

FABIO FRANÇA SANTOS

**GESTÃO DE CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA DO INPE:
Acompanhamento e fiscalização da execução de contratos**

São José dos Campos – SP

2010

FABIO FRANÇA SANTOS

**GESTÃO DE CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA DO INPE:
Acompanhamento e fiscalização da execução de contratos**

Coordenador Acadêmico: Prof. Paulo N. Figueiredo

Orientadora: Prof. Marília Magarão Costa

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica da Ciência e Tecnologia em IPP's, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Nível de Especialização, do Programa FGV *in Company*, requisito para a obtenção do título de Especialista.

TURMA INPE

São José dos Campos – SP
2010

O Trabalho de Conclusão de Curso

**GESTÃO DE CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA DO INPE:
Acompanhamento e fiscalização da execução de contratos**

Elaborado por Fabio França Santos e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica da Ciência e Tecnologia em IPP's, Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, Nível de Especialização, do Programa FGV *in Company*.

Data de aprovação: _____ de _____ de _____.

Prof. Paulo N. Figueiredo - Coordenador Acadêmico

Prof. Marília Magarão Costa – Orientadora

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia aos colegas de trabalho da Gestão da Comunicação Normativa (GCN), pela compreensão de minhas ausências nas tardes das quintas-feiras e manhãs das sextas-feiras, devido às aulas do curso.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por me dar coragem, disciplina, força e sabedoria para conduzir este trabalho, além de me aproximar de pessoas tão especiais neste momento da minha vida.

À minha família, pela compreensão de minhas ausências no convívio familiar, especialmente aos meus pais Adilson e Elza, e meu irmão Marcelo.

À Professora Marília Magarão Costa, por orientar este trabalho com extrema objetividade, e ainda, pela compreensão da minha dificuldade de tempo para elaborar esta monografia, em razão da minha participação no Programa de Estudos Espaciais (*Space Studies Program - SSP*), na Universidade Internacional do Espaço (*International Space University - ISU*), em Strasbourg, França, no período de 25 de junho a 29 de agosto de 2010, isto é, no período de desenvolvimento desta monografia.

Ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) pela oportunidade oferecida.

Ao Dr. Antonio Yukio Ueta e à Suely Barros Bandeira, meus superiores imediatos, pelo apoio à minha participação neste curso.

Ao Serviço de Gestão de Competências (SGC) do INPE, pela presteza na condução dos trabalhos, paciência e profissionalismo.

À Caroline Maki Takahashi, nossa representante de classe, pela precisão na organização dos comunicados via e-mail e demais atividades que representou, com excelência, nossa turma.

À Mônica Elizabeth Rocha de Oliveira e sua equipe, responsáveis pela Gestão de Contratos Industriais (GCO) do INPE que forneceram informações importantes para elaboração desta monografia.

Ao Sebastião Donizete de Andrade do Grupo Permanente de Assessoramento Técnico (GAT) do INPE, pelas várias discussões presenciais e por e-mail a respeito da gestão de contratos no INPE.

A todos os Professores do curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica da Ciência e Tecnologia em IPP's, Turma INPE 2009/2010, pela paciência e atenção na condução das aulas que contribuíram muito para o desenvolvimento das minhas atribuições no INPE.

Aos meus colegas de curso, pelo companheirismo e colaboração nos trabalhos em grupo.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A gestão de contratos no setor público é uma atividade cada vez mais dinâmica, haja vista que o setor público vem terceirizando muitas de suas atividades, seja pela necessidade de dar foco as suas atividades principais, seja pela falta de servidores para atuar nas atividades meio. As organizações do setor público vem buscando a melhor forma de organizar a gestão de contratos já que a tendência aponta que as organizações deverão ter foco nas suas atividades principais e deverão terceirizar atividades que não são seu foco de atuação, de modo que a gestão de contratos está se tornando um processo que envolve cada vez mais recursos humanos e financeiros além de envolver várias áreas da organização. Assim, a análise dos processos organizacionais é oportuna para verificar o quão eficiente a organização é, quanto ao gerenciamento de seus contratos. Neste contexto, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) possui atualmente mais de 50 contratos de infraestrutura, isto é, contratos que são necessários para o funcionamento do Instituto. Ocorre que a gestão destes contratos precisa ser revista, por conta de recentes problemas de gestão que acareteram a instauração de mais de 20 Comissões de Sindicância nos últimos 18 meses. Podem ser considerados como fatores que geraram os problemas de gestão de contratos, a grande quantidade de contratos que o Instituto possui, a recente mudança na legislação que rege os contratos e a recente mudança na orientação do assessoramento jurídico, que antes era interno e hoje é externo. Assim, o presente trabalho tem o objetivo de analisar o processo de gestão de contratos de infraestrutura do INPE e propor um redesenho do processo, por conta das recentes mudanças que impactaram neste processo. Por meio da aplicação de uma técnica de mapeamento de processos conclui-se que o processo de gestão de contratos de infraestrutura apresenta fragilidades, de modo que é proposto a criação de uma área específica para gerenciar o processo de gestão de contratos de infraestrutura, e ainda, um novo fluxo de gestão de contratos de infraestrutura, a fim de diminuir ou acabar com a instauração de Comissões de Sindicância envolvendo gestão de contratos.

Palavras-chave: Comissões de Sindicância, Gestão de Contratos, INPE, Processos, Setor Público.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Metodologia de pesquisa.....	9
2.1 <i>Definição do problema de pesquisa.....</i>	<i>9</i>
2.2 <i>Delimitação.....</i>	<i>10</i>
2.3 <i>Metodologia.....</i>	<i>11</i>
3. A Gestão de Contratos em Órgão Públicos.....	11
3.1 <i>A nova abordagem da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.....</i>	<i>13</i>
3.2 <i>As novas legislações relacionadas com a IN nº 2/2008.....</i>	<i>15</i>
3.3 <i>Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Contratos.....</i>	<i>16</i>
4. A análise de processos como recurso para definir o modelo de análise.....	17
4.1 <i>O que é um processo?.....</i>	<i>17</i>
4.2 <i>Orientação por funções vs. Orientação por processos.....</i>	<i>18</i>
4.3 <i>O Redesenho de Processos.....</i>	<i>21</i>
4.4 <i>Metodologia de análise.....</i>	<i>23</i>
4.5 <i>O processo de gestão de contatos no INPE.....</i>	<i>23</i>
5. Aplicação do modelo de análise.....	29
5.1 <i>Especificação da situação atual.....</i>	<i>30</i>
5.2 <i>Proposta de melhoria.....</i>	<i>34</i>
6. Considerações finais.....	37
Referências bibliográficas.....	38
Anexo 1.....	41
Anexo 2.....	42
Anexo 3.....	44
Anexo 4.....	46

1. INTRODUÇÃO

Antigamente as empresas realizavam todas as atividades internamente, sem a ajuda de outras empresas. Atualmente a terceirização de atividades faz parte da dinâmica do mercado globalizado e, conseqüentemente, da realidade das empresas. Organizações como a *National Aeronautics and Space Administration - NASA*, dos Estados Unidos da América, já praticam a terceirização em níveis bem avançados. A NASA muitas vezes contrata uma única empresa para gerenciar várias partes de um projeto, os chamados *prime contractor*, de modo que a empresa contratada tem a liberdade de subcontratar partes do projeto (NASA, 2009).

No Brasil a terceirização já é praticada há muito tempo, inclusive no setor público. Desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o governo federal já sinalizava que a administração pública deveria se preocupar apenas com as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle, deixando as atividades executivas para empresas especializadas.

Ocorre que, quando as atividades são executadas por outras empresas, é importante haver uma gestão do processo, que cada vez mais se mostra estratégico, por movimentar recursos humanos, recursos financeiros, e ainda, envolver várias áreas da empresa. Importante destacar que o insucesso de algumas empresas de hoje pode ser apontado pela forma como seus processos são organizados (GONÇALVES, 2000a).

Antigamente as empresas enxergavam tão somente a sua estrutura hierárquica. No entanto, segundo Cruz (2002), as empresas que querem cumprir suas missões devem ter uma atenção especial com seus processos organizacionais, pois uma atividade da empresa geralmente envolve várias áreas, de maneira que uma estrutura rígida pode atrapalhar o andamento dos processos. Neste sentido, a gestão por processos é uma realidade nos dias de hoje.

O INPE, unidade de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), completará 50 anos em 2011 e representa uma instituição que contribui para o desenvolvimento da indústria espacial por conta dos contratos que estabelece para cumprir sua missão. A parceria com a China para o desenvolvimento dos satélites da série CBERS, Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, movimenta a indústria nacional e internacional, de maneira que o INPE estrategicamente possui uma área exclusiva para gerenciar contratos industriais. Esta área dá visibilidade ao INPE sobre todos os contratos industriais existentes, inclusive aqueles relacionados ao CBERS, de modo que os tomadores

de decisões têm visibilidade dos contratos que movimentam boa parte do orçamento do Instituto.

Ocorre que o INPE também possui contratos de infraestrutura, isto é, aqueles contratos necessários para o funcionamento do Instituto. Contudo, estes contratos são gerenciados por servidores designados que algumas vezes não conhecem todos os eventos da gestão contratual, ou ainda, não conduzem os trabalhos por meio de uma gestão com base em metodologias. Neste contexto, recentemente ocorreram vários problemas com a gestão destes contratos, o que levou o INPE a instaurar várias Comissões de Sindicância, isto é, processos obrigatórios no setor público para apurar irregularidades.

Os recentes problemas com contratos de infraestrutura do INPE estão associados com pelo menos três fatores: a grande quantidade de contratos de infraestrutura que o Instituto possui, onde em muitos casos um servidor fiscaliza mais de um contrato; a recente mudança na legislação que rege os contratos e a recente mudança da orientação jurídica, que antes era interna e agora é externa ao INPE.

O atual cenário de gestão de contratos de infraestrutura do INPE remete a uma revisão no processo de gestão dos mesmos. Para tanto, é oportuno um redesenho do processo organizacional de gestão destes contratos, de modo a verificar se o processo atual é adequado para gerenciar os contratos.

Em suma, o presente trabalho analisará o atual processo de gestão de contratos de infraestrutura do INPE a fim de propor um processo mais adequado que atenda as mudanças introduzidas recentemente.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

2.1 Definição do problema de pesquisa

Ao longo de quase 50 anos de existência, o INPE cresceu e incorporou na sua Estrutura Organizacional diversas atividades que exigem recursos humanos especializados e também pessoal de apoio para exercer as atividades meio do Instituto.

Para manter o foco nas suas atividades finalísticas, muitas atividades foram terceirizadas, uma tendência nas organizações públicas e privadas. Entre as atividades terceirizadas estão as atividades de infraestrutura, tais como serviço de vigilância, limpeza, tecnologia da informação, engenharia, jardinagem, telefonia, transporte, entre outros. Neste contexto, atualmente o INPE possui mais de 50 contratos de infraestrutura.

Nos últimos meses ocorreram diversos problemas com a gestão destes contratos de infraestrutura, de maneira que o INPE instaurou Comissões de Sindicância para apurar os fatos. Os problemas de gestão destes contratos ocorreram por conta de algumas mudanças de legislação nos últimos anos, o que exige uma atenção maior com o assunto. Muitas vezes o Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ), órgão de assessoramento jurídico ao INPE, conforme anexo 1, ao analisar processos de renovação dos contratos de infraestrutura, observou inconsistências na gestão de contratos de infraestrutura, e por conta disso orientou ao INPE que instaurasse comissões de sindicância para apurar os fatos.

Nos últimos 18 meses, mais de 20 Comissões de Sindicância foram instauradas para apurar fatos relacionados a contratos de infraestrutura. Isso movimentou mais de 40 servidores para atuar nestas comissões de sindicância.

Ocorre também, que a grande quantidade de contratos existentes no INPE não é semelhante em outros órgãos públicos. Outros órgãos, geralmente, se preocupam com poucos contratos tais como contratos de água, luz e telefone. No caso do INPE, a quantidade de contratos é maior, considerando também que a Estrutura Organizacional do INPE é a maior estrutura organizacional do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em comparação com as demais unidades de pesquisa deste Ministério. Além disso, o INPE possui 10 unidades distribuídas pelo Brasil, além da sua unidade sede situada em São José dos Campos.

Assim, os fiscais de contratos de infraestrutura do INPE têm dificuldades para gerenciar a grande quantidade de contratos. Na verdade, muitas vezes um único servidor gerencia mais de um contrato, de maneira que estes servidores têm que se dedicar quase que exclusivamente a esta atividade, pois têm que se preocupar com as questões técnicas, burocráticas e, algumas vezes, até questões trabalhistas relacionadas aos contratos.

Neste contexto, o processo de fiscalização de contratos de infraestrutura necessita de um redesenho a fim de analisar a viabilidade de reduzir ou anular a grande incidência de comissões de sindicância instauradas por conta de deficiências no processo atual.

2.2 Delimitação

O INPE possui contratos de desenvolvimento, de fornecimento e de prestação de serviços. Os contratos de infraestrutura são aqueles necessários ao funcionamento da instituição, ou ainda, aqueles cujas atividades estão previstas no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, quais sejam: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte,

informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

Neste sentido, serão base de estudo deste trabalho somente os contratos de infraestrutura, ou seja, os de fornecimento e de prestação de serviços, de maneira que os contratos de desenvolvimento não serão foco deste trabalho.

Assim, será analisado o processo de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de infraestrutura. Isto significa que o processo licitatório, ou seja, o ato da compra, que antecede a fiscalização do contrato, não será objeto de análise detalhada neste trabalho. Em outras palavras, o presente trabalho parte da assinatura do contrato com a empresa vencedora da licitação.

2.3 Metodologia

A metodologia do trabalho será baseada em um estudo de caso, de maneira que será aplicada uma técnica de mapeamento de processos ao caso de gestão de contratos do INPE (COSTA, 2009).

Além disso, a metodologia contará com uma pesquisa documental, onde será considerado o disposto das legislações que descrevem o processo de acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, tais como o artigo 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, assim como os demais dispositivos legais relacionados ao assunto.

O estudo de caso envolverá a construção do macroprocesso de Gestão de Contratos do INPE e o Fluxo do Processo de Fiscalização de Contratos de Infraestrutura do INPE. Será mapeado o processo atual e proposto o redesenho do processo.

3. A GESTÃO DE CONTRATOS EM ÓRGÃO PÚBLICOS

Em razão da falta de normas consolidadas sobre a gestão de contratos, esse assunto fica em segundo plano na maioria das organizações públicas, havendo uma preocupação maior por parte dos gestores sobre o processo licitatório. Entretanto é dever da Administração fiscalizar os contratos administrativos, sendo cláusula obrigatória, na forma do artigo 58 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (VIEIRA, 2008).

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi a primeira norma a tratar da contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública. O citado Decreto-Lei dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. No parágrafo 7º do artigo 10, do referido Decreto-Lei, ficou definido que:

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 de execução.

Neste sentido, o Governo Federal sinalizou no Decreto-Lei, que poderia terceirizar algumas tarefas executivas por meio de contratação de empresas que forneçam serviços, de maneira que a Administração gerenciasse a execução destes serviços.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, a qual especificou, em atenção ao disposto no artigo 10 do Decreto-Lei 200/1967, as atividades que seriam, de preferência, executadas de forma indireta, como seguem no parágrafo único do artigo 3º:

as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, parágrafo 7º, do Decreto-Lei nº 200/1967 (revogado pela Lei nº 9.527/1997)

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como Carta Magna, trouxe no seu artigo 37, inciso XXI, a nova forma que a Administração Pública deveria contratar:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em 1993, o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal foi regulamentado por meio da Lei nº 8.666, de 21 de junho daquele ano. A referida Lei, que ficou conhecida como Lei de Licitações, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

O Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O artigo 1º do referido Decreto admite a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou

complementares, ao passo que seu parágrafo 1º contém enumeração das atividades a serem preferencialmente executadas por meio de contrato (ZYMLER, 2010).

Para regulamentar o Decreto nº 2.271/1997, o então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) expediu a Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997, que trazia algumas definições sucintas sobre os procedimentos de licitação e o acompanhamento da execução dos contratos de serviços contínuos.

Em linhas gerais, a IN nº 18/1997 definia regras bem específicas para a contratação dos serviços de vigilância, limpeza e conservação. A Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 revogou a Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997.

3.1 A nova abordagem da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) fez publicar a IN nº 2/2008 que tem por objetivo regulamentar a contratação de serviços pela Administração Pública, continuados ou não (BRASIL, 2008).

A IN nº 2/2008 é extensa e já foi alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 15 de outubro de 2009, pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de novembro de 2009 e pela Instrução Normativa nº 5, de 18 de dezembro de 2009.

O Governo Federal mais uma vez deixou claro que a terceirização é necessária aos órgãos públicos, pois atualmente as organizações não conseguem fazer tudo sozinhas. A IN nº 2/2008 pretende suprir a ausência de regras específicas sobre o planejamento e o acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração Pública, constatada em reiteradas deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) (ZYMLER, 2010).

A norma sinaliza que a Administração Pública contratará a empresa, e não os empregados da empresa. Por exemplo, num serviço de vigilância, o ato convocatório, isto é, o edital, deverá deixar claro que a Administração Pública precisará de um serviço de vigilância e não de trinta vigilantes, por exemplo, para fazer a segurança.

As regras da IN nº 2/2008 deverão ser observadas pelos órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). O referido Sistema é composto obrigatoriamente pelos órgãos da Administração Direta e pelas autarquias e fundações federais. Demais entidades públicas federais e órgãos vinculados aos Poderes Legislativo e

Judiciário, ou ao Ministério Público Federal ou ao Tribunal de Contas da União podem, se desejarem, aderir ao SISG (ZYMLER, 2010).

É importante destacar que a redação da IN nº 2/2008 foi inspirada na experiência acumulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o qual registrou um conjunto de boas práticas que podem aumentar a eficiência e a eficácia das contratações realizadas pelo poder público (ZYMLER, 2010).

Na prática, a IN nº 2/2008 consolida parte da jurisprudência do TCU sobre o assunto. Acrescenta, porém, inovações importantes, em especial no que se refere aos padrões de qualidade da contratação.

A IN nº 2/2008 inclui também serviços em geral, não enquadráveis no termo “terceirização”, tais como fornecimento de passagens aéreas, manutenção de veículos e consultoria, além daqueles elencados no parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 2.271/1997, isto é, atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

De acordo com a nova norma, serviços continuados são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente. Já os serviços não-continuados são definidos pela norma como aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Cabe destacar que a caracterização dos serviços como contínuos deve ser feita caso a caso. Serviços de manutenção de veículos, por exemplo, podem ter características de serviço contínuo para determinado órgão e não para outro. Exemplo: o Departamento de Polícia responsável pela realização de rondas pode caracterizar a manutenção de seus veículos como serviço contínuo, sendo que o TCU pode caracterizar este serviço como não contínuo.

A IN nº 2/2008 estabelece no seu artigo 2º a necessidade de que as contratações sejam realizadas em harmonia com o planejamento estratégico da instituição. Além disso, a IN nº 2/2008 destaca a importância do Plano de Trabalho, bem como do Projeto Básico ou do Termo de Referência, incorporar o processo de contratação, de maneira que a necessidade do planejamento da futura contratação fica evidente na IN nº 2/2008.

A norma atende a reiteradas manifestações do TCU sobre o tema, amparadas, sobretudo, no disposto no artigo 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, que elege o planejamento como um dos princípios fundamentais das atividades da Administração (ZYMLER, 2010).

Em atenção ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 23 da Lei de Licitações e em consonância com jurisprudência no âmbito do TCU, a IN nº 2/2008 prevê, em seu artigo 3º a realização de licitações distintas, ou a adjudicação por itens, para serviços que possam ser técnica e economicamente segregados, ainda que o prestador seja vencedor de mais de um item ou certame. O referido dispositivo tem por fim ampliar o universo de competidores que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Colabora, por conseguinte, para a obtenção de propostas mais proveitosas.

Ademais, a vinculação a um único fornecedor fragiliza a instituição, seja pela relação de dependência que se estabelece frente à prestadora dos serviços ou pela eventualidade da empresa não cumprir o acordado, comprometendo o serviço como um todo.

Cabe destacar que o objeto passível de contratação na IN nº 2/2008 é apenas a realização material de tarefas executivas, mantendo-se sob o domínio da Administração as tarefas de gestão, estratégia e tática dessas tarefas, a saber: planejamento, coordenação, supervisão e controle.

3.2 As novas legislações relacionadas com a IN nº 2/2008

Os contratos de Tecnologia da Informação (TI) têm uma Instrução Normativa exclusiva para este tipo de contrato. Trata-se da Instrução Normativa nº 4, de 19 de maio de 2008.

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a criação desta Instrução Normativa para tratar exclusivamente de licitação e contratação de serviços de TI, pois considerou que os computadores são usados para praticamente todas as atividades dos órgãos públicos, de maneira que os serviços são muito dependentes da TI (CAVALCANTI, 2010).

Já a Instrução Normativa nº 3, de 15 de outubro de 2009, altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, visando garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas com os funcionários das empresas contratadas pela Administração. Neste sentido, o novo artigo 19A traz algumas regras para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra. Apesar de ainda gerar dúvida, pois este artigo acaba definindo que a Administração deverá fiscalizar o serviço e também fiscalizar o cumprimento das regras trabalhistas, sendo esta última função

competência do Ministério do Trabalho, o artigo mostra que a Administração Pública poderá ter mais obrigações na fiscalização dos seus contratos. Isso sinaliza que o fiscal de contratos deverá fiscalizar a parte técnica e burocrática do contrato, bem como deverá observar aspectos trabalhistas.

Recentemente o MPOG publicou a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. É outra Instrução Normativa que deverá ser observada na contratação de serviços ou obras pela Administração Pública.

A função de gerenciar contratos ficou mais trabalhosa nos últimos anos por conta dos novos dispositivos legais referentes a gestão de contratos, de modo que os fiscais de contratos têm que conhecer em detalhes os dispositivos legais referentes a gestão de contratos para não prejudicar o processo de gestão dos mesmos.

3.3 Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Contratos

Além de conter regras sobre o planejamento da contratação e o processamento da licitação, a IN nº 2/2008 disciplinou aspectos relacionados ao acompanhamento e a fiscalização dos contratos decorrentes.

A propósito, o exame da jurisprudência do TCU revela que a falta de planejamento adequado aliada a deficiências na fiscalização da execução dos contratos constituem os principais problemas enfrentados pela Administração na condução das contratações para prestação de serviços terceirizados.

De início, a norma traz a necessidade de se definir, ainda na fase de planejamento da contratação, as competências e responsabilidades dos agentes e setores envolvidos com a contratação, tais como coloca o inciso II, do artigo 2º, da IN nº 2/2008:

- a) Ateste dos produtos e serviços;
- b) Resolução de problemas;
- c) Acompanhamento da execução dos trabalhos;
- d) Gerenciamento de riscos;
- e) Sugestão de aplicação de penalidades;
- f) Avaliação da necessidade de aditivos contratuais; e
- g) Condução do processo de repactuação, quando for o caso.

A IN nº 2/2008 apresenta também, em seu anexo IV, um Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva da Mão-de-obra, com os itens de verificação, a periodicidade, a conduta dos fiscais e o rol dos documentos que as empresas deverão apresentar por ocasião dos pagamentos (BRASIL, 2008). Já a IN nº 4/2008, que dispõe sobre a contratação de serviços de TI, possui na sua seção III instruções específicas para o gerenciamento do contrato.

As normas são recentes, portanto é necessário um período maior de vigência para apreciar devidamente as inovações introduzidas.

4. A ANÁLISE DE PROCESSOS COMO RECURSO PARA DEFINIR O MODELO DE ANÁLISE

4.1 O que é um processo?

Pode se dizer que o conceito de processo é aceito pela maioria dos autores como um sistema de entrada-processamento-saída (COSTA, 2009).

A importância do emprego do conceito de processo aumenta à medida que as empresas trabalham com conteúdo cada vez mais intelectual, oferecendo produtos cada vez mais ricos em valores intangíveis. É maior ainda nas empresas de conteúdo puramente intelectual (GONÇALVES, 2000b).

Segundo Cruz (2002), a estruturação por processo é desejável aos órgãos públicos, em virtude da sua natureza burocrática. O autor já coordenou um projeto de redesenho e melhoria do processo do contencioso da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ-SP) com o objetivo de dar maior rapidez e confiabilidade ao principal processo daquela Secretaria.

Todo trabalho importante realizado nas empresas faz parte de algum processo. Não existe um produto ou um serviço oferecido por uma empresa sem um processo organizacional.

Os processos na área fabril são fáceis de serem observados, mas o trabalho nos escritórios segue um fluxo conduzido pelos cabos de rede informatizada, sendo que o deslocamento do trabalho não é facilmente rastreável.

Segundo Gonçalves (2000b), as empresas do futuro deixarão de enxergar processo apenas na área industrial, serão organizadas em torno de seus processos não fabris essenciais e centrarão seus esforços em seus clientes.

O processo produtivo tradicionalmente é ignorado pelas empresas, mas pesquisas apontam que este processo pode custar cerca de 10% do valor do produto. Neste sentido, este processo tem sido o foco do esforço de otimização de resultados e redução de custos nas empresas. Por outro lado os processos que dão suporte aos processos produtivos são responsáveis por mais de 50% do custo dos produtos e somente nos últimos 10 ou 12 anos passaram a receber maior atenção (GONÇALVES, 2000b).

A visão de uma organização verticalizada, departamentalizada, desintegrada pode ser mudada para uma gestão orientada no sentido de agregação de valor que ocorre horizontalmente nas organizações, através de seus processos de negócio, de maneira a alcançar o melhor desempenho das organizações (SANTOS *et al.*, 2002).

Gerenciar as empresas pelo ponto de vista dos processos parece ser um dos grandes desafios da gestão eficaz de recursos humanos nas empresas nas próximas décadas. Entender como funcionam os processos e quais são os tipos existentes é importante para entender como eles devem ser gerenciados para obtenção do máximo resultado possível (GONÇALVES, 2000b).

4.2 Orientação por funções vs. Orientação por processos

A estrutura por funções, predominante nas empresas do século XX, está dando lugar a organização orientada por processos. Algumas empresas como *IBM*, *HP* e *Texas Instruments* estão se organizando por processos a fim de ter um desempenho melhor (GONÇALVES, 2000a).

Os processos ignoram os limites dos organogramas, portanto não é possível fazer uma leitura do funcionamento da empresa por meio dos organogramas. A transferência de atividades de uma unidade para outra pode conter erros e perda de tempo quando ocorrem numa estrutura organizacional convencional. Além disso, a identificação dos erros e atrasos pode ser difícil quando estas atividades não são organizadas por meio de processos (GONÇALVES, 2000a).

As organizações mais antigas podem ter mais dificuldade de trabalhar com este modelo, pois poderão ter compromissos estruturais e organizacionais com o passado. A estrutura por processos sugere que os donos dos processos não podem atuar como chefes dos empregados, isto é, os donos dos processos não podem dar ordens, eles têm que saber negociar e exercer influência. A idéia é trabalhar num ambiente de colaboração (GONÇALVES, 2000a).

Nesta nova estrutura as empresas estão organizando seus recursos e fluxos ao longo de seus processos básicos de operação. Na estrutura por funções as unidades das empresas atuam de forma isolada, operando em paralelo, sem muita interligação o que representa uma perda de tempo, qualidade e capacidade de atendimento.

Atualmente as parcerias e redes de empresas são comuns sendo que nem todos os recursos essenciais para operação da empresa se encontram dentro da empresa ou pertencem a ela. O novo modelo deve decretar o fim das relações duráveis entre empresa e empregados e a redefinição do modelo de distribuição de responsabilidades e poderes da organização (GONÇALVES, 2000b).

Uma estrutura organizacional por processos permite a redistribuição de recursos humanos ao longo dos processos de negócios, de maneira que a organização tende a ganhar tempo, qualidade e capacidade de atendimento dos clientes internos e externos. Por isso a organização orientada por processos se mostra como um modelo maduro de estrutura organizacional para as empresas do século XXI.

Segundo Cruz (2002) numa estrutura por funções são observados inúmeros problemas, tais como:

1. O fluxo de informação é truncado;
2. O fluxo de material é geralmente desorganizado;
3. O processo não tem um líder;
4. A sequência de operações não pode ser reorganizada facilmente;
5. Cada empregado só conhece sua própria atividade;
6. As melhorias no processo são raras e demoradas;
7. Cada empregado só é responsável por sua atividade.

A Figura 1 exemplifica um fluxo do processo numa estrutura por funções. É possível notar que os processos são difíceis de serem acompanhados, sendo que o retrato que se tem é de algo ineficiente, com baixa produtividade, falhas de comunicação e constantes atrasos. Esta estrutura é rígida, pesada, enquanto o processo é dinâmico, flexível e procura adaptar-se às mudanças que ocorrem no meio onde vive com a mesma rapidez das mudanças que o atingem.

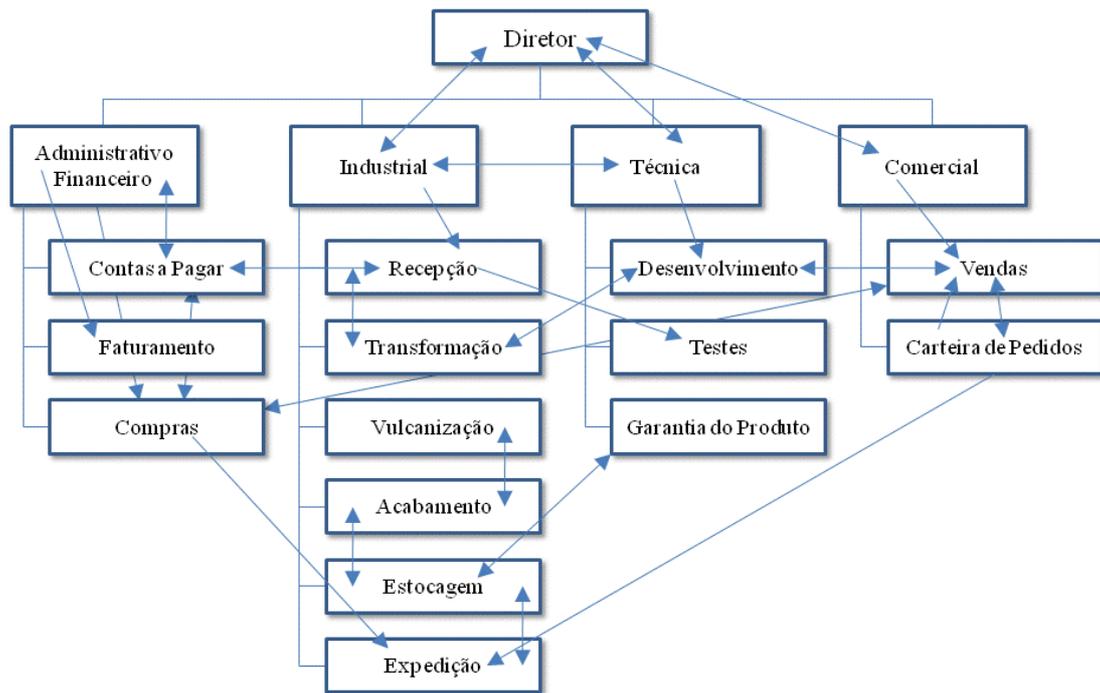


Figura 1 - Fluxo do processo numa estrutura por funções

Fonte: Adaptado de Cruz (2002)

Na estrutura orientada por processos, a situação inverte-se completamente, em comparação à estrutura orientada por funções. A Figura 2 mostra uma forma de representar uma estrutura deste tipo. Esta estrutura tem muitas vantagens em relação à estrutura tradicional e busca resolver um dos principais problemas da estrutura tradicional: a rigidez.

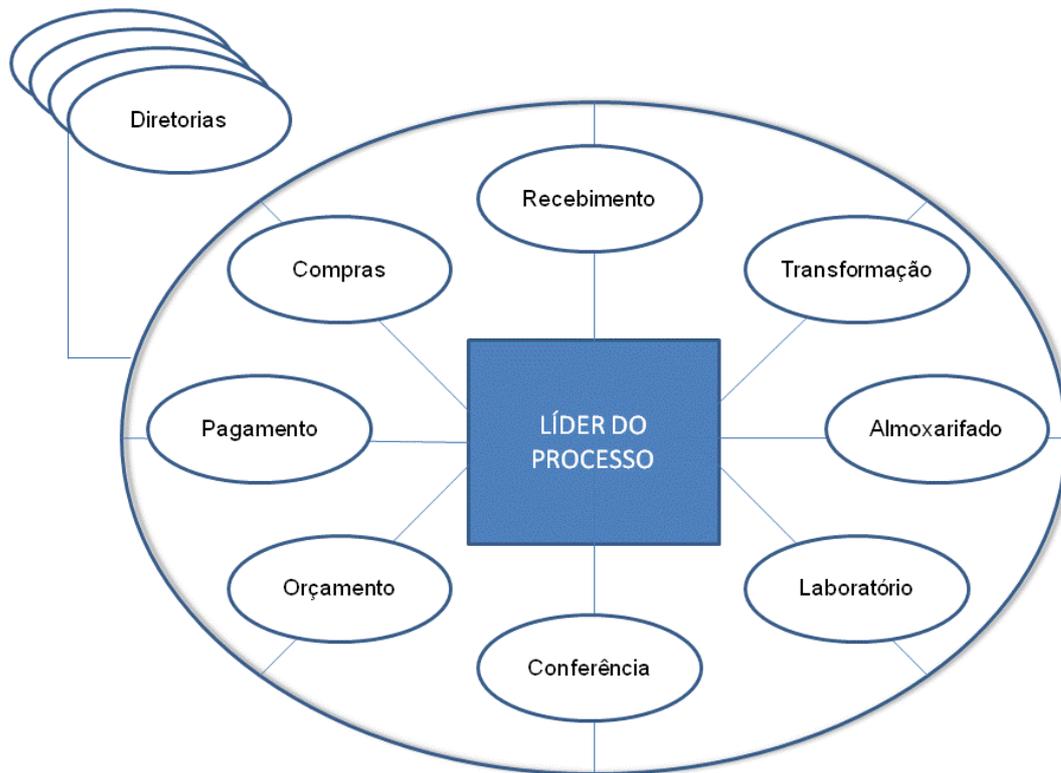


Figura 2 - Estrutura orientada a processo

Fonte: Adaptado de Cruz (2002)

Para Cruz (2002), entre as vantagens desta estrutura, estão:

1. O fluxo de material é organizado e limpo;
2. O processo tem um líder que é responsável por ele;
3. Cada empregado conhece o processo por inteiro;
4. As melhorias no processo são constantes,
5. Cada empregado é responsável pelo processo por inteiro e não somente por sua atividade.

Apesar das vantagens, existem críticas da estrutura organizacional por processos. Em muitas situações as pessoas que atuam são membros de equipes funcionais e de equipes de processos ao mesmo tempo e isso leva a duplicidade de comando e o conflito no emprego dos recursos da organização (GONÇALVES, 2000b).

Além da duplicidade de comando, aparecem questões difíceis de responder, como por exemplo: como trabalham as pessoas num processo? A quem respondem? Como se coordena o trabalho realizado no processo? (GONÇALVES, 2000b).

4.3 O Redesenho de Processos

Os processos de reengenharia na década de 1990 eram radicais e tinham como foco reduzir custo e tempo. Os resultados não foram satisfatórios, no entanto as organizações perceberam que poderiam melhorar seus processos, de uma maneira não tão radical, e aproveitando o conhecimento acumulado ao longo do tempo (SANTOS *et al.*, 2002). Contudo, a literatura, no geral, mostra exemplos do que ocorre antes e depois de um redesenho de processos, mas carece de exemplos que explorem o que ocorre durante o redesenho (REIJERS; MANSAR, 2004).

O redesenho de processo de negócios tem geralmente dois desafios: o desafio técnico, por conta da dificuldade no caso de mudanças radicais, e o desafio sócio-cultural, onde as pessoas envolvidas podem reagir contra as mudanças (REIJERS; MANSAR, 2004).

A solução desejável em um redesenho de processos é diminuir o tempo do processo, diminuir o custo do processo, aumentar a qualidade e flexibilidade do processo. No entanto, de acordo com Reijers e Mansar (2004), boa parte da literatura aponta que é necessário um *trade-off* na análise de processos, isto é, a troca. Por exemplo, se o processo fica mais rápido, é possível que haja perda de qualidade, ou ainda, se tarefas puderem ser feitas paralelamente poderá haver ganho de tempo, porém poderá haver aumento de custo.

Se em um redesenho de processo a decisão é dar poder aos funcionários, na esperança de reduzir custos e diminuir tempo de atendimento, a organização poderá perder qualidade nas decisões tomadas. Já uma automação pode trazer mais velocidade e melhores resultados ao processo, mas tem a desvantagem de ter um alto custo. A terceirização pode trazer menores custos ao processo, mas pode dificultar a coordenação das atividades e a qualidade do serviço pode diminuir.

Atualmente a tecnologia influencia tanto a forma de realizar o trabalho como a maneira de gerenciá-lo. A utilização de ferramentas de comunicação modernas, como o correio eletrônico e a teleconferência, viabiliza a montagem e o funcionamento de novos modelos de trabalho em grupo. Assim, a tecnologia é considerada a ferramenta do redesenho de processos por excelência (GONÇALVES, 2000b).

Entre todas as tecnologias empregadas nas empresas, a tecnologia da informação (TI) tem importância especial para a abordagem de processos. As empresas têm investido na aplicação de TI aos seus processos mais importantes, de negócios ou não, exatamente para poderem aperfeiçoar o seu desempenho (GONÇALVES, 2000b). Com o redesenho de processos de negócios a organização tende a ser mais eficiente e usar a tecnologia da informação de maneira mais produtiva (SANTOS *et al.*, 2002).

4.4 Metodologia de análise

Após a realização da modelagem da situação atual a empresa pode ser conduzida a uma fase de redesenho dos processos. Esse redesenho deve ser realizado com reuniões com os especialistas no processo. Isso traz benefícios para o desempenho global do negócio e integração do mesmo (SANTOS *et al.*, 2002).

Segundo Costa (2009), as técnicas de análise de processos são a entrevista, questionário, *workshop* e observação. Neste sentido, a metodologia de análise do presente trabalho será a entrevista por email com alguns colaboradores do INPE que atuam no processo de acompanhamento e fiscalização da execução de contratos. De acordo com Cruz (2002), a entrevista é uma das mais importantes técnicas de levantamento e documentação das atividades de um processo.

4.5 O processo de gestão de contatos no INPE

Diferentemente do setor privado, o setor público atua num contexto rígido por conta do embasamento legal que deve seguir. Características como a falta de flexibilização, grande quantidade de procedimentos e formalidades, acabam dificultando e dão morosidade aos processos internos.

Entretanto, este fato não pode ser caracterizado como uma barreira para o setor público, sendo assim, procedimentos e formas devem ser estabelecidas na Administração Pública para que problemas de gestão sejam minimizados (BATISTA; MALDONADO, 2008). É neste cenário que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) atua, sendo que novas rotinas específicas capazes de melhorar os processos devem ser incentivadas.

O INPE terceiriza algumas de suas atividades em contratos de desenvolvimento, de serviços e de prestação de serviços, sendo que as duas últimas categorias são chamadas de contratos de infraestrutura.

O INPE possui um Manual de Orientação a servidores designados para fiscalizar contratos, conforme anexo 2. Os servidores são designados pelo Diretor do INPE para fiscalizarem contratos. Já o documento que contém a designação é chamado de Portaria de Designação, conforme exemplo no anexo 3. É muito comum no INPE servidores fiscalizarem mais de um contrato.

Neste contexto, atualmente, o INPE possui mais de 50 contratos de infraestrutura, conforme Quadro 1, Quadro 2, Quadro 3 e Quadro 4, sendo que os objetos dos contratos são muito variados.

Contratos de infraestrutura: São José dos Campos (SJC) (Sede do INPE)					
Objeto	Contratada	Início	Vencimento	Responsável	Observação
Fornecimento de Energia Elétrica - SJC	Bandeirante Energia S.A.	04/08/09	01/08/11	Servidor designado	Prorrogável
Fornecimento de Energia Elétrica - Atibaia	Elektro Eletricidade e Serviço	01/01/10	31/12/11	Servidor designado	Prorrogável
Prestação de Serviços de operação e manutenção, preventiva e corretiva das instalações elétricas, eletrônicas, mecânicas, ar condicionados, civis, hidrossanitárias, águas pluviais, telhados e infraestrutura subterrânea.	Active Eng.	06/01/10	05/01/11	Servidor designado	Prorrogável
Locação de máquinas reprográficas	Canon	17/02/10	16/02/14	Servidor designado	Improrrogável
Cartas	ECT	16/06/10	15/06/11	Servidor designado	1º TA
Malote	ECT	01/01/10	30/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Limpeza e Conservação	Mosca	21/05/10	21/07/10	Servidor designado	PE 142/2010 - Encaminhado ao NAJ em 02/07/10
Segurança Patrimonial	Orpan	30/11/09	29/11/10	Servidor designado	Prorrogável
Refeição	Cucinare	14/05/08	14/05/11	Servidor designado	Prorrogável
Seguro de Veículos	Porto Seguro		07/08/10	Servidor designado	Apólice - Novo processo com o SIA
Publicidade Legal	EBC	04/01/10	31/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Publicação D.O.U.	Imprensa Nacional	01/01/10	31/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Apoio Administrativo IAI	Star Segur	03/05/10	29/10/10	Servidor designado	Improrrogável
Combustível para veículos	Tucano	01/01/10	30/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Apoio Administrativo	IPEPPI	23/05/10	31/12/10	Servidor designado	Em análise
Vigilância Patrimonial CRA	VIDICON	14/04/10	12/08/10	Servidor designado	Prorrogável
Telefonia móvel SJC/CP	Claro	30/12/09	27/06/10	Servidor designado	S/ Contrato
Circuitos	Embratel	01/01/10	31/10/10	Servidor designado	Improrrogável
Ramais e feixes	Embratel	18/11/09	17/11/10	Servidor designado	Prorrogável
Linhas diretas SJC/CP	Telefônica	02/12/09	01/12/10	Servidor designado	Em análise

Fornecimento de combustível para os veículos do INPE	Auto Posto Boa Ventura	01/01/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Fornecimento de óleo diesel para os geradores do CPTEC, LCP, BTSA e DGI	Auto Posto Boa Ventura	11/01/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Passagens Aéreas	Marafon	04/01/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável

Quadro 1 - Lista de Contratos de Infraestrutura do INPE de SJC

Fonte: Dados da pesquisa em 14 de julho de 2010

Contratos de infraestrutura: Unidade Regional do Centro-Oeste (URO) (Unidade Regional)					
Objeto	Contratada	Início	Vencimento	Responsável	Observação
Energia Elétrica	CEMAT	10/02/10	10/02/11	Servidor designado	Prorrogável
Serviço de Segurança e Vigilância Patrimonial	Security	01/10/09	30/10/10	Servidor designado	Prorrogável
Serviço de Limpeza e Conservação	Tillo	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Telefonia Fixa	Embratel	11/01/10	10/01/11	Servidor designado	Prorrogável
Abastecimento de Água	SANECAP	01/01/10	31/12/10	Servidor designado	Prorrogável

Quadro 2 - Lista de Contratos de Infraestrutura da URO

Fonte: Dados da pesquisa em 14 de julho de 2010

Contratos de infraestrutura: Unidade Regional de Cachoeira Paulista (URC) (Unidade Regional)					
Objeto	Contratada	Início	Vencimento	Responsável	Observação
Fornecimento de energia elétrica	Bandeirante Energia S.A.	07/01/10	05/01/11	Servidor designado	Prorrogável
Prestação de serviços	ECT	30/12/09	29/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Distribuição de publicidade legal impressa e/ou eletrônica	EBC	01/01/10	31/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Reciclagem de lixo do INPE de Cachoeira Paulista	Cooperativa São Vicente	29/09/08	29/09/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços especializados de vigilância e segurança patrimonial para as áreas e instalações do INPE/CP	GSV Grupo de Segurança e Vigilância Ltda	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços de Lavanderia para atender o Alojamento	Pratika Lavanderia S/C LTDA ME	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços especializados de limpeza predial, com remoção de resíduos sólidos das áreas edificadas e fornecimento de materiais	Paineiras Limpeza e Serviços Gerais	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços especializados de limpeza e conservação de áreas verdes, áreas pavimentadas e não pavimentadas (sistema viário), com remoção de	ST Paisagismo e Decoração LTDA	25/05/10	20/11/10	Servidor designado	Improrrogável

resíduos sólidos e fornecimento de materiais.					
Fornecimento de água potável	SABESP	31/10/09	30/10/10	Servidor designado	Prorrogável
Serviços Especializados para tratamento de água, com fornecimento de materiais para os Prédios: URC/LCP/DSA/CPT	J.V.Amorim Química - ME	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva do CPTEC/DSA 01 e 02/LIM/DGI/Treinamento CPTEC.	CONBRÁS Engenharia LTDA	30/06/10	27/09/10	Servidor designado	Improrrogável
Serviços de manutenção de equipamentos/software de marca NEC no parque computacional do CPTEC	NEC BRASIL S/A	20/04/10	18/07/10	Servidor designado	PE 122/2010 - Abertura em 12/07/2010.
Pagamento USGS pelo sinal recebido do satélite LANDSAT 5	LANDSAT 5	10/12/07	Prorrogação automática até 2011	Servidor designado	Em análise

Quadro 3 - Lista de Contratos de Infraestrutura da URC

Fonte: Dados da pesquisa em 14 de julho de 2010

Contratos de infraestrutura: Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais (CRS) (Unidade Regional)					
Objeto	Contratada	Início	Vencimento	Responsável	Observação
Fornecimento de Energia Elétrica para o CRS e OES	AES SUL	15/11/09	14/11/10	Servidor designado	Prorrogável
Serviços de telefonia móvel do CRS.	Vivo	01/01/10	31/12/10	Servidor designado	Prorrogável
Serviços de vigilância armada para o OES.	Matrix Vigilância	09/09/09	08/09/10	Servidor designado	Prorrogável
Prestação de serviço de limpeza, conservação e jardinagem para o CRS	Sulclean/CR S	01/07/10	31/12/10	Servidor designado	Improrrogável
Prestação de serviço de limpeza, conservação e jardinagem para o OES	Sulclean/OE S	07/05/10	06/08/10	Servidor designado	Prorrogável
Prest. de serv. de apoio Adm. CRS	Multiágil	11/05/10	11/08/10	Servidor designado	Prorrogável
Serviço de telefonia fixa	Embratel	01/04/10	30/09/10	Servidor designado	Em análise
Apoio Administrativo CRECTEALC	Sulclean / CRECTEAL C	03/05/10	02/08/10	Servidor designado	Em análise

Quadro 4 - Lista de Contratos de Infraestrutura do CRS

Fonte: Dados da pesquisa em 14 de julho de 2010

Além dos contratos mencionados nos Quadros 1, 2, 3 e 4 existem contratos com valor abaixo de R\$8.000,00 (oito mil reais), e ainda, o INPE possui atualmente mais de 70 contratos de desenvolvimento. O documento Portaria de Designação DE/DIR-1649, relaciona os contratos de desenvolvimento, também chamados de contratos industriais. Devido à

complexidade destes contratos e o grande vulto de recursos destinados a eles, foi criado o grupo Gestão de Contratos Industriais (GCO) para administrar os contratos de desenvolvimento. Contudo, não existe no INPE uma área formal para fiscalizar os contratos dos Quadros 1, 2, 3 e 4. Na verdade, os fiscais das Unidades do INPE são responsáveis pelos contratos da sua área. Em alguns casos, um único fiscal é responsável por vários contratos.

Cabe destacar que o INPE possui, conforme seu organograma no anexo 4, as áreas finalísticas e áreas meio. As áreas finalísticas têm o apoio exclusivo da área de Gestão de Contratos Industriais (GCO) para a gestão de contratos industriais, mas não existe nenhuma área exclusiva para dar apoio na gestão de contratos de infraestrutura. Na verdade, as áreas finalísticas do INPE possuem mais contratos de desenvolvimento (industriais) do que contratos de infraestrutura, sendo que a grande quantidade de contratos de infraestrutura fica distribuída nas áreas meio.

A Gestão de Contratos Industriais (GCO) representa uma atividade do INPE, com aproximadamente seis colaboradores que atuam exclusivamente no apoio aos fiscais de contratos de desenvolvimento designados por meio da Portaria de Designação DE/DIR-1649, intitulada Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Contratos. Esta única Portaria de Designação relaciona todos os contratos de desenvolvimento do INPE.

Já o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico do INPE (GAT) é a área do INPE que tem, entre suas funções, a de enviar para a Gestão da Comunicação Normativa (GCN) e a Gestão de Contratos Industriais (GCO) cópia dos contratos das empresas vencedoras dos processos licitatórios, para que estas áreas tomem as devidas providências. A GCN provê a designação dos fiscais e a GCO estabelece os primeiros contatos com o fiscal de contrato de desenvolvimento e solicita à GCN a designação do fiscal do contrato.

Todas estas unidades citadas nesta seção, isto é, GCN, GCO, GAT, estão atuando na unidade Direção do INPE, conforme anexo 4.

Pelo menos três problemas já são identificados neste momento. O primeiro deles é com relação aos contratos com valor abaixo de R\$8.000,00 (oito mil reais), que não estão relacionados nos Quadros 1, 2, 3 e 4. Conforme dispõe o inciso II, do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993, a Administração pode dispensar o processo de licitação para as compras e serviços até o limite de R\$8.000,00, exceto obras e serviços de engenharia. Neste caso, não são gerados contratos, apenas uma ordem de serviço. Assim, nenhuma área do INPE solicita à GCN designar o fiscal do contrato com valor abaixo de R\$8.000,00. Geralmente a designação ocorre quando a empresa já entregou o produto ou serviço e o fiscal precisa dar o aceite (procedimento que autoriza o pagamento à empresa contratada).

O segundo problema é com relação à atualização das Portarias de Designação de contratos de infraestrutura. Atualmente o INPE possui mais de 20 Portarias de Designação de Contratos de infraestrutura relacionando os mais de 50 contratos de infraestrutura. Para cada atualização das Portarias é necessária a assinatura do Diretor do INPE, de modo que o controle destas atualizações é muito trabalhoso, além disso, os fiscais de contratos muitas vezes não comunicam à GCN a data em que um contrato foi encerrado, para que seja atualizada a Portaria, o que muitas vezes torna o documento desatualizado.

Já os contratos industriais possuem apenas uma Portaria de Designação com a relação de todos os contratos industriais. Como citado anteriormente, a GCO se encarrega de comunicar à GCN, toda e qualquer alteração deste documento, de modo que a Portaria está sempre atualizada.

O terceiro problema, e sem dúvida o mais grave e que motivou o desenvolvimento desta monografia, são as falhas na gestão dos contratos de infraestrutura que levam a Administração a instaurar Comissões de Sindicância.

Muitas das falhas ocorrem porque os fiscais perdem o prazo legal para renovar/prorrogar os contratos. Como o INPE não pode deixar de contar com o serviço continuado, ocorre a necessidade de gerar um contrato emergencial, contudo, ao mesmo tempo o INPE instaura uma comissão de sindicância para apurar a razão pela qual não se renovou/prorrogou o contrato dentro do prazo legal.

Conforme dispõe o artigo 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua apuração imediata por meio de comissão de sindicância ou processo administrativo disciplinar (BRASIL, 1990).

Nestes termos, conforme pesquisa em 4 de junho de 2010, a Figura 3, mostra a quantidade de Comissões de Sindicância e de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) que o INPE instaurou entre 2005 e 2010.

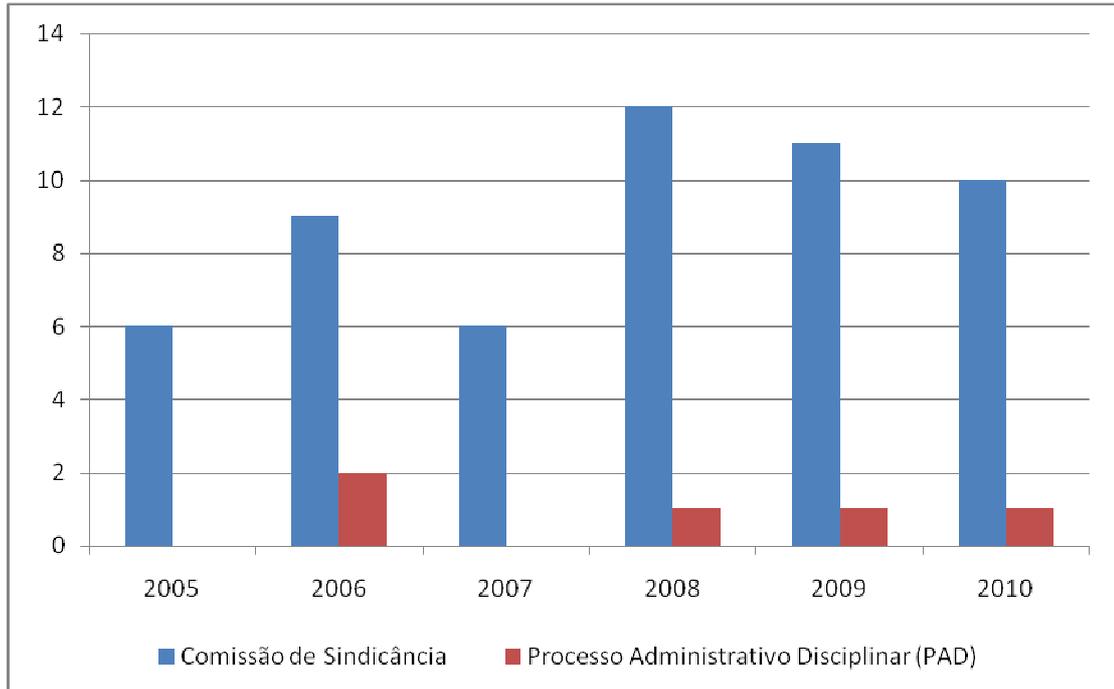


Figura 3 - Gráfico de Comissões de Sindicância e PAD no INPE no período de 2005 a 2010

Fonte: Dados da pesquisa

Importante notar que nem todas as Comissões de Sindicância e Processos Administrativos Disciplinares geradas no período de 2005 a 2010 foram criados para apurar fatos relacionados a gestão de contratos de infraestrutura. Ocorreram outros fatos que motivaram a criação destes instrumentos jurídicos. No entanto, em 2009, 10 comissões de sindicância foram instauradas para apurar fatos irregulares a respeito da gestão de contratos de infraestrutura. Já em 2010, até 4 de junho de 2010, já foram instauradas 10 comissões de sindicância para apurar fatos relacionados a gestão de contratos de infraestrutura, isto é, 100% dos casos até então.

Neste cenário, é oportuno que a fiscalização de contratos de infraestrutura seja revista, pois o INPE vem alocando muitos esforços para sanar problemas relacionados a gestão destes contratos.

5. APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Para Granjeiro (2004), as vantagens da análise e melhoria de processos estão na redução de custos, na rapidez do atendimento, na motivação dos funcionários e no maior controle dos processos. A análise e melhoria de processos deve ser uma atividade permanente

nas organizações que querem estabelecer um ambiente interno saudável e um trabalho mais produtivo.

5.1 Especificação da situação atual

O processo atual de fiscalização de contratos de infraestrutura do INPE inicia quando o Diretor designa, por meio de Portaria de Designação, o fiscal que irá acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Este trabalho de designação é conduzido pela Gestão da Comunicação Normativa (GCN) que comunica os fiscais através de e-mail.

É importante destacar que antes mesmo da contratação da empresa, o interessado na contratação do serviço elabora o processo de compras que irá subsidiar a licitação, isto é, o processo de escolha do fornecedor. No processo de compras existe um documento chamado Requisição de Compras (RC) que traz, dentre outras informações, o nome do futuro fiscal e do respectivo futuro substituto do fiscal. Assim, o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico (GAT) utiliza os dados da RC para colocar em um memorando a ser encaminhado à GCN que irá elaborar a Portaria de Designação.

Quando o fiscal recebe o comunicado via e-mail, no geral, ele já aguardava isso, pois normalmente o próprio fiscal ajuda na elaboração do processo de compras, portanto, antes mesmo da contratação, normalmente, ele já atua.

Para entender melhor a situação atual da gestão de contratos do INPE, é importante analisar o atual macroprocesso de gestão de contratos. A Figura 4 ilustra a situação atual da gestão de contratos do INPE.

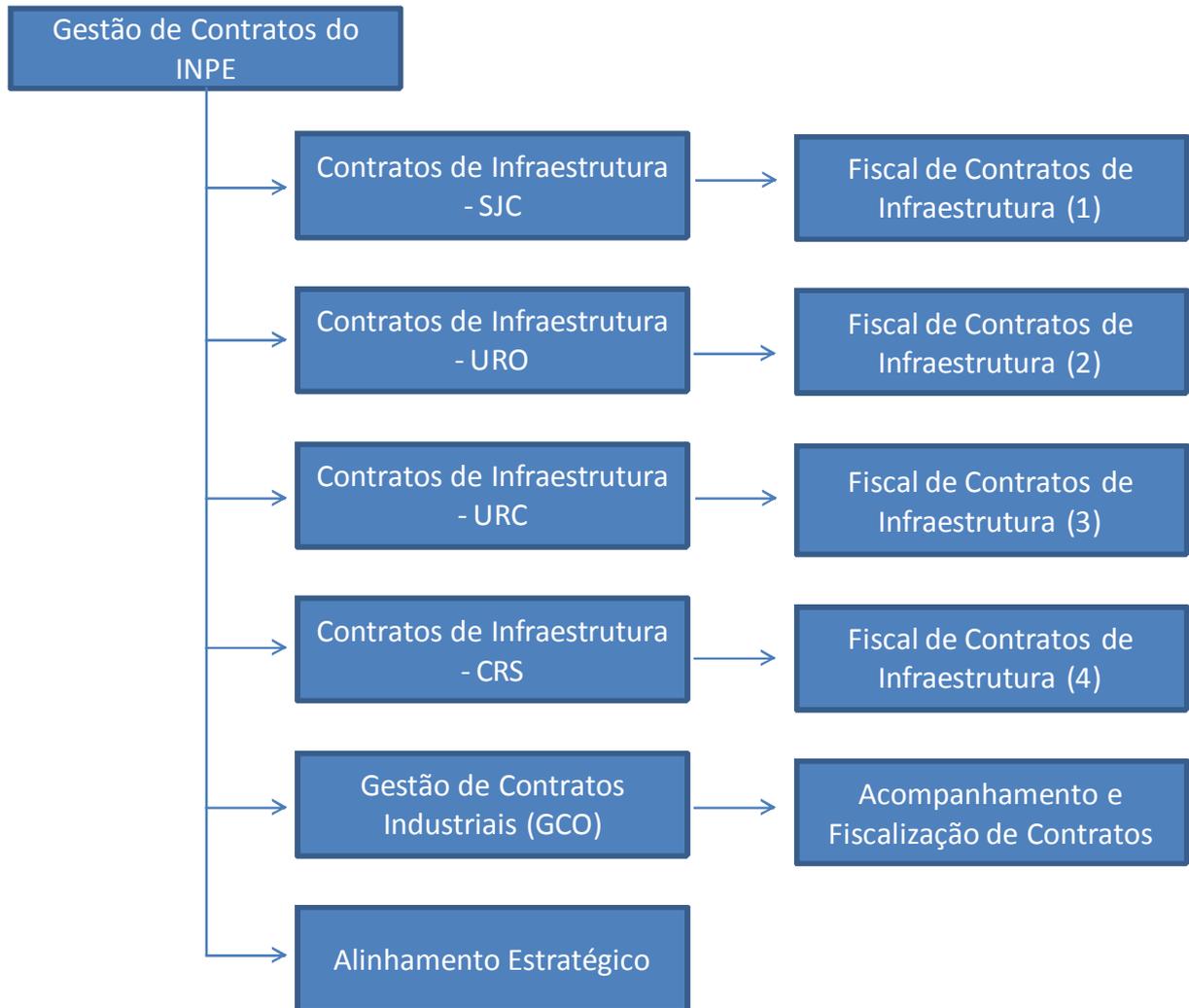


Figura 4 – Macroprocesso de Gestão de Contratos no INPE

Fonte: Dados da pesquisa

O Quadro 5 descreve cada macroprocesso da Figura 4.

Macroprocesso	Escopo
Contratos de Infraestrutura de SJC	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura da Unidade do INPE de São José dos Campos.
Contratos de Infraestrutura - URO	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura da Unidade Regional do Centro-Oeste – URO do INPE.
Contratos de Infraestrutura - URC	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura da Unidade Regional de Cachoeira Paulista – URC do INPE.
Contratos de Infraestrutura - CRS	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais - CRS do INPE.

Gestão de Contratos Industriais (GCO)	Abrange as atividades de gestão de contratos industriais do INPE.
Alinhamento Estratégico	Abrange as atividades de ajustes entre o contrato e aspectos estratégicos, administrativos, financeiros e orçamentários, envolvendo o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico do INPE (GAT), a Gestão da Comunicação Normativa (GCN), o Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ), o Serviço de Controle de Orçamento e Finanças (SOF) e o Planejamento Estratégico do INPE.
Fiscal de Contratos de Infraestrutura SJC (1), URO (2), URC (3) e CRS (4)	Abrange as atividades de fiscalização de contratos de infraestrutura de SJC (1), URO (2), URC (3) e CRS (4). As atividades de fiscalização de contratos de infraestrutura são conduzidas por fiscais e não por uma área de gestão. Os fiscais têm que atuar na gestão, na parte técnica e algumas vezes até na parte trabalhista dos contratos. Os fiscais não possuem uma área, como a Gestão de Contratos Industriais (GCO), para ajudar na gestão de contratos de infraestrutura.
Acompanhamento e Fiscalização de Contratos	Abrange as atividades de gestão de contratos industriais junto ao fiscal do contrato em todos os eventos de acompanhamento e fiscalização de contratos.

Quadro 5 - Descrição dos macroprocessos da Gestão de Contratos do INPE

Fonte: Dados da pesquisa

O disposto no Quadro 5 demonstra, como fator crítico, a fiscalização de contratos de infraestrutura nas Unidades de São José dos Campos (SJC), Unidade Regional do Centro-Oeste (URO), Unidade Regional de Cachoeira Paulista (URC) e Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais (CRS). Enquanto a Gestão de Contratos Industriais (GCO) possui uma estrutura capaz de assessorar os fiscais nos aspectos burocráticos, o fiscal de contrato de infraestrutura carece de apoio.

Já a Figura 5 demonstra o fluxo do processo de fiscalização de contratos de infraestrutura, que é similar nas Unidades de SJC, URO, URC e CRS.

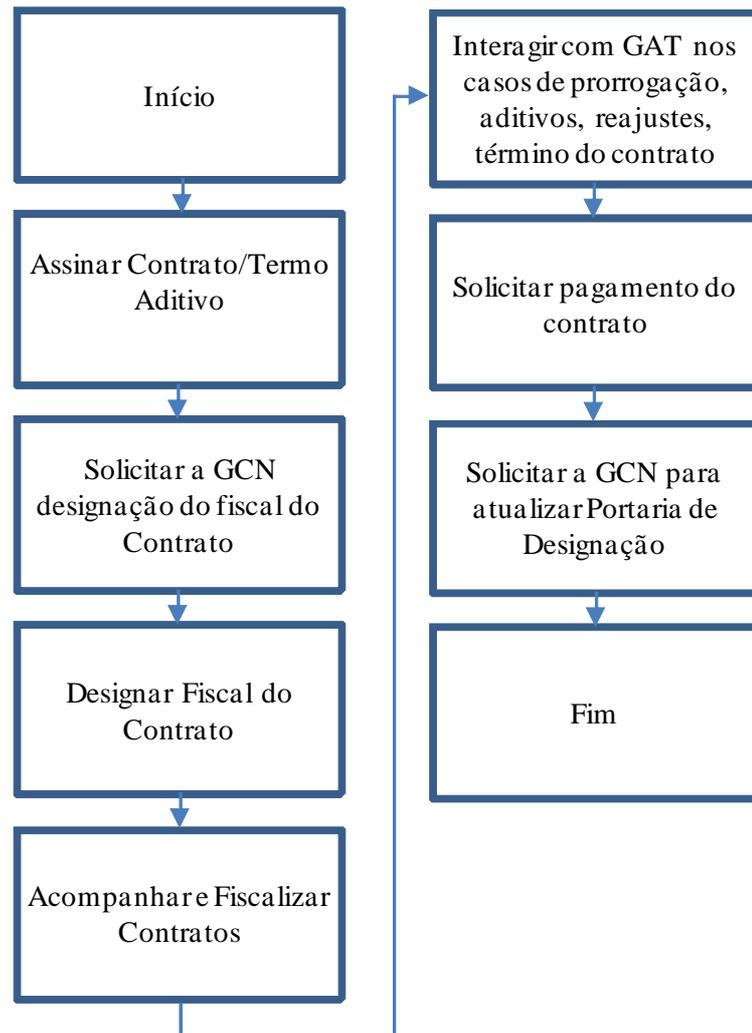


Figura 5 - Processo atual de fiscalização de contratos de infraestrutura SJC, URO, URC e CRS do INPE

Fonte: Dados da pesquisa

A Figura 5 ilustra, resumidamente, o processo atual de fiscalização de contratos de infraestrutura do INPE. Cabe ressaltar que este fluxo foi elaborado por meio de entrevistas com gestores e fiscais de contratos do INPE, de modo que não há um sistema integrado que faça cumprir o fluxo do processo de fiscalização de contratos de infraestrutura. Ocorre que, muitas vezes os fiscais não conseguem visualizar o fluxo como um todo, o que pode gerar descumprimento de prazos e retrabalhos no processo.

O processo atual de fiscalização de contratos de infraestrutura demonstra como o fiscal atua individualmente com um contrato. Não há procedimentos para tornar visíveis os eventos, isto é, as possibilidades decorrentes da ação de fiscalizar. A falta de um sistema integrado que

faça o alerta aos fiscais para os eventos, relacionados na Figura 5, representa um problema crítico.

Não há sistemas de Tecnologia da Informação (TI) voltados para a gestão de contratos de infraestrutura do INPE. De acordo com Costa (2009) “o redesenho dos processos depende de fortes investimentos em tecnologia e da capacidade humana para lidar com recursos eletrônicos e de comunicação”.

5.2 Proposta de melhoria

O redesenho do processo de gestão de contratos de infraestrutura deste trabalho sugere a criação de um grupo que possa auxiliar os fiscais nas diversas atividades que compõem a gestão de contratos. Neste sentido, a proposta é criar uma área semelhante a já existente Gestão de Contratos Industriais (GCO), que hoje gerencia somente contratos de desenvolvimento.

Com isso, os prazos de renovação/prorrogação deverão ser melhor cumpridos, evitando Comissões de Sindicância, pois um novo grupo de Gestão de Contratos de Infraestrutura (GIE) poderá fornecer modelos e outros instrumentos em consonância com as novas Instruções Normativas, de maneira a agilizar e proporcionar a melhor qualidade da gestão de contratos.

A idéia é deixar os fiscais de contratos resolverem as questões técnicas do contrato e a GIE cuidar das questões burocráticas e trabalhistas. Assim os fiscais não ficarão sobrecarregados e a GIE aproveitará melhor o conhecimento dos fiscais sendo então, um repositório de conhecimento para gerenciar contratos de infraestrutura.

Assim, a proposta do novo macroprocesso de Gestão de Contratos é apresentada na Figura 6.

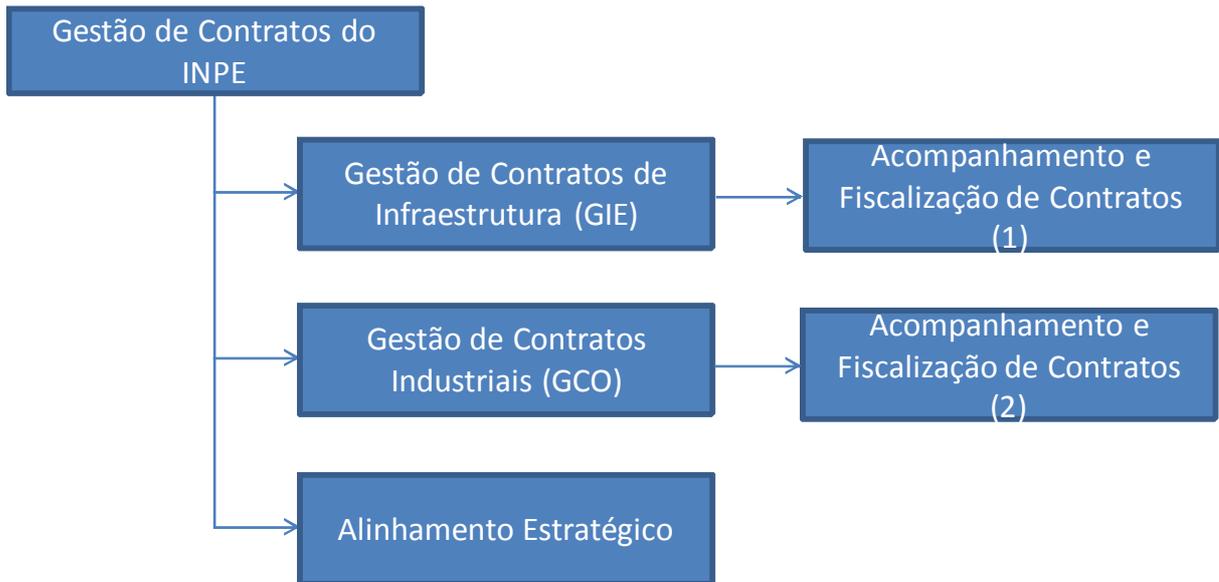


Figura 6 - Proposta do novo macro processo de Gestão de Contratos do INPE

Fonte: Dados da pesquisa

O Quadro 6 descreve cada macroprocesso da Figura 6.

Macroprocesso	Escopo
Gestão de Contratos de Infraestrutura (GIE)	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura do INPE.
Gestão de Contratos Industriais (GCO)	Abrange as atividades de gestão de contratos industriais do INPE.
Alinhamento Estratégico	Abrange as atividades de ajustes entre o contrato e aspectos estratégicos, administrativos, financeiros e orçamentários, envolvendo o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico do INPE (GAT), a Gestão da Comunicação Normativa (GCN), o Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ), o Serviço de Controle de Orçamento e Finanças (SOF) e o Planejamento Estratégico do INPE.
Acompanhamento e Fiscalização de Contratos (1)	Abrange as atividades de gestão de contratos de infraestrutura junto ao fiscal do contrato em todos os eventos de acompanhamento e fiscalização de contratos.
Acompanhamento e Fiscalização de Contratos (2)	Abrange as atividades de gestão de contratos industriais junto ao fiscal do contrato em todos os eventos de acompanhamento e fiscalização de contratos.

Quadro 6 - Descrição dos macroprocessos da Gestão de Contratos do INPE

Fonte: Dados da pesquisa

A proposta de melhoria pode ser visualizada na Figura 6. Nesta proposta haverá uma área chamada Gestão de Contratos de Infraestrutura (GIE), preferencialmente situada em São José dos Campos – SP, devido às facilidades logísticas e operacionais ali existentes, que será responsável em assessorar os fiscais de contratos de infraestrutura.

Os eventos em que a GIE irá atuar junto aos fiscais de contratos são demonstrados na proposta do novo fluxo do processo de fiscalização de contratos de infraestrutura do INPE.

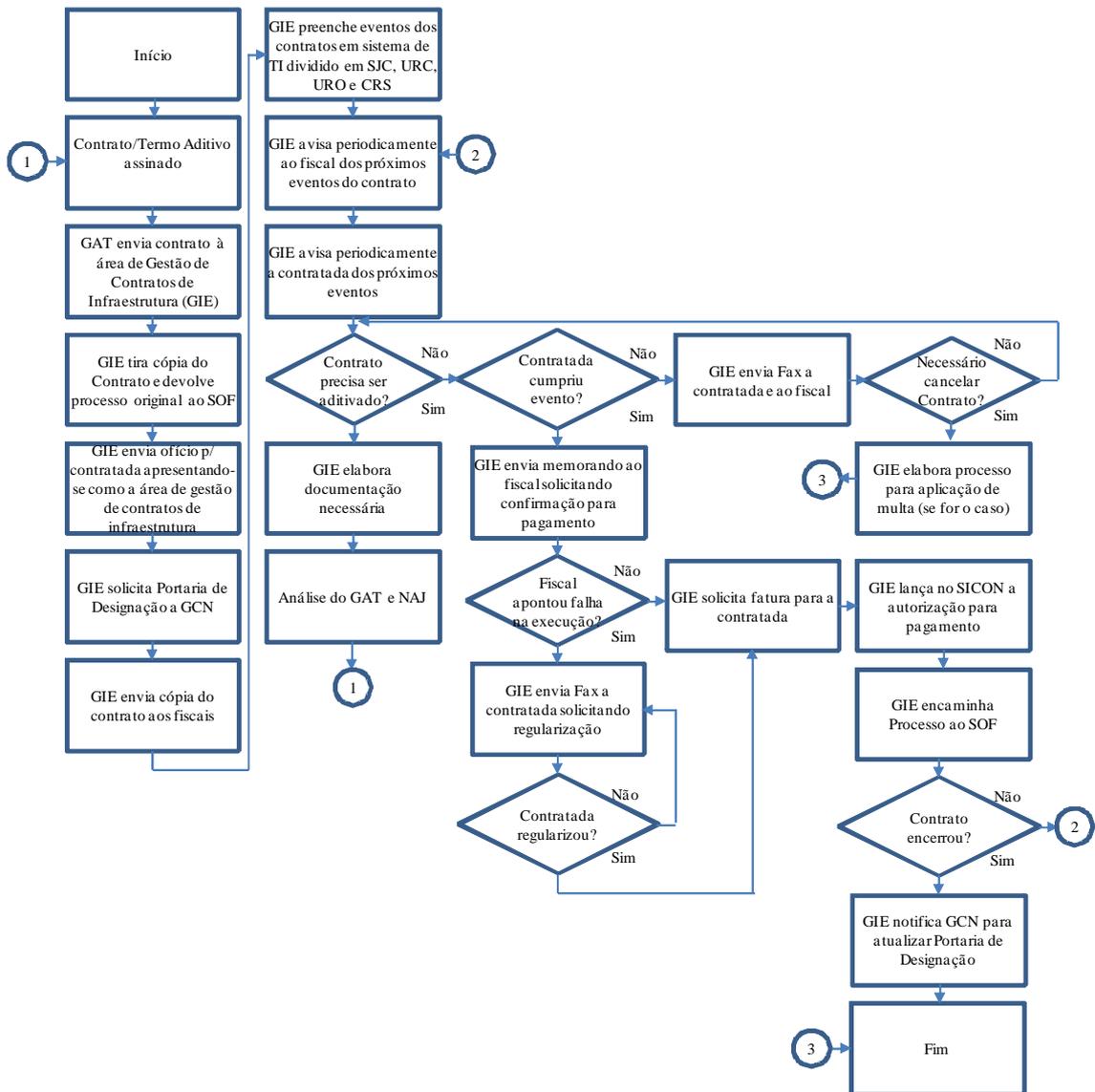


Figura 7 – Proposta do novo fluxo do processo de fiscalização de contratos de infraestrutura SJC, URO, URC e CRS do INPE

Fonte: Dados da pesquisa

A proposta do novo fluxo do processo de fiscalização de contratos de infraestrutura demonstra como um grupo atua para gerenciar vários contratos ao mesmo tempo, e não apenas um, como no fluxo atual apresentado na Figura 5.

Este esquema é similar ao já adotado pela Gestão de Contratos Industriais (GCO). A proposta é usar a mesma sistemática para gerenciar os contratos de infraestrutura do INPE.

A proposta de melhoria tem o objetivo de tornar visível os eventos, prazos, valores associados, empenhos e outros detalhes relacionados a gestão de contratos de infraestrutura.

A nova proposta inclui uma sistemática de acompanhamento de contratos divididos por unidades do INPE: SJC, URO, URC e CRS. Um sistema de informações poderá ser usado para preencher os dados dos próximos eventos onde poderão ser enviados alertas para evitar o descumprimento de prazos e fornecer aos tomadores de decisão, informações atualizadas de valores e comparativos históricos que facilitarão o planejamento de contratações para os próximos anos.

Na nova proposta, a Gestão de Contratos de Infraestrutura (GIE) fará contato com o fiscal e com a empresa contratada, de maneira a criar uma sinergia no processo. O novo fluxo coloca o fiscal, a empresa contratada e a GIE para gerenciarem o mesmo contrato, de forma a dar mais visibilidade ao processo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual configuração de gestão de contratos de infraestrutura do INPE prevê que cada fiscal gerencie seus contratos. Por conta das novas legislações que tratam do assunto, este modelo de gestão se mostra frágil, e conseqüentemente uma grande quantidade de Comissões de Sindicância foi instalada nos últimos meses para apurar irregularidades na gestão de contratos. Além disso, quando um fiscal gerencia um ou mais contratos, erros comuns são repetidos devido a falta de um processo sistemático que registre informações de modo que a organização possa aprender com suas próprias práticas.

Atualmente o INPE possui dezenas de Portarias de Designação para organizar e controlar a fiscalização dos contratos. A proposta deste trabalho também prevê a diminuição de Portarias de Designação, que poderá passar de dezenas para apenas uma. Isso agilizará sobremaneira a assinatura das Portarias de Designação pelo Diretor do Instituto. Com este modelo, ao invés de ter que assinar várias Portarias, haverá a possibilidade de assinar uma Portaria para contratos industriais e uma para contratos de infraestrutura.

Com uma nova área para realizar a Gestão de Contratos de Infraestrutura, o INPE terá um repositório de conhecimento, fato considerável para o Instituto, pois atualmente os seus recursos humanos estão se aposentando, sendo que o conhecimento tácito poderá se perder caso não seja adequadamente internalizado. Este repositório de conhecimento terá mais condições de se organizar, ao invés de cada fiscal de contrato fazer este trabalho.

Com relação aos contratos com valor abaixo de R\$8.000,00, a nova área também poderá assumir a gestão dos mesmos, de modo que todos os fiscais de contratos conhecerão a área de interface de comunicação com os demais atores do processo. Os fiscais terão todas as informações em apenas uma área, o que contribuirá sensivelmente na produtividade do trabalho.

Esta nova área poderá também criar um manual mais completo para o gerenciamento de contratos de infraestrutura, e ainda, uma sistemática de treinamento de fiscais a cada trimestre, de tal modo a criar um ambiente de aprendizado fortalecendo o processo de gestão de contratos.

A grande sugestão deste trabalho fica por conta da criação de uma área que dê visibilidade aos contratos e faça os alertas aos fiscais. No entanto, a implementação das sugestões deste trabalho poderá começar com a criação de um sistema de informação que fique a cargo de um ou mais colaboradores do INPE, não havendo a necessidade de criar uma área no primeiro momento.

Assim, as sugestões deste trabalho buscam evitar problemas na fiscalização dos contratos de infraestrutura, e conseqüentemente, a redução das Comissões de Sindicância, tornando a Instituição mais ágil e focada na entrega de serviços singulares para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). RAP. **Revista de Administração Pública**, FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008.

BRASIL. Portaria nº 897, de 3 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Ministério da Ciência e Tecnologia. Presidência da República, Brasília, DF, 4 dez. 2008.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF, 2 maio. 2008.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**. Presidência da República, Brasília, DF, 8 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**. Casa Civil. Presidência da República, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

CAVALCANTI, A. S. As novas regras para contratações de serviços comuns e de tecnologia da informação pela administração pública federal, segundo a jurisprudência do TCU. 2. Ed. São Paulo, 2010. **Seminário Especial realizado no Hotel HB Ninety**, em 7 maio 2010.

COSTA, M. M. **Gestão de Processos Organizacionais (Uma visão panorâmica & A importância da formação de uma equipe gestora do processo)**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Apostila de Curso.

CRUZ, T. **Sistemas, Organização & Métodos: Estudo Integrado das Novas Tecnologias da Informação e Introdução à Gerência do Conteúdo e do Conhecimento**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, J. U. J. **Lei nº 8.666/93: Licitações e Contratos Administrativos e legislação complementar**. Organização [dos textos e índices]. v. 1, 10. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GONÇALVES, J. E. L. Processo, que processo? **RAE. Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 4, p. 8-19, out./dez. 2000a.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processo. **RAE. Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000b.

GRANJEIRO, J. W. **Administração Pública**. 11 ed. Brasília: Editora Vestcon, 2004.

INPE. **Plano Diretor do INPE 2007-2011: planejamento estratégico do INPE**: São José dos Campos, 2007, 55p.

National Aeronautics and Space Administration - NASA. **NASA Glenn - Local Prime Contractor List**, 2009. Disponível em www.grc.nasa.gov/WWW/Procure/ContractorList/On-siteServiceContractorListing.htm> Acesso em 5 de set. de 2010.

OLIVEIRA, F. I. **Caminhos para o Espaço: 30 anos do INPE**. São José dos Campos, INPE: 1991. 112p.

REIJERS, H. A.; MANSAR, S. L. Best practices in business process redesign: an overview and qualitative evaluation of successful redesign heuristics. **The International Journal of Management Science**. (Omega), 33 (2005), April 2004, p. 283-306.

SANTOS, R. P. C.; CAMEIRA, R. F.; CLEMENTE, A. A.; CLEMENTE, R. G. Engenharia de Processos de Negócios: aplicações e metodologias. In: **ENEGEP - Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 2002, Curitiba. XXII ENEGEP - Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2002.

ZYMLER, B. As novas regras para contratações de serviços comuns e de tecnologia da informação pela administração pública federal, segundo a jurisprudência do TCU. 2 ed. São Paulo, 2010. **Seminário Especial realizado no Hotel HB Ninety**, em 6 maio 2010.

VIEIRA, A. P. Redação legal de editais com vocabulários jurídicos e contratos. **Apostila - Texto**. São José dos Campos, Jun. 2008.

ANEXO 1

Portaria da Advocacia Geral da União (AGU) que implanta o Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ) de São José dos Campos

PORTARIA Nº 429, DE 12 DE MAIO DE 2006

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, tendo em vista o disposto no art. 8º F da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, nos Atos Regimentais nº 1, de 22 de janeiro de 2002, nº 3, de 10 de abril de 2002, e considerando o que consta do Processo nº 00400.000001/2006-45, resolve:

Art. 1º Fica implantado o Núcleo de Assessoramento Jurídico em São José dos Campos - SP, órgão integrante da Consultoria-Geral da União, coordenado pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos, com a incumbência de prestar assessoramento jurídico aos seguintes órgãos, bem como aos seus titulares:

- I - Campo de Provas Brigadeiro Velloso;
- II - Centro de Lançamento da Barreira do Inferno;
- III - Centro de Lançamento de Alcântara;
- IV - Centro Técnico Aeroespacial;
- V - Instituto Tecnológico da Aeronáutica;
- VI - Instituto de Aeronáutica e Espaço;
- VII - Instituto de Fomento e Coordenação Industrial;
- VIII - Instituto de Estudos Avançados;
- IX - Grupamento de Infra-Estrutura e Apoio de São José dos Campos;
- X - Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de São José dos Campos;
- XI - Grupo Especial de Ensaio em Voo; e
- XII - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.**

Art. 2º O Núcleo de Assessoramento Jurídico de que trata esta Portaria deverá entrar em funcionamento no prazo de 60 (sessenta dias), cabendo à Secretaria-Geral da Advocacia-Geral da União adotar todas as providências administrativas necessárias.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA

ANEXO 2

Manual de Orientação a servidores designados para fiscalizar contratos



MANUAL DE ORIENTAÇÃO A SERVIDORES DESIGNADOS PARA FISCALIZAR CONTRATOS

INPE

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Maio/2005

ORIENTAÇÕES A SERVIDORES DESIGNADOS PARA FISCALIZAR CONTRATOS

O art. 67 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, assim estabelece:

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 ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Principais atribuições dos servidores designados para fiscalizar contratos:

- 01) Exigir da empresa contratada que cumpra o contrato em estrita observância às disposições daquele instrumento e de seus anexos¹. Qualquer alteração das disposições contratuais deve ser feita mediante a celebração do competente termo aditivo, não sendo admitidos ajustes verbais.
- 02) Verificar se o efetivo da contratada, no caso de terceirização de mão-de-obra (vigilância, limpeza, manutenção, etc.), corresponde ao número de profissionais previsto no contrato e exigir que os empregados da contratada obedeçam às normas internas do Instituto.
- 03) Verificar se os empregados da contratada estão devidamente registrados, exigindo para tanto, antes do início dos serviços, a apresentação da carteira profissional² (CTPS), recomendando-se a retenção de uma cópia para controle e arquivo.
- 04) Verificar se os registros constantes da carteira profissional, tais como cargo e salário, estão compatíveis com aqueles constantes da planilha de custos da empresa contratada.

- 05) Acompanhar rigorosamente o cumprimento dos prazos contratuais, não tolerando o descumprimento dos mesmos, salvo por razões justificáveis, apresentadas previamente pelas empresas.
- 06) Registrar, por escrito, todas as ocorrências relativas ao cumprimento inadequado do contrato, exigindo do preposto da empresa que tome ciência da irregularidade detectada. Recomenda-se a utilização de um livro próprio para tais anotações. Se o preposto da contratada recusar-se a tomar ciência da irregularidade, o registro pode ser testemunhado por duas outras pessoas, maiores de 18 (dezoito) anos, que não estejam subordinadas hierarquicamente ao servidor responsável pela fiscalização. Além disso, deve ser encaminhada carta com aviso de recebimento (AR) à empresa, notificando-a sobre a irregularidade³. No caso de reincidência ou de faltas reiteradas, o servidor deverá comunicar formalmente a Coordenação de Administração do INPE para a adoção das providências cabíveis.
- 07) Acompanhar os preços praticados no mercado para os serviços de mesma natureza daqueles que estão sendo fiscalizados e, sempre que se constatar que os preços contratuais são superiores àqueles vigentes no mercado, recomendar às instâncias competentes a revisão do preço contratual.⁴
- 08) Analisar os requerimentos apresentados pelas empresas contratadas, tais como, pedidos de dilação de prazos, repactuação do preço, re-equilíbrio econômico-financeiro do contrato, dentre outros, instruindo as áreas institucionais competentes com todos os elementos necessários à avaliação dos pedidos.
- 09) No caso de serviços contínuos (limpeza, vigilância, manutenção, etc.), atentar para o prazo de vigência do contrato e adotar oportunamente as providências cabíveis para prorrogação do mesmo ou, então, para início de uma nova licitação, tendo-se em conta a modalidade a ser adotada.⁵
- 10) Alertar a empresa contratada que para as hipóteses de caso fortuito e força maior, que impeçam a regular execução do contrato, existe procedimento específico, regulado no próprio contrato, e que devem ser suscitadas com, pelo menos, 10 (dez) dias de antecedência em relação ao prazo de cumprimento de um determinado evento contratual.
- 11) Efetuar todos os contatos e solicitações de serviços diretamente ao preposto indicado pela empresa.

¹ Da mesma maneira, não se pode exigir da empresa contratada nada além daquilo que foi previsto no contrato e em seus anexos, evitando o risco da empresa contabilizar eventuais “favores” por ocasião de pedidos de revisão ou repactuação de preços. Na hipótese de contratos que importem a disponibilização de bens de propriedade da contratada (caso de serviços de limpeza, por exemplo), o servidor somente deverá autorizar o início dos serviços quando todos os bens previstos na licitação estiverem alocados nas dependências do Instituto.

² Se, porventura, ocorrer um acidente de trabalho, o INPE pode ser responsabilizado solidariamente caso não tenha verificado a regularidade da situação do empregado perante a legislação trabalhista.

³ Esses registros são essenciais na hipótese de rescisão unilateral do contrato pelo INPE, caso a empresa contratada seja reincidente, ou caso revele inaptidão para realização dos serviços.

⁴ Deve-se dar especial atenção a esse aspecto por ocasião do pedido de prorrogação do contrato para o exercício subsequente. Esse é o momento oportuno para o servidor aferir se o mais vantajoso para o INPE é permanecer com aquela empresa, ou realizar nova licitação.

⁵ Se a licitação for realizada na modalidade “convite” ou “pregão”, recomenda-se que o processo seja iniciado com, pelo menos, 2 (dois) meses de antecedência em relação ao término do contrato; no caso de “tomada de preços”, os procedimentos devem ser iniciados com antecedência de 4 (quatro) meses; na hipótese de concorrência o prazo deve ser de, pelo menos, 5 (cinco) meses. Não é possível prorrogar-se um instrumento cuja vigência já se encontra expirada. Assim, na hipótese de prorrogação do contrato, recomenda-se que o pedido seja formalizado com, no mínimo, 2 (dois) meses de antecedência.

Observação importante

A atividade desempenhada pelo servidor responsável pela fiscalização de contratos é de extrema importância. A Administração designou aquele servidor por entender ser ele o mais apto a acompanhar a execução do contrato. Nesse contexto, espera-se desse servidor que seja diligente e atue sempre em consonância com o interesse público.

Na hipótese de dúvidas sobre o cumprimento de suas atribuições, o servidor deve dirigir-se às áreas competentes (administrativa, financeira, jurídica, etc.).

ANEXO 3

Exemplo de Portaria de Designação (DE/DIR) do INPE

Portaria de Designação nº 1036.54, de 30 de abril de 2010

Dispõe sobre o Acompanhamento e
fiscalização da execução de contratos.

O Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, no uso da competência que lhe foi delegada pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, através da Portaria nº 407, de 29/06/2006 e tendo em vista o disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666, de 21/06/93, na Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - IN nº 01, de 08/08/2002 e nos respectivos contratos celebrados entre o INPE e as empresas, a seguir especificadas,

- *Canon do Brasil Indústria e Comércio Ltda.* - R.D. nº 01.06.001.0/2010
- *Claro S.A.* - R.D. nº 01.06.045.0/2008
- *Claro S.A.* - R.D. nº 01.06.134.0/2009
- *Cucinare Pró Alimentação Ltda.* - R.D. nº 01.14.017.0/2008
- *Cooperativa Futura de São José dos Campos* - R.D. nº 01.06.025.0/2009
- *Cooperativa de Produtos Recicláveis e Descartáveis do Jardim São Vicente* - R.D. nº 01.06.024.0/2009
- *Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP* - R.D. nº 01.14.130.0/2008
- *Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP* - R.D. nº 01.06.042.0/2009
- *Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - Embratel* - R.D. nº 01.06.140.0/2004
- *Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. - Embratel* - R.D. nº 01.06.089.0/2009
- *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos* - R.D. nº 01.06.081.1/2009
- *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos* - R.D. nº 01.06.033.0/2009
- *IKON Gestão, Conhecimentos e Tecnologia Ltda.* - R.D. nº 01.06.123.0/2009
- *MOSCA Grupo Nacional de Serviços Ltda.* - R.D. nº 01.06.014.1/2007
- *Marafon & Petkow Ltda-Me* - R.D. 01.06.109.0/2009
- *Niwa & Niwa Ltda-EPP* - R.D. nº 01.06.019.0/2006
- *ORPAN - Organização Panamericana de Segurança Patrimonial Ltda.* R.D. nº 01.06.075.0/2009
- *Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP* - R.D. nº 01.06.006.0/2009
- *Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP* - R.D. nº 01.06.084.0/2009
- *Tucano Auto Postos S.J. dos Campos* - R.D. nº 01.06.119.0/2009

DESIGNA

Para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, **como titulares**, os servidores:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- *Claro S.A.* - R.D. nº 01.06.045.0/2008
- *Claro S.A.* - R.D. nº 01.06.134.0/2009
- *Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP* - R.D. nº 01.14.130.0/2008
- *Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP* - R.D. nº 01.06.042.0/2009
- *IKON Gestão, Conhecimentos e Tecnologia Ltda.* - R.D. nº 01.06.123.0/2009
- *Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - Embratel* - R.D. nº 01.06.140.0/2004
- *Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. - Embratel* - R.D. nº 01.06.089.0/2009
- *Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP* - R.D. nº 01.06.006.0/2009
- *Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP* - R.D. nº 01.06.084.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- *Cucinare Pró Alimentação Ltda.* - R.D. nº 01.14.017.0/2008

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- *Canon do Brasil Indústria e Comércio Ltda.* - R.D. nº 01.06.001.0/2010

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- *Cooperativa Futura de São José dos Campos* - R.D. nº 01.06.025.0/2009
- *Cooperativa de Produtos Recicláveis e Descartáveis do Jardim São Vicente* - R.D. nº 01.06.024.0/2009
- *Marafon & Petkow Ltda-Me* - R.D. 01.06.109.0/2009

- MOSCA Grupo Nacional de Serviços Ltda. - R.D. nº 01.06.014.1/2007
- Niwa & Niwa Ltda-EPP - R.D. nº 01.06.019.0/2006
- ORPAN - Organização Panamericana de Segurança Patrimonial Ltda. R.D. nº 01.06.075.0/2009
- Tucano Auto Posto S.J. dos Campos - R.D. nº 01.06.119.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - R.D. nº 01.06.081.1/2009
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - R.D. nº 01.06.033.0/2009

E como **substitutos**, nas ausências e impedimentos legais dos referidos titulares, os servidores:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Cooperativa Futura de São José dos Campos - R.D. nº 01.06.025.0/2009
- Cooperativa de Produtos Recicláveis e Descartáveis do Jardim São Vicente - R.D. nº 01.06.024.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Canon do Brasil Indústria e Comércio Ltda. - R.D. nº 01.06.001.0/2010

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Niwa & Niwa Ltda-EPP - R.D. nº 01.06.019.0/2006

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- IKON Gestão, Conhecimentos e Tecnologia Ltda. - R.D. nº 01.06.123.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - R.D. nº 01.06.081.1/2009
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - R.D. nº 01.06.033.0/2009
- Marafon & Petkow Ltda-Me - R.D. 01.06.109.0/2009
- MOSCA Grupo Nacional de Serviços Ltda. - R.D. nº 01.06.014.1/2007
- ORPAN - Organização Panamericana de Segurança Patrimonial Ltda. R.D. nº 01.06.075.0/2009
- Tucano Auto Posto S.J. dos Campos - R.D. nº 01.06.119.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Claro S.A. - R.D. nº 01.06.045.0/2008
- Claro S.A. - R.D. nº 01.06.134.0/2009
- Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP - R.D. nº 01.14.130.0/2008
- Dalcom do Brasil Tecnologia e Infraestrutura Ltda. EPP - R.D. nº 01.06.042.0/2009
- Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A. - Embratel - R.D. nº 01.06.140.0/2004
- Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. - Embratel - R.D. nº 01.06.089.0/2009
- Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP - R.D. nº 01.06.006.0/2009
- Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP - R.D. nº 01.06.084.0/2009

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, CPF nº XXX.XXX.XXX-XX

- Cucinare Pró Alimentação Ltda. - R.D. nº 01.14.017.0/2008

1.0 - Atribuições:

- 1.1 - observar atentamente o disposto no **Manual de Orientação a Servidores Designados para Fiscalizar Contratos**, disponível na INTRANET - Comunicação Normativa - Manuais;
- 1.2 - acompanhar e fiscalizar a execução do referido contrato;
- 1.3 - anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas e incorreções observadas;
- 1.4 - informar ao superior hierárquico, em tempo hábil, para a tomada de medidas convenientes, as decisões e providências que ultrapassarem sua competência;
- 1.5 - proceder à medição e registrar o aceite do fornecimento/serviço no Sistema SICON;
- 1.6 - informar à Gestão de Comunicação Normativa - GCN, a data do último aceite do serviço/fornecimento, na Nota Fiscal passada ao Serviço de Orçamento e Finanças - SOF;
- 1.7 - nos casos de serviços de engenharia civil, fica o designado responsável em informar à “Comissão Permanente para Assessoramento Técnico em Obras e Serviços de Engenharia (DE/DIR-316)” o início das obras.

ANEXO 4

Organograma do INPE

