes da execução do objeto, como os encargos trabalhistas e previdenciários. Contudo, ambos ressaltaram que não foi o caso da UFFS, a universidade exigiu garantia contratual, porém o problema estaria na dificuldade de execução dessa cláusula contratual.

Em relação à fiscalização e gestão dos contratos, foi perguntado aos entrevistados se no ano de 2010 e 2011 eram nomeados Fiscais de Contrato e Gestores dos Contratos. Ambos responderam que eram nomeados apenas fiscais, posteriormente fiscais e suplentes, e atualmente, após a publicação da Instrução Normativa nº10 PROAD/INFRA 2012, na qual dispõe sobre procedimentos relativos à gestão, acompanhamento e fiscalização dos Contratos, Atas de Registro de Preços e documentos equivalentes celebrados pela Universidade Federal da

Fronteira Sul – UFFS, são nomeados gestores, fiscais e existe a possibilidade de designação de fiscal técnico ou de documentação.

Foi questionado aos entrevistados se eram nomeados prepostos pelas empresas terceirizadas, e qual a importância da presença dos mesmos no local de prestação do serviço. Ambos responderam que havia muita dificuldade para nomeação de prepostos. Quando a empresa era notificada, nomeava, porém, normalmente os responsáveis não tinham capacidade e autonomia para exercerem a função de prepostos de forma satisfatória, serviam apenas para abonar notificações de irregularidades pelos fiscais de contrato. Segundo um dos entrevistados, o preposto é legalmente indispensável e fundamental para a boa execução do objeto contratual.

Também foi perguntado se todas as cláusulas contratuais eram seguidas, se, no caso do não cumprimento eram tomadas todas as providências cabíveis (advertência, multa), e, ainda, se essas medidas corretivas surgiram os efeitos desejados. Ambos reconheceram que não eram seguidas todas as cláusulas contratuais. Um dos entrevistados declarou que as providências por parte dos fiscais eram tomadas, e consistiam em cobrar da empresa, mediante notificação, todas as obrigações previstas. O outro reforçou ainda que, o que ultrapassava a competência do fiscal era comunicado à autoridade superior para as intervenções necessárias, contudo, havia demora na aplicação de penalidades, e muitas vezes não eram efetivadas. Para ambos, as medidas corretivas como advertência e multa surgem os efeitos desejados, desde que aplicadas na medida certa e em tempo hábil para a produção de resultados.

4.2 Análise dos editais de licitação

Neste item serão analisados os editais de licitação que selecionaram as três empresas que prestaram os serviços problemáticos a UFFS-Campus Erechim em 2010 e 2011. Esclarece-se que no início houve a prestação de serviço por outra empresa, que foi a primeira que causou problemas a universidade, contudo não foi possível o acesso ao edital, pois essa empresa foi selecionada pela Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC, tutora da UFFS na sua implantação e início de

atividades. Destaca-se, no entanto, que segundo os entrevistados, os problemas detectados na prestação desse primeiro serviço foram os mesmos que ocorreram com os três casos, cujos editais serão analisados.

A análise desses editais tem por objetivo identificar possíveis inobservâncias de princípios legais, ausência de informações necessárias e falhas no processo de licitação, seguindo como base para análise a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Editais analisados:

a) Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2010

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviço de vigilância desarmada visando o atendimento das necessidades da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

b) Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2010

Objeto: Contratação de empresa especializada na execução de serviços de limpeza, conservação e higienização, com fornecimento de material, a serem executados nas dependências da Reitoria e dos cinco Campi da UFFS.

c) Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2011

Objeto: Contratação de empresa especializada na execução do serviço de Zeladoria/Manutenção Predial e Serviços Gerais a ser executado nas dependências dos Campi da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

Inicialmente, passaremos a analisar os itens dos editais relacionados à Habilitação das empresas licitantes, mais especificamente a Qualificação Técnica e Econômico-Financeira, juntamente com um breve estudo dos Acordos de Níveis de Serviço – ANS, sendo esses pontos declarados pelos entrevistados como mais significativos para possíveis causas dos problemas que ocorreram no certame licitatório. Após, serão analisadas as cláusulas referente às garantias exigidas pela contratante. Em seguida, passaremos a estudar os pontos relacionados à fiscalização e acompanhamento dos contratos, confrontando inclusive com a realidade atual da universidade e com as declarações dos entrevistados. E por último, serão analisados os itens relacionados às Sanções Administrativas que são aplicadas no caso de alguma irregularidade na execução do objeto contratado.

4.2.1 Da habilitação

Referente à Habilitação, nos três editais analisados constava a exigência de Habilitação Técnica e qualificação Econômico-Financeira, porém destacam-se alguns pontos, tanto na Habilitação Técnica quanto na qualificação Econômico-Financeira que podem ter selecionando empresas sem capacidade para executar os serviços prestados. Consta na Lei 8.666/93, art. 30, a seguinte redação:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

(...)

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes.

Os editais 04/2010 e 11/2010, que selecionaram respectivamente as empresas prestadoras de serviços de vigilância desarmada e serviços de limpeza, exigiam, para a qualificação técnica atestado ou declaração de capacidade técnica, em nome do licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovasse a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do Pregão. Ainda, fazendo referência a essa exigência, a cláusula seguinte definia, em ambos os editais, que para efeito dessa condição era necessário o quantitativo atestado de comprovação de execução de no mínimo 49% (quarenta e nove por cento) do objeto em licitação. Nota-se que, a empresa licitante é obrigada a comprovar que executa ou executou no mínimo um serviço, nas características, quantidades e prazos, compatível com o objeto da licitação, sendo necessária o ateste de comprovação de execução de no mínimo 49% do objeto em contratação. Já o edital nº 03/2011, serviços de zeladoria e serviços gerais, exigia para a habilitação técnica, 1 (um) ou mais atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome do licitante, devidamente registrado(s) no respectivo conselho, comprovando que ele executa ou executou serviços de zeladoria e serviços gerais com quantidade igual ou superior ao estabelecido para contratação pretendida. Nesse edital não há a exigência de comprovação de execução mínima

como nos dois editais anteriores, ou seja, o licitante apenas tem que comprovar que ele executa ou executou um serviço similar, em características, quantidades e prazos, ao que a universidade está contratando.

Analisando as cláusulas referente à qualificação técnica, nota-se que está compatível com o parágrafo II, do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, porém, o quantitativo de execução que deve ser comprovado nos dois primeiros editais, poderia ser aumentado para uma porcentagem superior a 49% (quarenta e nove por cento) do objeto do contrato, e, no caso do edital 03/2011, além de ser definido uma porcentagem de execução comprovada, deveria também ser maior de 49% (quarenta e nove por cento). Dessa forma, qualificando o atestado ou a declaração, e conseqüentemente restringindo a seleção para empresas com melhor capacidade técnica.

Considerando essa análise, destacamos dois entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal de Justiça contidos em Filho (2010, p. 433 e 440):

Jurisprudência do STJ

“(...) há atração da aplicação do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93 que, reportando-se à necessidade de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em quantidades com o objeto licitado (capacidade técnico-operacional), implica e logicamente permite que editais de licitação tragam a exigência de fornecimento mínimo de equipamentos similares em outras oportunidades, desde que tal cláusula atenda aos princípios da razoabilidade (como é o caso, pois a licitação tinha como objetivo a aquisição de 200 terminais e exigia-se dois atestados de fornecimento prévio de, no mínimo, 100 terminais).”(RMS nº 24.665/RS, 2º T., Rel. Min, Mauro Campbell Marques, j. em 20.08.2009, DJe de 8.09.2009)

Jurisprudência do STJ

“É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

Dessarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacitação técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência.

In casu, a exigência, prevista no edital, de apresentação de atestados que comprovem a experiência anterior dos participantes na prestação dos serviços objeto de licitação não é abusiva ou ilegal, pois é uma forma de demonstrar sua capacidade técnico-operacional segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração para a execução a contento dos serviços.” (REsp nº 361.736/SP, 2º T., rel. Min. Franciulli Netto, j. em 5.09.2002, DJ de 31.03.2003)

Pode-se, a partir dessa análise, fazer referencia a um dos problemas informados pelos entrevistados, onde declararam a dificuldade das empresas em nomear prepostos, e quando nomeados não tinham capacidade de resolver problemas e exercer a função de forma satisfatória. Um problema ocasionado, possivelmente, pela falta de capacidade técnica da empresa em indicar um preposto com a qualificação necessária para suprir as necessidades da universidade.

Referente à qualificação econômico-financeira, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 31, estabelece:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser utilizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II – certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III – garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no “caput” e § 1º do art. 56 desta lei, limitada a 1%(um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada à exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade e lucratividade.

§2º A administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá** estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o paragrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente á data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida atualização para esta data através de índices oficiais.

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e

devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Analisando os três editais que selecionaram as empresas, nota-se o mesmo padrão de exigência referente à qualificação econômico-financeira. Ambos exigem comprovação da boa situação financeira da licitante, aferida com base nos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) maiores que um (>1), analisada automaticamente pelo SICAF. Além disso, os editais solicitavam que as empresas que apresentassem resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices referidos, deveriam comprovar o capital mínimo de dez por cento (10%) do valor do contrato, de acordo com os §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93. Nota-se, a utilização do SICAF como forma de verificar a capacidade financeira das empresas, esclarecendo, que para estar cadastrado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, as empresas licitantes são obrigadas a apresentar o balanço patrimonial e certidão negativa de falência ou concordata, exigências contidas no artigo 31, da Lei 8.666/93. A única exigência que não é solicitada no cadastro parcial do SICAF é a garantia de 1% (um por cento) do valor contratado, dessa forma, detecta-se o cumprimento parcial da documentação exigida conforme legislação.

Nota-se que mesmo a empresa não tendo capacidade financeira, baseada no balanço patrimonial, gerada pelos índices do SICAF, o edital abre a possibilidade de complementar as exigências pela comprovação de capital mínimo, um ato discricionário, permitido pelos §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, porém, que facilita a habilitação das empresas licitantes, podendo incorrer na seleção de uma empresa sem capacidade econômico-financeira para executar os objetos dos editais.

Relata Filho (2010, pag. 469), que o TCU reputou válido edital que permitia que empresas que não preenchessem os índices denotadores de boa situação econômico-financeira fossem habilitadas por meio da demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo (Acórdão nº 247/2003, Plenário, rel. Min. Marcos Vilaça) – entendimento que, também em sua avaliação, abre oportunidade para soluções bastante problemáticas e que deve ser interpretado com grande cautela. Destaca-se também, parte do mesmo Acórdão, retirado de Filho (2010, pag. 475):

(...) Um índice de Liquidez Geral (LG) menor do que 1 demonstra que a empresa não tem recursos suficientes para pagar as suas dívidas, devendo gera-los. Já um índice de Liquidez Corrente (LC) menor que 1 demonstra que a empresa não possui folga financeira a curto prazo. Se os índices forem maiores que 1, a empresa estará financeiramente saudável (...).Nesse sentido, qualquer empresa de pequeno ou grande porte poderia participar da concorrência, independentemente de capital ou de patrimônio líquido mínimo, desde que tivesse os seus índices contábeis nos valores normalmente adotados para comprovar um boa situação financeira.

Pode-se fazer referencia nesse item, e assim confirmar o declarado pelos entrevistados, onde em suas opiniões poderia ter havido alguma falha na fase de habilitação econômico-financeira das empresas licitantes.

Referente ao Acordo de Nível de Serviço - ANS, definido na Instrução Normativa MP nº 02/2008, detecta-se a utilização desse dispositivo no Edital nº 11/2010, que selecionou a empresa prestadora de serviços de limpeza. A prestação dos serviços foi remunerada com base na área física de cada instalação, utilizando unidade de medida em metros quadrados, e os parâmetros de produtividade mínima de cada servente, conforme jornada de trabalho definida. Já o edital nº 04/2010 e 03/2011, que selecionaram, respectivamente, os serviços de vigilância e zeladoria, utilizaram como parâmetro para remuneração dos serviços, os postos de trabalho, em razão da inviabilidade da adoção dos critérios de aferição conforme definido, no art. 11, da referida Instrução Normativa:

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção dos critérios de aferição dos resultados.

(...)

§ 4º Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos.

Destaca-se que o ANS é um critério utilizado anteriormente ao processo licitatório de forma a mensurar os serviços que deverão ser prestados e conseqüentemente definir a remuneração com base nas quantidades e qualidades exigidas, e, posteriormente, na fase de execução dos serviços, para adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos. Porém, segundo análise do pesquisador, nos três editais analisados não se verifica qualquer falha relacionada a esse dispositivo, e, ainda, nenhuma relação com algum dos problemas identificados na prestação dos serviços estudados.

4.2.2 Das Garantias

Em relação às garantias, os editais nº 11/2010 e 03/2011, que selecionaram respectivamente os serviços de limpeza e de zeladoria/serviços gerais, exigiram a prestação de garantia no valor de 5% (cinco por cento) do valor do contrato, no ato de assinatura do mesmo. Já o edital 04/2010, no qual selecionou a empresa prestadora de serviço de vigilância desarmada, exigiu a garantia no valor de 3% (três por cento) do valor do contrato no ato de sua assinatura. Relata-se assim, a regular aplicação legal de garantia, nos limites estabelecidos conforme § 2º, do art. 56, da Lei nº 8.666/93. Quanto às modalidades de garantias, os três editais seguem a mesma linha, autorizando os licitantes a optarem dentre as modalidades, caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. Pode-se notar, também nesse caso, a correta aplicação da legislação vigente. Porém, tem-se que frisar que segundo os entrevistados, o problema não estaria na exigência ou não de garantia, e sim na dificuldade de execução, quando necessário. Abaixo texto na íntegra, art. 56, da Lei nº 8.666/93, que regula o tocante as garantias na contratação com o particular:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação e garantia nas contratações de obras, serviços e compras .

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do

Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II – seguro-garantia;

III – fiança bancária.

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

4.2.3 Da Fiscalização e Acompanhamento

Em relação à fiscalização e acompanhamento dos serviços prestados, nos três editais analisados, a Universidade Federal da Fronteira Sul informa que designará um representante para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução e determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados. Destaca-se que, o edital que selecionou a empresa prestadora de serviços de Zeladoria e Serviços Gerais informou como responsável pela fiscalização a Diretoria de Gestão, Programação e Acompanhamento da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, localizada na reitoria, e não um responsável do *Campus* onde seriam prestados os serviços. Segundo os entrevistados, essa fiscalização foi exercida por responsável designado no próprio *Campus* Erechim, apenas parte da gestão era efetuada externamente, e não pela referida diretoria, e sim pela Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura. Ainda, os editais 04/2010 e 11/2010, que selecionaram as empresas prestadoras de serviços de vigilância desarmada e limpeza, respectivamente, estabeleciam que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante (fiscal) deveriam ser solicitadas ao seu gestor, em tempo hábil para adoção das medidas convenientes. Nota-se que, embora com algumas ressalvas, os três editais analisados, seguem o determinado pelo artigo nº 67, da Lei nº 8.666/93, e seus incisos:

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

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas.

Porém, destaca-se o declarado pelos entrevistados, onde relatam que anteriormente à publicação da Instrução Normativa nº10 PROAD/INFRA 2012, não havia gestor especialmente designado, mas apenas fiscal. Ocorria que os problemas encontrados pelos fiscais nos *campi* da instituição eram comunicados ao Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura, e este por sua vez tomava as providências necessárias para as regularizações das pendências. Contudo, a maneira como se davam estes procedimentos não era eficiente porque o gestor não estava próximo dos fatos, e conseqüentemente não possuía informações e conhecimento suficiente para tomar as medidas na proporção adequada.

A Universidade Federal da Fronteira Sul, instituição de ensino criada em 2009, ao disciplinar a gestão e fiscalização de contratos, através da Instrução Normativa nº 10 PROAD/INFRA, de 6 de julho de 2012, considera em seu art. 2º, inciso I e III:

I – Fiscal: servidor com condições de acompanhar e fiscalizar o objeto licitado. É designado pelo Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura após indicação do Diretor, Coordenador Administrativo, Secretário Especial ou Prefeito do Campus responsável pela autorização da solicitação do objeto/serviço licitado.

III – Gestor: Diretor, Coordenador Administrativo, Secretário Especial ou Prefeito de Campus, superiores hierárquicos das unidades administrativas de interesse dos serviços/bens contratados. Designado pelo Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura.

Tendo em vista a importância da designação oficial, esta ocorre mediante portaria que é publicada em seu sítio na internet. Esta Universidade divide-se em cinco campi, e o Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura está lotado junto à Reitoria e possui poderes que foram delegados pelo Reitor para a prática deste ato. Quem deve indicar o servidor que será fiscal, é a chefia que tem status de direção na unidade em que será executado o objeto do contrato. Nota-se também, que a Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFFS decidiu que os gestores de contrato serão sempre servidores ocupantes de alguns cargos específicos.

Em relação à exigência de prepostos, que represente as empresas contratadas durante a execução do contrato, dos três editais analisados, todos exigiam que a contratada devesse manter preposto aceito pela Administração da

UFFS durante o período de vigência do contrato, para representá-la administrativamente, sempre que fosse necessário. Assim, determina artigo 68, da Lei 8.666/93: “O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.”

Pode-se notar no paragrafo anterior, a correta aplicação da legislação vigente, contudo, frisa-se o exposto pelos entrevistados, onde declararam que essa determinação nem sempre era obedecida, em quando era, servia apenas para abonar notificações de irregularidades pelos fiscais de contrato.

Segundo os entrevistados, a existência do preposto é fundamental no caso de execução de serviços, sendo de competência de o gestor verificar se este foi formalmente instituído para que a administração tenha a quem se reportar durante o acompanhamento do objeto contratual. Por outro lado, a obrigação do fiscal é mais restrita ao acompanhamento da execução dos objetos dos contratos. Sendo assim, manterá contato constante com o preposto da contratada, e no local da prestação do serviço somente a este se reportará.

4.2.4 Das Sanções Administrativas

Analisando os três editais, em todos se verificou a presença de cláusulas extremamente rígidas, seguindo de forma completa, as determinações da Lei 8.666/93. Segundo os editais, o descumprimento das obrigações assumidas em razão da licitação e das obrigações contratuais sujeitará as licitantes adjudicatárias, garantida a prévia defesa, às sanções de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Além disso, todos os editais, utilizaram também como medida punitiva, o artigo 7º, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e,

será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações.

Referente às sanções administrativas, a legislação foi plenamente aplicada nos editais, porém, na prática, conforme declaração dos fiscais entrevistados havia demora na execução das penalidades, e, em alguns casos, nem eram efetivadas. Conseqüentemente, as empresas não penalizadas voltavam a reincidir nas irregularidades, e assim continuando a causar inúmeros problemas à Administração.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível considerar que os principais objetivos deste trabalho foram alcançados. Mediante análise das informações encontradas na pesquisa, foi detectado e analisado as reais causas dos problemas ocorridos com a contratação e execução dos serviços terceirizados continuados prestados para a UFFS-*Campus* Erechim.

Inicialmente, através da entrevista com os fiscais de contrato foi identificado que os principais serviços terceirizados contratados para a UFFS – *Campus* Erechim entre 2010 e 2011, que causaram problemas, foram na área de Limpeza, Vigilância, Zeladoria/Manutenção Predial e Serviços Gerais. Com base na análise dos editais que selecionaram as empresas prestadoras desses serviços, detectou-se duas falhas relacionadas à habilitação das empresas licitantes, uma se refere à Qualificação Técnica e a outra à Qualificação Econômico-Financeira. Em relação às garantias, fiscalização e acompanhamento, e as sanções administrativas, não foi detectado qualquer irregularidade nos editais, contudo, na execução dos serviços constataram-se alguns problemas relacionados à ineficiência e falta de gestão dos contratos.

Referente à Qualificação Técnica, os três editais analisados determinavam a necessidade de comprovação de aptidão técnica para desempenho do objeto do contrato. Os editais nº 04/2010 e 11/2010, que selecionaram respectivamente as empresas prestadoras de serviços de vigilância desarmada e serviços de limpeza, exigem atestado de comprovação que a empresa executa ou executou, atividades compatível em características e quantidades com o objeto da presente licitação, e, adicionalmente, solicitavam a comprovação que a empresa já tivesse executado, no mínimo 49% (quarenta e nove por cento) do quantitativo do objeto em licitação. Nota-se a exigência de experiência anterior, ou seja, a necessidade de comprovação que já executou no mínimo 49% (quarenta e nove por cento) de serviço similar ao do objeto em contratação, um valor considerado razoável, contudo, em virtude dos problemas ocorridos na prestação dos serviços selecionados por esses editais, poder-se-ia aumentar essa porcentagem, obviamente levando em conta o princípio da razoabilidade. No edital nº 03/2011, que selecionou a empresa prestadora de

serviço de Zeladoria/Manutenção Predial e Serviços Gerais, nota-se apenas a exigência de atestado que ela executa ou executou serviços com quantidade igual ou superior ao estabelecido para a contratação pretendida, não delimitando a necessidade de execução mínima no atestado, ou seja, não se exigindo porcentagem de serviço já executado, dessa forma, facilitando ainda mais a habilitação de empresas sem qualificação técnica para o serviço contrato.

Neste contexto, descobriu-se que a baixa Qualificação-Técnica das empresas selecionadas por esses editais, foi a responsável por acarretar inúmeros problemas a universidade, como a demora no atendimento das solicitações para cumprimento de cláusulas contratuais, não reposição imediata de postos de trabalho faltantes quando da ausência dos funcionários e falta de preposto para representar a empresa contratada, destacando que quando os prepostos eram nomeados tinham pouca capacidade de resolver problema.

Referente à falta de exigência de Acordo de Nível de Serviço (ANS), exposto por um dos entrevistados como possível falha nos editais, dos três analisados, apenas o edital nº 011/2010, que selecionou a prestação de serviço de limpeza, continha esse acordo. O ANS é adotado como um critério objetivo de medição de resultados, possibilitando a Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos, critério este difícil de ser utilizado nos outros dois editais, edital nº 04/2010 (Serviços de Vigilância) e 03/2011 (Serviços de Zeladoria), em razão de se tratar de prestações de serviços contratados por postos de trabalho, conseqüentemente não possibilitando o critério de mensuração acima. Além disso, destacamos, que nessas circunstâncias, a não utilização do ANS é uma exceção inclusive permitida pela Instrução Normativa MP nº 2, de 30 de abril de 2008.

O Acordo de Nível de Serviço é um documento criado anteriormente ao processo licitatório, relacionado diretamente com a fase de planejamento para contratação do serviço licitado. Dessa forma, como o foco deste trabalho estava delimitado aos editais e a prestação de serviços, não foi possível analisar com maior profundidade essa questão, expondo nesse sentido, uma oportunidade para novos estudos baseados no ANS e no planejamento para a contratação de serviços terceirizados com mão de obra continuada.

Em relação à Qualificação Econômico-Financeira, os três editais exigiam comprovação de boa situação financeira, aferida com base nos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), fornecidos pelo SICAF maiores que um (>1). Todavia, quando qualquer dos índices fosse igual ou inferior a um, a licitante deveria comprovar que possui capital mínimo de 10% do valor do contrato. Nota-se que mesmo a empresa não tendo capacidade financeira baseada nos índices do balanço patrimonial, o edital abre a possibilidade de complementar o solicitado pela comprovação de capital mínimo, um ato discricionário, permitido pela legislação, porém, que facilita a habilitação de empresas sem capacidade Econômico-financeira para cumprir o objeto contratado. Levando em consideração as ocorrências problemáticas das empresas selecionadas por esses editais, como o atraso no pagamento dos salários dos empregados terceirizados, poder-se-ia utilizar a exigência absoluta de comprovação de índice superior a um (>1), dessa forma possibilitando a seleção de empresas com maior capacidade financeira para suprir os objetos licitados.

Nesse sentido, destaca-se o problema que ocorreu com os atrasos nos pagamentos dos salários dos empregados terceirizados na universidade, no qual resultou no envolvimento da UFFS em ações trabalhistas, sendo arrolada como segunda reclamada. Ocorrência, que pode ter sido ocasionada pela falta de capacidade econômico-financeira das empresas selecionadas por esses editais.

Referente às garantias contratuais, fiscalização e acompanhamento, e as sanções administrativas, não foi localizado qualquer problema nos editais, porém detectou-se que a dificuldade na execução das garantias e a demora na aplicação das sanções, declaradas pelos entrevistados como problemas que ocorreram durante a execução dos serviços, foi ocasionada pela falta ou ineficiente de gestão dos contratos. Segundo os entrevistados, em 2010 e 2011, não eram nomeados gestores dos contratos, apenas fiscais. A gestão era efetuada pela Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura localizada no *Campus* Sede - Reitoria, dessa forma os problemas encontrados pelos fiscais nos *campi* da instituição eram comunicados, de forma a se tomar as providências necessárias para as regularizações das pendências. Porém, não havia eficiência nesses procedimentos em razão do gestor não estar próximo dos fatos, e conseqüentemente não possuir informações e conhecimento suficiente para tomar as medidas na proporção adequada. Destaca-

se, que somente após a publicação da Instrução Normativa nº 10 PROAD/INFRA, de 6 de julho de 2012, que foi regulamentado a designação de gestores de contratos.

Em suma, para que se obtenha eficácia na execução dos objetos dos contratos firmados pela Administração, devem ser adotadas providências desde o início do processo de contratação, elaboração dos editais e termos de referências integrantes das licitações públicas. Não pode haver nestes documentos falhas ou omissão de elementos relevantes. Também é imprescindível que os fiscais de contrato, e principalmente os gestores e autoridades competentes procurem agir de forma proativa e preventiva. Para isso é necessário exigir a garantia contratual no tempo certo, e sempre aplicar as penalidades quando cabíveis, pois os serviços contratados pela Administração Pública que demandam maior atenção na função de acompanhamento são os continuados que envolvem mão de obra terceirizada.

REFERÊNCIAS

ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

ANDRADE, F. C. M.; ARAS, J. **Direito administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

AZEVEDO, J. H. Terceirização no setor público. **Revista Brasileira de Administração (RBA)**, ano XXI, n. 86, p. 56 a 59, 2012.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 nov. 2011.

———. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 15 jul. 2012.

———. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 jun. 2012.

———. **Lei nº 10.520, de 17 de julho 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

———. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm>. Acesso em: 20 jul. 2012.

———. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2 de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

CARVALHO, M. C. M. de (org). **Construindo o saber: metodologia científica fundamentos e técnicas**. 22 ed. rev. e atual. Campinas, SP: Papirus 2010.

DAVIS, F. S. **Terceirização e multifuncionalidade: ideias práticas a melhoria da produtividade e competitividade da empresa**. 2 ed. São Paulo: Editora STS, 1992.

DRUCK, M. G. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica**. Bahia: EDUFA, 1999.

FARIA, A. **Terceirização: um desafio para o movimento sindical**. In: Martins, Heloísa de Souza; Ramalho, José Ricardo. **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

FARIA, F. F. **Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, set. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

FRANÇA, M. A. C. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

IMHOFF, M. M; MORTARI, A. P. **Terceirização, vantagens e desvantagens para a empresa**. Revista Eletrônica de Contabilidade UFSM, Santa Maria, ed. especial, jul. 2005. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEIRIA, J. S. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 6 ed. Porto Alegre: Sagra DC Luzzatto, 1993.

MARTINS, H. S.; RAMALHO, J. R. **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

REZENDE, Wilson. Terceirização: a integração acabou? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 6-15, out./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

ROSA, M. F. E. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez 2007.

TEIXEIRA, H. J.; MARTELANC, R. **Terceirização: solução ou problema?**. II Congresso Consad de Gestão Pública, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2010, de 13 de outubro de 2010**. Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviço de vigilância desarmada. Disponível em: <http://antiga.uffs.edu.br/wp/?page_id=14391>. Acesso em: 28 set. 2012.

———. **Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2010, de 13 de setembro de 2010**. Objeto: Contratação de empresa especializada na execução de serviços de limpeza, conservação e higienização. Disponível em: <http://antiga.uffs.edu.br/wp/?page_id=14391>. Acesso em: 28 set. 2012.

———. **Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2011, de 14 de fevereiro de 2011**. Objeto: Contratação de empresa especializada na execução de Serviço de Zeladoria/Manutenção Predial e Serviços Gerais. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 25 set. 2012.

———. **Instrução Normativa nº 010 – PROAD/INFRA, de 06 de julho de 2012**. Dispõe sobre procedimentos relativos à gestão, acompanhamento e fiscalização dos Contratos, Atas de Registros de Preços e documentos equivalentes celebrados pela Universidade Federal da Fronteira sul – UFFS. Disponível em: <http://www.uffs.edu.br/images/proad/Contratos/In10_-_06.07.2012_-_Procedimentos_Para_Gestao_De_Contratos.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2012.

APENDICÊS

Apêndice A – Questionário utilizado na entrevista

QUESTIONÁRIO UTILIZADO NA ENTREVISTA COM OS FISCAIS DE CONTRATO

1. No período compreendido entre 2010 e 2011, quais serviços contratados a fiscalização identificou mais problemas durante a execução dos contratos? Favor informar o nº dos Pregões que correspondem ao Processo de Licitação que selecionaram a prestação desses serviços.
2. Quais os principais problemas ocorridos na prestação dos serviços contratados para a UFFS – Campus Erechim, entre os anos de 2010 e 2011?
3. Que consequências esses problemas geraram?
4. Com base na experiência dos entrevistados, qual poderiam ser as principais causas dos problemas ocorridos na prestação desses serviços terceirizados?
5. Na opinião dos entrevistados, vocês acham que o principal estopim para problemas como faltas dos empregados ao trabalho e serviço de má qualidade, possa ser a falta de pagamento dos salários dos empregados terceirizados? Justifique sua resposta.
6. Pode ter ocorrido alguma falha no Processo Licitatório que selecionou as empresas prestadoras desses serviços terceirizados? Se a resposta for sim, em que fase do processo que ocorreu e qual pode ter sido o problema?
7. Você acha que pode ter ocorrido da Administração, não ter exigido garantia contratual de algumas das empresas contratadas para prestar serviço ao campus Erechim, e isso ter ocasionado algum problema?
8. No ano de 2010 e 2011, eram nomeados Fiscais de Contrato e Gestores de Contratos? E hoje são nomeados? Comente.
9. As empresas nomeavam prepostos para serem seus representantes perante a universidade durante a execução dos contratos. Qual a importância da presença dos mesmos no local de prestação do serviço?
10. Todas as cláusulas contratuais eram seguidas pela empresa contratada?
11. No caso de descumprimento das cláusulas contratuais, eram tomadas todas as providências cabíveis (advertência, multa, entre outras)?
12. Você acha que essas medidas corretivas (advertência, multa) surgem os efeitos desejados?

