



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**



**PATRÍCIA ALVES NEVES**

**GESTÃO DE CONTRATOS E OS MECANISMOS DE  
CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA:  
ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE**

**Salvador  
2018**

**PATRÍCIA ALVES NEVES**

**GESTÃO DE CONTRATOS E OS MECANISMOS DE CONTROLE NA  
TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO  
IAM/FIOCRUZ/PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes

**Salvador  
2018**

# FICHA CATALOGRÁFICA

Escola de Administração - UFBA

N513 Neves, Patrícia Alves.

Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/Fiocruz/PE / Patrícia Alves Neves. – 2018.

106 f.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Terceirização – Estudo de caso. 2. Controle administrativo.  
3. Contratos administrativos - Administração. 4. Terceirização – Inspeção.  
Conflito de interesse (Serviço público). 5. Administração pública.  
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.4058

**PATRÍCIA ALVES NEVES**

**GESTÃO DE CONTRATOS E OS MECANISMOS DE CONTROLE NA  
TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO  
IAM/FIOCRUZ/PE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 12 de julho de 2018.

**Banca Examinadora:**

Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes – Orientadora  
Doutora em Administração  
Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração

André Luis Nascimento dos Santos  
Doutor em Administração  
Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração

Sydia Rosana de Araújo Oliveira  
Doutora em Saúde Pública – ISC/UFBA  
Professora do Instituto Aggeu Magalhães/FIOCRUZ/PE

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a Deus, que me concedeu coragem e determinação para ultrapassar todas as dificuldades nessa jornada.

Aos meus pais, por todo amor, carinho e acolhimento em todas as minhas idas à Salvador durante a realização do mestrado.

Ao meu marido, pelo apoio incondicional, pela compreensão das minhas ausências físicas e emocionais e pelo incentivo na realização e conclusão do mestrado.

À minha irmã Cristina e sobrinhos Júlia, Maria Luíza e Flavinho, pela atenção especial que sempre me dispensaram nos nossos encontros mensais tão esperados.

Agradeço de forma especial aos meus filhos Danielle e Diego, responsáveis pela renovação das minhas forças.

Ao Instituto Aggeu Magalhães e à Universidade Federal da Bahia, pela oportunidade da realização desse curso.

Aos colegas do IAM/FIOCRUZ, pelo apoio, compreensão e contribuição e às colegas e parceiras do SEAG, que me deram o suporte necessário, compensando as minhas ausências.

Aos colegas do Mestrado Profissional em Administração, pelas angústias e alegrias compartilhadas e pela parceria fundamental nessa trajetória acadêmica.

Agradeço finalmente aos que não foram citados aqui, mas que direta ou indiretamente fizeram parte dessa conquista, os meus sinceros agradecimentos.

NEVES, Patrícia Alves. GESTÃO DE CONTRATOS E OS MECANISMOS DE CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE. 108f. il. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

Este trabalho objetiva analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no Instituto Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz de Pernambuco. Para tanto, utilizou-se como embasamento teórico a Teoria da Agência e como procedimentos metodológicos, estudo de caso de natureza qualitativa e exploratória, aplicando-se questionários com os agentes envolvidos no processo, realizando entrevistas com gestores institucionais e análise documental da Instrução Normativa nº 5/2017 e termos de referência dos contratos de terceirização. As entrevistas e questões abertas dos questionários foram analisadas mediante análise categorial de conteúdo, as questões fechadas por meio de frequência simples, cujos resultados são apresentados em gráficos e os documentos foram analisados por meio da análise documental. Os resultados indicam que os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada, operacionalizados mediante a fiscalização, não resguardam o Instituto Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz de Pernambuco de uma responsabilização subsidiária, necessitando assim da criação de uma equipe para realização da fiscalização administrativa de todos os contratos de terceirização. Sugere-se a capacitação permanentemente da equipe, em todas as atualizações legais, para que esta esteja apta a realizar os controles necessários, de forma a minimizar os riscos de responsabilização por encargos previdenciários e trabalhistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terceirização. Administração Pública. Teoria da Agência. Fiscalização. Mecanismos de controle.

NEVES, Patrícia Alves. MANAGEMENT OF CONTRACTS AND THE CONTROL MECHANISMS IN THE OUTSOURCING OF WORK HAND: CASE STUDY IN IAM/FIOCRUZ/PE. 108 pp. ill. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018

### **ABSTRACT**

This work aims to analyze the control mechanisms used in the management of outsourced labor contracts at the Aggeu Magalhães Institute of the Oswaldo Cruz Foundation of Pernambuco. For that, the Theory of the Agency was used as theoretical basis and as methodological procedures, a qualitative and exploratory case study, applying questionnaires with the agents involved in the process, conducting interviews with institutional managers and documentary analysis of Normative Instruction nº 5/2017 and terms of reference of outsourcing contracts. The interviews and open questions of the questionnaires were analyzed through categorial analysis of content, the questions closed by means of simple frequency, whose results are presented in graphs and the documents were analyzed through documentary analysis. The results indicate that the control mechanisms used in the management of outsourced labor contracts operationalized through supervision do not protect the Aggeu Magalhães Institute from the Oswaldo Cruz Foundation of Pernambuco from a subsidiary responsibility, thus requiring the creation of a team to carry out the inspection of all outsourcing contracts. It is suggested that the team be permanently trained in all legal updates so that it is able to carry out the necessary controls in order to minimize the risks of liability for social security and labor charges.

**KEYWORDS:** Outsourcing. Public Administration. Agency Theory. Supervisory. Control mechanisms.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Delimitação da área de atuação do Estado .....	12
Figura 2	Estrutura da norma – IN nº 5/2017 .....	30
Figura 3	Objetivos da IN nº 5/2017 .....	31
Figura 4	Atores na fiscalização – IN nº 5/2017 .....	32
Figura 5	Organograma Fiocruz, 2017 .....	39
Figura 6	Organograma IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	43
Quadro 1	Síntese do Plano de Análise de Dados .....	46
Tabela 1	Perfil dos fiscais de contratos .....	59
Gráfico 1	Atividades praticadas pelos fiscais de contratos de terceirização. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	64
Gráfico 2	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 1. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	71
Gráfico 3	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 2. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	71
Gráfico 4	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 3. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	72
Gráfico 5	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 4. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	72
Gráfico 6	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 5. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	73
Gráfico 7	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 6. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	73
Gráfico 8	Dificuldades na atividade fiscalizatória – Fiscal 7. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	74
Gráfico 9	Causas das falhas na execução dos contratos. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	76
Gráfico 10	Conhecimento das consequências de falhas na fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada e importância da atividade fiscalizatória. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018 .....	81



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANS – Acordo de Nível de Serviço

APF – Administração Pública Federal

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CLAD – Centro Latino Americano de Administração

COGEAD – Coordenação Geral de Administração

C&T – Ciência e Tecnologia

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPI – Equipamento de Proteção Individual

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IAM – Instituto Aggeu Magalhães

IMR – Instrumento de Medição de Resultado

IN – Instrução Normativa

MPDG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MP – Ministério Público

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PE – Estado de Pernambuco

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

SEGES – Secretaria de Gestão

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedor

SISG – Sistema de Serviços Gerais

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TA – Teoria da Agência

TCU – Tribunal de Contas da União

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	20
1.1 Teoria da Agência .....	20
1.1.1 O modelo agente-principal .....	20
1.1.2 A Teoria da Agência e a terceirização de mão de obra .....	23
1.2 Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública .....	25
1.2.1 A atividade de fiscalização de contratos .....	25
1.2.2 A IN n° 5/2017 e as inovações na contratação .....	28
1.2.3 Os agentes e as vertentes da fiscalização do contrato na IN n° 5/2017 .....	33
<b>2 ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	36
2.1 Tipo de estudo .....	36
2.2 Sujeitos da pesquisa .....	37
2.3 <i>Locus</i> da pesquisa .....	37
2.3.1 A FIOCRUZ: contextualização .....	37
2.3.2 O Instituto Aggeu Magalhães – IAM/FIOCRUZ/PE.....	41
2.4 Coleta de dados .....	44
2.5 Plano de análise dos dados .....	45
2.6 Aspectos éticos .....	46
<b>3. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE e DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> ....	48
3.1 Amparo legal da gestão de contratos de terceirização .....	48
3.1.1 Procedimentos legais no controle da gestão de contratos de terceirização à luz da IN n° 5/2017 .....	48
3.1.2 Responsabilidades dos fiscais de contratos de terceirização .....	53
3.1.3 Penalidades aplicáveis à empresa prestadora de serviços de terceirização .....	55
3.2. A gestão de contratos de mão de obra terceirizada no Instituto Aggeu Magalhães/FIOCRUZ/PE .....	58
3.2.1 Perfil dos fiscais de contratos .....	58
3.2.2 Compreendendo o processo de trabalho dos fiscais de contrato .....	61
3.2.3 Os mecanismos de controle dos fiscais do IAM e a IN n° 5/2017 .....	66

3.2.4 Dificuldades enfrentadas na fiscalização contratual .....	70
3.3. Percepção da gestão institucional .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	90
<b>APÊNDICE A</b> – Questionário Gestores de contratos .....	97
<b>APÊNDICE B</b> – Gestores Institucionais IAM/FIOCRUZ .....	100
<b>APÊNDICE C</b> – Questionário Gestor Setor de Contratos .....	103
<b>ANEXO A</b> – Tabelas de sanções administrativas .....	105

## INTRODUÇÃO

Na administração pública a terceirização surge como uma alternativa de utilização de mão de obra, sem que a organização contratante tenha vínculo direto com o empregado (DELGADO,2008). É voltada para as atividades de apoio, não relacionadas diretamente com as atividades organizacionais.

Em diferentes países a terceirização se apresenta com nomenclaturas diferenciadas. Nos Estados Unidos, utiliza-se o termo “outsourcing” que significa fornecimento vindo de fora (FADEL, 2017). Na França, a terceirização é tratada como *sous-traitance*, quando a situação se refere a uma empresa subcontratada trabalhando dentro da organização principal e *externalizacion* se o trabalho for realizado fora da organização (MARCELINO, 2006). Já na Itália e em Portugal, utilizam-se respectivamente as denominações *sucontrattazione* e subcontratação para designar a ideia de saída do processo produtivo do âmbito de uma organização e delegação para outra (MARQUES, 1989).

No Brasil, com a crise de 1929, os cafeicultores viram como única saída para o problema o investimento do restante de seu capital em indústrias. Assim, empregaram terceiros para execução de tarefas secundárias, objetivando poupar a verba destinada a mão de obra. Em 1950, alguns empresários, influenciados pelas recentes tendências industriais de organização do processo de produção (taylorismo e toyotismo), focalizavam os objetivos e os princípios da empresa e convergiam todos os esforços para o êxito do negócio (FUCS, 2009). A indústria automobilística é um exemplo na qual se adotou a terceirização. Observa-se assim que no setor privado a terceirização não é um assunto novo.

Na década de 80, com a crise na economia dos países desenvolvidos, a altíssima inflação no Brasil e o baixo crescimento, acelera-se o processo de globalização e começa a discussão sobre a diminuição do papel do Estado. Na década de 90 com as baixas taxas médias de crescimento, abertura comercial e financeira, forte crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), perda da importância do emprego industrial, reestruturação produtiva e privatizações, a terceirização é utilizada como forma de conter gastos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A terceirização surgiu na administração pública brasileira em meio à discussão e implementação da Reforma Gerencial, que ganhou destaque no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), buscava-se reformular e reordenar a Administração Pública Federal (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A Reforma Gerencial buscou estabelecer e implementar medidas organizativas e administrativas que garantissem à administração pública mais eficiência, qualidade na prestação dos serviços públicos, aumento da transparência e da *accountability*. Com estas medidas, foram empreendidas reformas estruturais e implementadas novas práticas gerenciais, visando o alcance dos objetivos estabelecidos pela abordagem do New Public Management (BRESSER-PEREIRA, 1999).

De acordo com Marini (2005), esse movimento chegou ao Brasil em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial do governo FHC e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). Das reformas apresentadas como prioritárias destacavam-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente.

Para Motta (2013), o *New Public Management* tinha o objetivo primordial de fazer a administração pública operar como uma empresa privada e assim adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços.

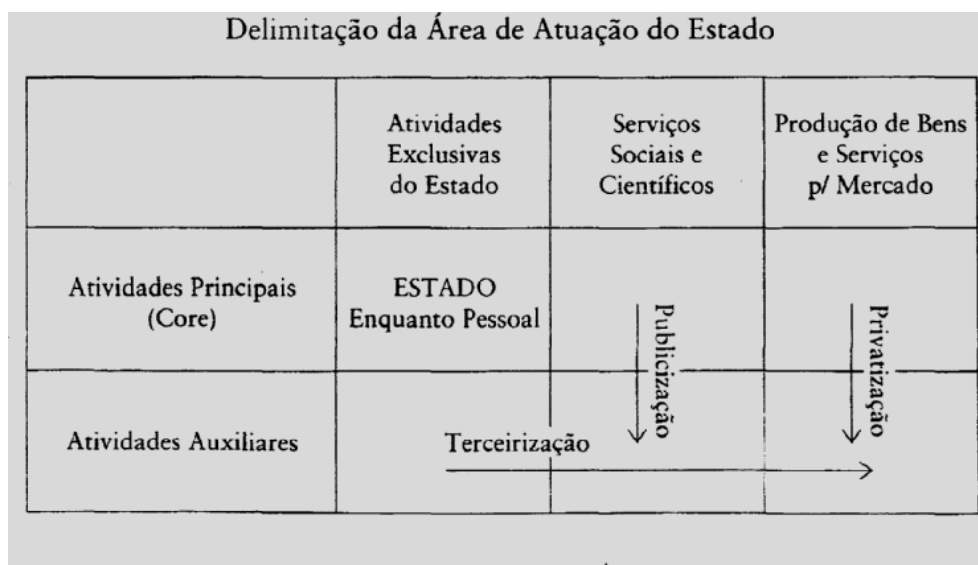
Nesse contexto, a terceirização apresentou-se como uma medida que contribuía para a efetivação dos preceitos da eficiência, flexibilidade e produtividade através da descentralização administrativa. À medida que transfere para terceiros a responsabilidade pela realização de serviços que não fazem parte de sua linha principal de atuação, o ente público foca seus esforços no cumprimento de seus objetivos institucionais.

Delgado (2008) explica que a terceirização caracteriza-se pela dissociação do trabalhador do vínculo trabalhista que lhe seria correspondente, visto que ele é

inserido no processo de trabalho de uma determinada organização por meio de um intermediário, ou seja, uma empresa que contrata o trabalhador e vende seus serviços a outras.

No PDRAE, plano que detalhou a área de atuação do Aparelho do Estado na lógica das reformas, a terceirização passou a compreender todas as estruturas do novo desenho do Estado, conforme figura abaixo.

**Figura 1** – Delimitação da área de atuação do Estado.



Fonte: Bresser-Pereira, 1998, p. 96.

No contexto das reformas na América Latina, o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento destacou que parte das atividades públicas podia ser realizada por profissionais que não necessariamente fossem servidores públicos e que determinadas tarefas auxiliares seriam de modo geral terceirizadas, desde as mais simples, como limpeza, até as mais complexas como serviços de informática (CLAD, 1998).

A terceirização passa a ser amplamente utilizada na administração pública, não só por estar em consonância com as recomendações da Reforma Gerencial, mas por ser considerada mais eficiente e mais flexível do que a mão de obra do setor público (OCDE, 2010).

Para otimizar o uso da terceirização se torna necessário um bom gerenciamento dos contratos e das atividades terceirizadas. Este gerenciamento se

justifica não só pela busca da eficiência e otimização da prestação dos serviços, mas pela defesa do interesse público que é o objetivo principal da administração pública.

Segundo Marinela (2015), a natureza da administração pública como atividade administrativa é de *múnus público*, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não havendo liberdade para perseguição de outros interesses.

O caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 define que a administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este inserido posteriormente, por Emenda Constitucional). Assim, por atuar em devido cumprimento da legalidade, a atividade administrativa deve se pautar nos ditames legais.

A terceirização na administração pública é disciplinada pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos). Deste modo, antes mesmo de contratar, ela deve verificar se sua pretensão está em consonância com a lei, motivando seu ato, e se os serviços que pretende terceirizar estão previsto legalmente, sem a caracterização de subordinação e pessoalidade.

A base legal para a terceirização nas organizações públicas encontra-se inicialmente prevista no Decreto-Lei nº 200, de 1967, o qual prevê a possibilidade de a Administração desobrigar-se da realização material de atividades executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta:

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

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

A terceirização obedece à lógica da especialização pela qual o ente público transfere ao terceiro a responsabilidade pela execução de atividades consideradas acessórias ou auxiliares ao alcance de sua missão institucional, podendo assim concentrar seus esforços nas suas atividades finalísticas.

Com o objetivo de estabelecer as regras e diretrizes do procedimento da contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração pública foi editada a Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que sofreu alterações ao longo dos anos e por último foi revogada pela Instrução Normativa nº 05 de 25 de maio de 2017. No contexto discutido, destacam-se os dispositivos:

Art. 4º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

[...]

Art. 7º Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria.

Por determinação legal, os contratos de terceirização firmados pela administração pública precisam ser continuamente monitorados durante toda a sua execução pelo administrador público, na figura do gestor de contratos, que deve exigir garantias e acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços, evitando com isso uma condenação subsidiária da organização contratante, pelo inadimplemento dessas obrigações.

A Instrução Normativa nº 05 de 25 de maio de 2017 define:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Observa-se que além de definir as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, a IN nº 5/2017 prevê as ações que devem ser desempenhadas para eximir a administração pública de problemas referentes à contratação de mão de obra terceirizada.



A súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) também trouxe uma maior regulamentação da terceirização e, especialmente, em relação aos entes estatais, o egrégio tribunal estabeleceu:

[...]

II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

A responsabilização subsidiária, fundamentada no Inciso IV do Enunciado, tem sido ao longo dos últimos anos alvo de discussão nos meios jurídicos pois prevê a responsabilização subsidiária do tomador de serviços, inclusive órgãos da Administração Pública, em face do descumprimento de encargos trabalhistas pelo empregador.

Existe uma alegada incompatibilidade do Inciso IV da Súmula 331 do TST com o disposto no art. 71 da Lei 8.666/1993, particularmente com seu § 1º, que diz taxativamente que à Administração Pública não pode ser transferida a responsabilidade pelo inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte de seus contratados, havendo, apenas, a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários. Em decisão proferida em 24 de novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucional o art. 71 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), ao julgar procedente Ação Declaratória de Constitucionalidade interposta em 2007 pelo governo do Distrito Federal.

No entanto, deve-se ressaltar que o entendimento do STF não afasta por completo a possibilidade de responsabilização dos órgãos públicos pelo inadimplemento de suas contratadas quanto aos encargos trabalhistas. O egrégio

tribunal reconheceu que a inadimplência das contratadas não transfere automaticamente a responsabilidade pelos pagamentos aos órgãos contratantes; porém, os mesmos podem e devem ser responsabilizados caso fique confirmada a conduta culposa da administração pública em não fiscalizar o pagamento das obrigações decorrentes do contrato de trabalho celebrado entre a empresa prestadora do serviço e o trabalhador terceirizado.

Delgado (2008) ressalta que a entidade estatal que pratica terceirização pode vir a cometer culpa *in eligendo* (má escolha do fornecedor), quando terceiriza com empresa inidônea, mesmo que a escolha da empresa tenha se dado por processo licitatório. Também pode cometer culpa *in vigilando* quando ficar comprovada conduta culposa no processo de fiscalização desses contratos, responsabilizando subsidiariamente o ente público pelo pagamento das verbas trabalhistas.

O contrato de terceirização traz riscos à administração pública contratante que poderão ser mitigados através de uma fiscalização presente e efetiva (FRANCA, 2017). Nesse contexto, a Instrução Normativa nº 05 de 2017, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG) prescreve uma série de controles específicos que deverão ser adotados pela fiscalização contratual.

Para que a terceirização possa se apresentar de maneira positiva e eficiente, a atuação do fiscal do contrato deverá estar em consonância com os mecanismos de regulação previstos na IN nº 05/2017, que visam a monitorar o cumprimento das obrigações pactuadas com a empresa prestadora de serviços, durante a execução do contrato.

No âmbito do Novo Gerencialismo as atividades de gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada ganharam relevância, baseando-se, dentre outras teorias, nos pressupostos da Teoria da Agência (TA), à medida que a perspectiva do agente *versus* principal suscita questões relativas ao funcionamento do mercado, à representação política, à *accountability* e à regulação (COSTA, 2010).

As ferramentas de monitoramento de um serviço necessitam ser precisas e oportunas, aumentando a capacidade de controlar, de forma eficaz, os fornecedores contratados (LAMBRIGHT, 2008). De acordo com a TA, penalidades contratuais, quando devidamente estruturadas, podem reduzir o conflito entre os objetivos do principal e do agente (EISENHARDT, 1989).

A Fundação Oswaldo Cruz, cuja missão é produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais (Fiocruz, 2018), tem como uma de suas unidades finalísticas o Instituto Aggeu Magalhães (IAM), que desenvolve ações integradas de pesquisa, ensino, serviços e cooperação técnica, e onde a partir de 1998 a terceirização de mão de obra passou a ser amplamente utilizada, assim como nos demais órgãos da administração pública federal.

Em face do crescimento da terceirização no IAM/FIOCRUZ, a gestão e fiscalização de contratos passaram a ser atividades estratégicas. O IAM possui uma estrutura organizacional complexa, tendo celebrado contratos de terceirização das suas atividades de apoio necessários para garantir o bom andamento da sua atividade fim. Em outubro de 2017 o IAM possuía 11 contratos de execução continuada com mão de obra terceirizada.

A autora do estudo é servidora do IAM/FIOCRUZ/PE e desempenha a atividade de fiscalização de contratos de terceirização desde 2008. Tem a percepção das dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contrato com mão de obra terceirizada por possuir formação jurídica (advogada) e observar que a legislação exige a realização de inúmeros controles que demandam conhecimento e capacitação constante do servidor designado para essa atividade.

Nesse contexto surge a necessidade de análise da gestão contratual no que se refere aos mecanismos de controle utilizados para a fiscalização dos contratos de terceirização, principalmente quando falhas na atuação do fiscal podem gerar danos ao erário, por eventuais responsabilizações judiciais ou pela má execução dos serviços.

A gestão de contratos, sobretudo no que se refere aos de mão de obra terceirizada, tem sido empiricamente pouco relevante e teoricamente não explorada no Brasil, dadas as dificuldades estruturais (LUEDY, MENDES e RIBEIRO JUNIOR, 2012; MENDES et al, 2016). Isso revela que existe uma lacuna teórico-empírica a ser preenchida.

Isto posto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: como os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE estão trazendo resultados de uma efetiva fiscalização contratual?<sup>1</sup>

Essa dissertação tem como objetivo geral analisar a atividade de gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE de acordo com os mecanismos de controle utilizados.

Apresenta como objetivos específicos:

- Mapear os procedimentos legais que devem ser adotados no controle da gestão de contratos de terceirização, com foco na fiscalização, à luz da legislação que normatiza essa atividade na administração pública federal.
- Descrever o processo de trabalho e as responsabilidades dos fiscais de contratos de terceirização no IAM/FIOCRUZ/PE, identificando os marcos regulatórios que as definem.
- Identificar os mecanismos de controle utilizados pelos fiscais dos contratos de terceirização do IAM, para o monitoramento da sua execução a partir das diretrizes estabelecidas pela legislação que disciplina essas contratações.
- Identificar as causas atribuídas pelos gestores do IAM/PE às falhas na execução dos contratos de terceirização e o seu conhecimento das consequências de uma má fiscalização.
- Propor melhorias no processo de gestão de contratos de serviços de mão de obra terceirizada no Instituto Aggeu Magalhães, unidade da Fiocruz em Pernambuco.

Parte-se do pressuposto de que os mecanismos de controle utilizados pelos fiscais de contrato com mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE são ineficientes para garantir uma fiscalização que atenda aos requisitos legais. É imprescindível que existam mecanismos de monitoramento e controle para que o

---

<sup>1</sup> Entende-se por efetiva fiscalização contratual aquela que está em conformidade com os requisitos legais e mitiga os riscos de uma responsabilização subsidiária para o IAM/FIOCRUZ/PE.

processo de gestão do contrato seja realizado de forma efetiva, prevenindo com isso prejuízos ao Estado (principal) (EISENHARDT, 1989).

A temática desta dissertação se refere ao controle, mediante gestão de contratos, na administração pública à luz da Teoria da Agência, da adoção de práticas gerencialistas, e implicações para a gestão de contratos de serviços de mão de obra terceirizada no Instituto Aggeu Magalhães, unidade da Fiocruz em Pernambuco.

O objeto de estudo é a fiscalização como instrumento de controle nas contratações dos serviços de terceiros, tendo como fundamentação a Teoria da Agência e a abordagem do Novo Gerencialismo, no contexto brasileiro.

Os resultados deste estudo contribuirão para que, não só o IAM/FIOCRUZ/PE, mas outras organizações públicas conheçam a importância do acompanhamento da execução de contratos com mão de obra terceirizada, observando os requisitos legais. Além disso, pretende-se mediante sugestões propostas, melhorar a gestão desses contratos com a estruturação do processo de fiscalização, contribuindo para reduzir as possibilidades de responsabilização subsidiária do estado em condenações previdenciária e trabalhista.

Este trabalho de pesquisa está organizado em três capítulos, além desta introdução na qual se apresentam a contextualização do tema, sua problemática, justificativa e os objetivos da pesquisa. No primeiro capítulo é apresentado o referencial teórico que embasa a pesquisa e as discussões daí decorrentes, contextualizando-se a reforma gerencial brasileira e as particularidades da terceirização na administração pública, a fiscalização de contratos na administração pública e a Teoria da Agência como marco teórico. No segundo capítulo são apresentados os aspectos metodológicos, envolvendo a caracterização da pesquisa, locus, sujeitos, a coleta de dados e o plano de análise. No terceiro capítulo é realizada a apresentação, análise e discussão dos resultados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e conclusões da pesquisa, assim como as recomendações de melhorias.

# 1 REFERENCIAL TEÓRICO

## 1.1 TEORIA DA AGÊNCIA

### 1.1.1 O modelo agente-principal

Jensen e Mackling (1976) definem a relação agente-principal como um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão.

Para Martin (1987, p. 11-12):

A Teoria da Agência procura explicar as relações contratuais entre os membros de uma firma, que são motivados exclusivamente por seus próprios interesses. Procura-se determinar as formas ótimas que tais contratos devem assumir para que seja proporcionada a convergência entre os interesses dos indivíduos e os objetivos da firma.

Segundo Siffert Filho (1996), a Teoria da Agência volta-se para a análise de como um indivíduo (o principal) estabelece um sistema de compensação (contrato) que motive outro indivíduo (o agente) a agir de acordo com o interesse do principal.

Toda relação de agência pode sugerir, a princípio, uma busca de eficiência, pois o principal, por não dispor de experiência, tempo, competência, capacitação, confere ao agente a tarefa de gerenciamento de recursos ou execução de atividades. Entretanto, se ambas as partes têm como objetivo a maximização da própria utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal (JENSEN e MECKLING, 1976).

Nesse sentido, Costamarques e Conde (2000) acreditam que os conflitos são inevitáveis, porque, se inicialmente e em troca de uma remuneração o agente deveria atuar de acordo com os interesses do principal, na prática, porém, o agente tentará maximizar sua função de utilidade. Ao procurar obter para si vantagens adicionais visando melhorar seu bem-estar, os agentes estariam buscando maximizar sua função de utilidade em benefício próprio.

Segundo Santos (2012, p.26):

O agente (contratado) presta os serviços contratados no lugar do principal (contratante) e recebe, em troca, uma contraprestação mutuamente acordada. Em geral, o principal é dependente do empenho e da expertise do agente, mas carece de condições para monitorar seu desempenho. Para garantir serviços de qualidade, os contratos idealmente precisam ser desenhados de forma a alinhar incentivos, distribuir estrategicamente os riscos e recompensar a cooperação.

Araújo e Sanchez (2005) afirmam que a Teoria da Agência é um importante instrumento para entender as relações contratuais delegativas, nas quais incentivos e controles são fundamentais, caso típico das burocracias públicas. Neste sentido, uma organização é uma rede diferenciada de relações específicas e hierárquicas, onde existem contratos que determinam a atuação de cada agente e a probabilidade desta atuação atender à expectativa do titular, que delega responsabilidades.

Ainda conforme os autores, o problema nesse tipo de relacionamento reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem a mesma informação, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades, o titular – em desvantagem no relacionamento com o outro, o agente.

Segundo Fiani (2002), assimetrias de informações, são as diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma relação de agência possuem, particularmente quando essa diferença afeta o resultado da transação. Ou, conforme esclarece Fontes Filho (2004, p.36), “remete à posse, por parte do agente, de um conjunto maior de informações sobre os requisitos e resultados das atividades desenvolvidas no relacionamento”.

A Teoria da Agência está preocupada em resolver dois problemas que podem ocorrer nesses relacionamentos. O primeiro é o problema de agência, que ocorre quando os desejos ou objetivos do principal e agente se conflitam e o principal não pode verificar se o agente tem se comportado de forma adequada. O segundo é o compartilhamento do risco que surge quando principal e agente preferem ações diferentes por optarem por riscos diferentes (EISENHARDT, 1989).

Para Araújo e Sanchez (2005), a satisfação do titular depende da atuação do agente, portanto, o titular deve assegurar-se de que a atuação do agente será

aquela que satisfaça seu objetivo. Como o agente pode apresentar comportamentos oportunistas, o titular deverá fazer esforços de seleção e formular um contrato com esquemas de incentivos e de controles eficientes. Os incentivos podem abranger estímulos positivos (prêmios) ou negativos, tais como penalidades contratuais.

Em uma relação de agência, geralmente verifica-se a existência de um claro conflito de interesses entre o principal e o agente. Esse conflito se torna significativo quando: (i) o comportamento dos agentes por parte do principal não é observável, o que é caracterizado como “risco moral”, e (ii) existe uma assimetria de informações na relação, de tal forma, que o agente detém melhores informações do que o principal, o que caracteriza a “seleção adversa”. (JENSEN e MECKLING, 1976).

Para Araújo e Sanchez (2005, pp. 158-159):

A seleção adversa ocorre quando o esquema de incentivos de um contrato não está bem formulado, fato que pode levar ao agente a escolher o inverso daquilo que deseja o titular. O risco moral surge dos problemas subjacentes à criação dos contratos. Trata-se da possibilidade de o agente, depois de firmado o contrato, valer-se de brechas contratuais para agir em interesse próprio, impondo um prejuízo ao titular.

De acordo com os autores, o sucesso numa relação titular/agente deve levar em conta os seguintes aspectos:

a) feita do contrato deve prever as diversas alternativas de comportamento possíveis do agente; b) O esquema de incentivos deve ser modelado para que o agente tenha interesse em atingir os objetivos do titular; e, c) no caso do titular não poder observar continuamente o desempenho do agente e/ou não saber julgá-lo, deve estabelecer um sistema de seleção e de monitoramento e controle confiável (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005, p. 159).

Um dos casos típicos de problemas de agência é o que ocorre no âmbito da Administração Pública, na qual o agente representa o empregado contratado pelo governo (titular) para realizar uma tarefa especificada (PRZEWORSKI, 1996, p.23).

Para Costa (2010), entre o governo (principal) e os agentes econômicos privados há uma relação de regulação. O principal define a estrutura de incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei, obrigando a prática de ações ou as proibindo.



Sob a ótica da Teoria da Agência são analisadas as relações entre o principal (administração pública) e o agente (empresa contratada), e quais os mecanismos de monitoramento utilizados para minimizar os efeitos negativos do risco moral e da seleção adversa.

### 1.1.2 A Teoria da Agência e a terceirização de mão de obra

Segundo Jensen e Stonecash (2005), quando o governo terceiriza a prestação de um serviço, ele deve determinar como devem ser alocados os riscos entre as partes do contrato (agente e principal). Assim deverá ser definido o serviço que será prestado, a forma como se dará essa prestação, quais as obrigações do prestador e a que penalidades ele estará sujeito caso haja descumprimento do que foi pactuado.

Besanko et al (2006) destacam que um dos pilares da Teoria da Agência é o estudo dos “problemas de agência”, que surgem quando os interesses das partes divergem de alguma maneira, normalmente envolvendo os interesses de maximização do lucro, tanto do principal como do agente.

Na relação de agência, o agente, com seus interesses individuais, dispõe de informações privilegiadas sobre suas capacidades e um alcance visual diferenciado em sua atuação, podendo perseguir objetivos não coincidentes aos autorizados pelo principal ou não empregar os esforços necessários na gestão, consciente de que o principal não percebe e não observa diretamente (GOMES, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

Segundo Laffont e Martimort (2002), pela teoria do incentivo o agente pode deter uma informação privada, que pode ser de dois tipos, quais sejam: o agente pode realizar uma ação não observada pelo principal, o caso do “*moral hazard*” ou “*hidden action*”, ou possuir algum conhecimento privado sobre o seu custo ou avaliação ignorado pelo principal, tratando-se nesse caso da “*adverse selection*” ou “*hidden knowledge*”.

Bolton e Dewatripont (2004, p.14) ensinam que existem dois tipos gerais de problemas relacionados à teoria do incentivo: o problema da “*hidden information*” ou informação oculta, tratando-se uma situação onde o empregado pode ter

informações privadas sobre sua incapacidade ou falta de vontade de tomar certas tarefas. Ou seja, informações sobre características relevantes do empregado são escondidas do empregador. O outro problema, o da “*hidden action*” ou ação oculta, se refere a situações onde o empregador não pode ver o que os empregados estão fazendo, ou seja questões como como se o empregado trabalha ou não, estão “escondidas” dele.

Nesse contexto, a função de monitoramento do principal é de extrema relevância para minimizar os efeitos do risco moral e da seleção adversa na ação dos agentes:

O risco moral (*moral hazard*) envolve situações nas quais muitas das ações dos agentes são escondidas do proprietário ou são custosas de observar. [...] Na seleção adversa, o agente possui informações que, para o proprietário são inobserváveis ou custosas de obter. Consequentemente, os proprietários não podem determinar completamente se seus interesses estão sendo tratados da melhor maneira pelas decisões dos agentes (BARNEY e HESTERLY, 2004, p. 146-147).

Para Kimura (1998), a possibilidade de ocorrência de risco moral e assimetria de informações pode levar o agente a tomar decisões que prejudiquem o principal, daí a necessidade de utilização de ferramentas de acompanhamento do contrato.

Lambright (2008, p. 208) também ressalta que:

Ferramentas de monitoramento de serviço são mecanismos importantes para garantir a prestação de contas pelo provedor contratado, porque as agências governamentais frequentemente não têm capacidade para adequadamente monitorar os fornecedores contratados.

De acordo com a Teoria da Agência, penalidades contratuais devidamente estruturadas e recompensas podem reduzir o conflito entre o objetivo do principal e do agente (EISENHARDT, 1989).

Lambright (2008) acrescenta que provedores contratados são motivados a usar corretamente as ferramentas de monitoramento de serviços quando acreditam que com isso poderão evitar penalidades contratuais, melhorar os serviços que estão entregando ou fortalecer as relações que existem entre eles e os indivíduos que trabalham para o órgão do governo.

(...) nesse contexto, é de interesse de uma agência do governo que as ferramentas de monitoramento de serviços sejam precisas, oportunas e

completas, porque isso irá aumentar a sua capacidade de controlar eficazmente os fornecedores contratados e para tomar decisões de contratações futuras (LAMBRIGHT, 2008, pp.210-11).

Os instrumentos regulatórios previstos nas instruções e legislações pertinentes à gestão dos contratos de terceirização reforçam a necessidade de acompanhamento da sua execução para garantir a eficiência dos serviços que estão sendo prestados. A administração pública (principal) precisa verificar se a empresa contratada para prestar o serviço (agente) cumpre com as obrigações pactuadas no contrato. A Teoria da Agência defende que é imprescindível que existam mecanismos de monitoramento e controle para que o processo de gestão do contrato seja realizado de forma eficiente, prevenindo com isso prejuízos ao Estado (EISENHARDT, 1989). Deste modo a gestão contratual é imprescindível para reduzir as áleas e riscos do modelo gerencialista adotado pela administração pública brasileira.

## 1.2 GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1.2.1 A atividade de fiscalização de contratos

A administração pública tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela celebrados. Tal preceito é estabelecido pelo art. 58, inciso III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e reforçado pelo mesmo dispositivo, em seu art. 67, que preceitua que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado” (BRASIL, 1993).

O TCU entende, conforme Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, que devem ser designados, para a função de fiscal de contrato, servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, tornando-os responsáveis por garantir a regularidade e adequação na execução contratual, no entanto, o mesmo órgão não considera a falta de qualificação ou a qualificação incompatível com as exigidas pela atividade como fiscal, argumento suficiente para justificar a recusa de uma fiscalização;

todavia, as falhas cometidas na fiscalização realizada por agente desqualificado, podem alcançar o servidor público que o nomeou.

Previendo essa problemática da falta de pessoal com qualificação específica para a fiscalização, há permissão legal (art. 67 da Lei 8.666/93) para que a Administração contrate terceiros para assisti-la e subsidiá-la no exercício da fiscalização contratual, quando essa não possuir competência técnica específica. Ressalta-se, todavia, que a responsabilidade primária pela fiscalização continua sendo da Administração, conforme profere o TCU no Acórdão nº 1919/2012 – Plenário.

Essa situação encontrada constitui clara afronta aos arts. 67 e 69 da Lei 8.666/1993, no que se refere à fiscalização da execução dos contratos. Nesse caso, a Administração utiliza-se da faculdade constante do “caput” do art. 67 dessa lei para contratar um terceiro a fim de assisti-la e subsidiá-la, porém não adota as medidas de sua responsabilidade no tempo devido. Ou seja, apesar de ser informado pela supervisora sobre as incorreções ocorridas, o órgão contratante não exigiu do (...) reparo dos serviços em que houve vícios ou defeitos resultantes da execução dissonante com o projeto, em total ultraje ao art. 69 da Lei de Licitações e Contratos. (ACÓRDÃO nº 1919/2012 0 TCU-PLENÁRIO).

O art. 67 da Lei 8666/93 refere-se ao fiscal de contrato como o representante da administração, elencando nos seus dois parágrafos a base de atuação do fiscal de contrato:

§ 1º O representante da Administração anotarà 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.

Durante a execução do contrato, caberá ao fiscal a caracterização das irregularidades cometidas pela empresa contratada, a partir da correta anotação nos livros dos contratos, da juntada tempestiva de informações e documentos comprobatórios das ocorrências, possibilitando assim a aplicação de penalidades no caso de inexecução de cláusulas contratuais com a precisa caracterização da ocorrência da irregularidade a ser penalizada (FERNANDES, 2006).

A fiscalização do contrato consiste no acompanhamento da execução do objeto contratado, de forma proativa e preventiva, visando observar seu correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas contratuais

(PEREIRA e DOTTI, 2011). Assim, o correto exercício da fiscalização contratual é determinante para que uma contratação consiga atingir o seu propósito.

A atuação do fiscal de contratos é fundamental para garantir o princípio da primazia da administração pública que é a supremacia do interesse público. Por isso, caso o agente público incumbido dessa função atue de forma lesiva, o mesmo poderá responder nas esferas civil, por ação culposa (negligência, imperícia, imprudência) ou dolosa (dever de ressarcir o dano), criminal (caso a conduta seja tipificada como crime), administrativa (nos termos do estatuto a que estiver submetido) e por atos de improbidade administrativa (COSTA, 2010). Destacam-se, a esse respeito, os Acórdãos 2512/2009 e 859/2006 do TCU –Plenário:

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo (...). (ACÓRDÃO 2512/2009 –TCU –PLENÁRIO)

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. (ACÓRDÃO 859/2006 –TCU –PLENÁRIO)

Para exercer a atividade de fiscalização contratual, os agentes públicos precisarão de constante atualização e desenvolvimento de competências, tendo em vista que esses devem dispor de conhecimento suficiente para o exercício da atividade, já que a desconformidade na verificação documental ou o descumprimento das práticas aplicáveis no acompanhamento da execução do contrato podem trazer prejuízos à administração e, ainda, a responsabilidade civil do agente público (GONÇALVES, 2006; MARINHO, 2012 e NERY e NERI, 2010).

Nesse sentido, Ribeiro (2014) e Barral (2016) destacam a importância da qualificação para uma boa condução da fiscalização contratual, já que, para o cumprimento de sua missão institucional, o fiscal de contrato necessita de conhecimentos cada vez mais específicos para desempenhar adequadamente suas funções, resguardando a correta aplicação dos recursos públicos (VIEIRA, 2014).

Considerando que a fiscalização de contratos administrativos é uma tarefa complexa, que compreende a garantia da execução contratual e o controle dos gastos públicos (MARINHO, 2012), é unânime, entre os autores que estudam o tema, a sua relevância para o desempenho das organizações públicas.

A atuação do fiscal de contrato deverá se pautar na prevenção, para que as irregularidades sejam identificadas a tempo de serem corrigidas, evitando assim falhas na execução do contrato que venham causar prejuízos ao erário.

### 1.2.2 A IN 05/2017 e as inovações na contratação

O Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), padronizou suas contratações de serviços terceirizados por meio da Instrução Normativa nº 05 de 2017, que revogou expressamente a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 e veio com a proposta de instrumentalizar os órgãos públicos federais para atender inovações do mercado, definir instrumentos de medição de resultados e aprimorar as licitações e contratos na área de limpeza, vigilância, manutenção e conservação de imóveis (MELO, 2017).

A nova instrução foi baixada para disciplinar as contratações de serviços pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que compõem o chamado Sistema de Serviços Gerais (SISG) (FRANCA, 2017).

Segundo Franca (2017), esse Sistema foi instituído com a finalidade de organizar as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação da Administração Federal.

O órgão central do Sistema é o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais. Em cumprimento à sua função normativa é que o MPDG expede Instruções Normativas, cuja observância é cogente pelos órgãos e entidades integrantes do SISG (FRANCA, 2017).

Novos parâmetros e modelos padronizados de editais e contratos para contratação de empresas terceirizadas foram definidos na norma que enfatiza o pagamento em função do resultado, de acordo com o cumprimento de metas estipuladas como início de vigência, tempo de atendimento, objetivos atingidos. Isso

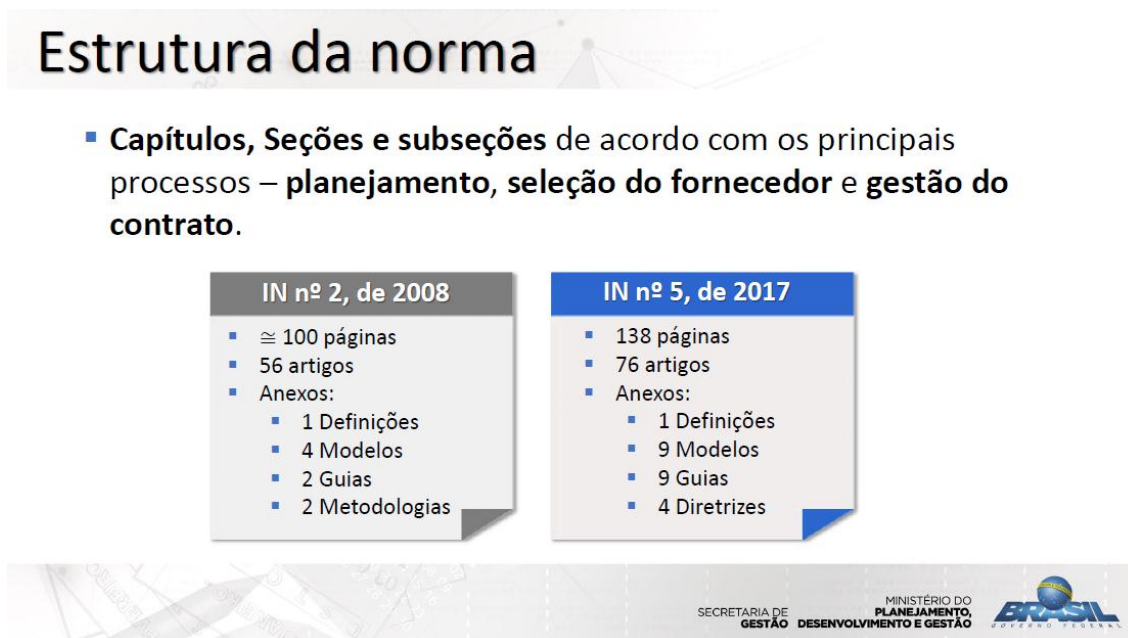
significa que, se a empresa não cumprir o que foi programado no ato da contratação, o pagamento será realizado de acordo com o percentual do serviço prestado, o que motiva a busca constante da eficiência e eficácia por parte das empresas contratadas, gerando uma busca constante de melhores resultados (BRASIL, 2017).

A eficiência e eficácia na gestão de contratos de terceirização, além do pagamento por resultados, implementados pelo novo instrumento legal, são medidas que também foram empreendidas pela Reforma gerencial, com o objetivo primordial de fazer a administração pública operar como uma empresa privada e assim adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Ao mesmo tempo em que a administração pública transfere para terceiros a responsabilidade pela realização de serviços que não fazem parte de sua linha principal de atuação, o ente público foca seus esforços no cumprimento de seus objetivos institucionais, estabelecendo diretrizes para monitorar esses serviços, pois para Lambright (2008), é de interesse das agências de governo que as ferramentas de monitoramento sejam precisas, aumentando a sua capacidade de controlar eficazmente os fornecedores contratados.

A data da publicação desse dispositivo legal é 25 de maio de 2017, por isso existem muito poucos artigos publicados e literatura que discutam esse instrumento. A maioria das informações a respeito da IN nº 05/2017 que serão comentadas e discutidas nesse trabalho foram retiradas do instrumento legal, além das informações disponibilizadas no “Perguntas e Respostas” e “Apresentação da IN-ENAP”, encontrados no Portal de compras governamentais do Governo Federal.

**Figura 2 – Estrutura da IN nº 5/2017.**



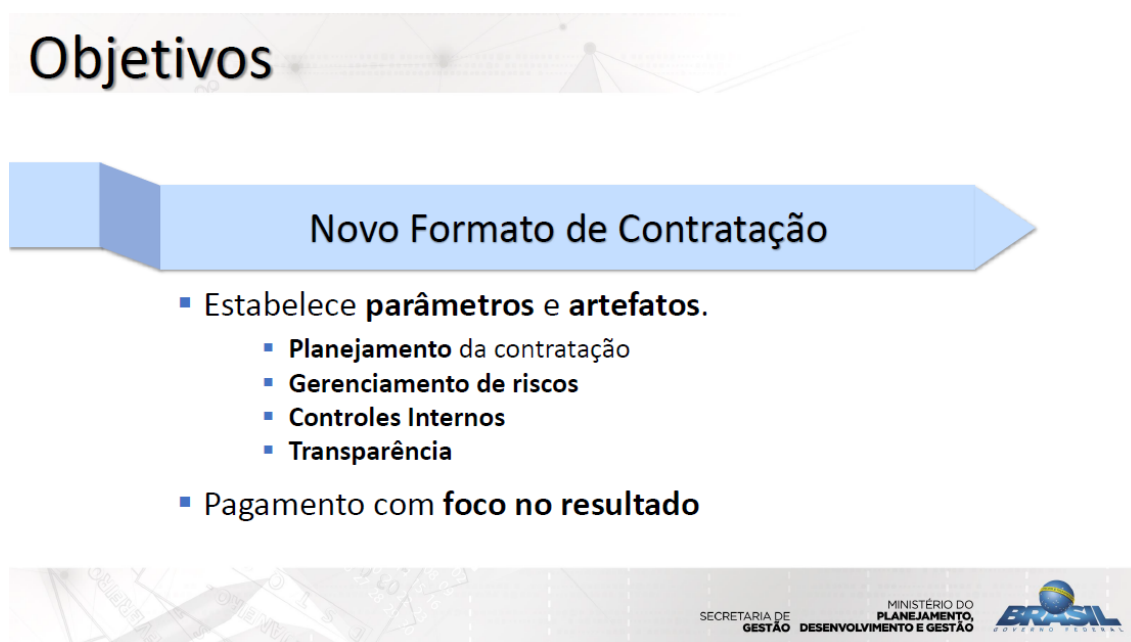
Fonte: Apresentação da IN-ENAP, Portal de compras governamentais do Governo Federal 2017.

A nova IN objetivou adequar-se ao Acórdão nº 2.622/2015-TCU - Plenário, que sistematiza informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra da Administração Pública Federal (APF), propondo várias medidas para o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações de serviços, em especial aqueles sob o regime de dedicação exclusiva.

Com o mesmo objetivo, procurou também adequar-se às disposições da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da administração pública federal bem como sistematizou matérias que foram objeto de alterações jurisprudenciais e doutrinárias, indo ao encontro do que dispõe a Súmula 331 do TST, no sentido de implementar regras garantidoras do cumprimento da legislação trabalhista e mitigadoras de inadimplência por parte da prestadora de serviços.



Figura 3 – Objetivos da IN nº 5/2017.



Fonte: Apresentação da IN-ENAP, Portal de compras governamentais do Governo Federal 2017.

A IN nº 05/2017 trouxe importantes alterações como a inclusão do planejamento como fase obrigatória que antecede a licitação, para a realização de estudos preliminares, bem como o gerenciamento de risco da contratação e também a previsão de propostas de padrões diferenciados de produtividade pelos fornecedores, desde que superiores aos parâmetros a serem fixados na norma, incentivando o desenvolvimento de inovações de mercado, a redução dos custos da contratação e o estímulo ao aperfeiçoamento constante das atividades dos fornecedores, mediante a adoção de novas tecnologias.

A nova IN também fez a adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), em substituição ao Acordo de Nível de Serviço (ANS), prevendo a realização do pagamento de acordo com o resultado efetivo da qualidade da prestação do serviço, permitindo ao gestor do contrato glosar o pagamento de serviços não prestados. Esse instrumento já estava presente na IN nº 02/2008, mas recebe maior destaque com a inclusão de diretrizes que norteiam a identificação de indicadores mínimos de desempenho para aferir a qualidade dos serviços.

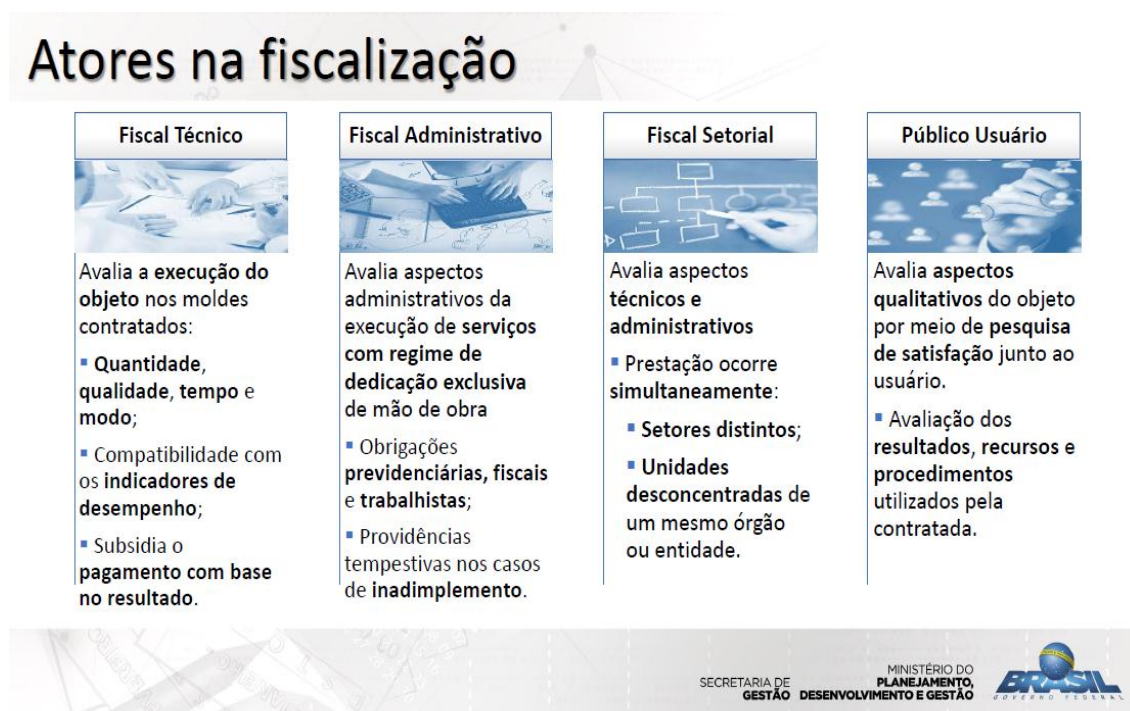
Embora as regras da Conta Vinculada tenham sido mantidas pela nova Instrução Normativa (Art. 18 e item 1.2 do Anexo VII-B) pois já se encontram

difundidas e implementadas por diversos órgãos e entidades, a IN nº 05/2017, traz um instrumento alternativo à "conta vinculada", que é o Pagamento pelo Fato gerador, cuja metodologia estabelece que a Administração realizará o pagamento somente dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos.

Tal proposição tem como vertente eliminar pagamentos referentes a fatos que, apesar de previstos nos custos iniciais do contrato, muitas vezes não ocorrem, o que vem onerar em demasia os contratos de prestação de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais, bem como o auxílio-maternidade e paternidade, dentre outros.

No que tange à fiscalização de contratos, a nova IN trouxe os seguintes atores: gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e público usuário (Figura 5), delineando as atividades de cada um para facilitar as ações fiscalizatórias. Também previu garantias aos servidores, apontando aspectos a serem observados pela autoridade responsável ao designar os fiscais de contrato como a compatibilidade com as atribuições do cargo, com a complexidade do objeto e com o quantitativo de contratos fiscalizados.

**Figura 4 – Atores na fiscalização - IN nº 5/2017.**



Dentre as inovações, a referida norma traz expressamente novas figuras de fiscalização (técnica, administrativa, setorial e a realizada pelo público usuário), bem como, a informação de que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Primou-se também por prever maiores garantias aos servidores ao traçar requisitos que a autoridade responsável deve observar quando for indicar os fiscais de contrato, dentre os quais destacam-se: oportunizar ao servidor a ciência expressa da indicação antes de ser designado e a compatibilidade com as atribuições do cargo, com a complexidade do objeto e com o quantitativo de contratos por servidor.

Outra inclusão importante é a distinção dos responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços, que seguem as regras da Lei nº 8.666, de 1993. Ressalta-se que foi prevista regra para que, nos serviços em que for possível realizar a aferição do resultado, o fiscal ajuste os valores para que somente após a medição da qualidade dos serviços a contratada emita a nota fiscal. Isso evita que a contratada realize o pagamento a maior de impostos.

### 1.2.3 Os agentes e as vertentes da fiscalização do contrato na IN nº 5/2017

A IN nº 05/2017 define um rol – meramente exemplificativo – de atividades relacionadas à fiscalização do contrato, embora as denomine “atividades de gestão e fiscalização da execução contratual”:

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação,

pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

Percebe-se, da leitura do dispositivo, que a fiscalização do contrato envolve a execução de uma série de atividades. Todas elas circunscritas ao acompanhamento da execução e à prestação de informações (FRANCA, 2017).

O art. 40 da norma define a Gestão da execução do contrato como a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e público usuário, bem como os atos que antecedem a instrução processual e encaminhamento de documentação ao setor de contratos para formalização dos procedimentos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções, extinção do contrato, dentre outros. (BRASIL, 2017).

O mesmo artigo detalha o papel dos atores envolvidos na fiscalização da execução do contrato. A fiscalização técnica é o acompanhamento da execução do contrato com a finalidade de aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo, o modo, bem como a qualidade da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório. Quando a natureza dos serviços exigir análise de resultado, a exemplo de limpeza e conservação, o órgão ou entidade poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), ou outro substitutivo, como ferramenta para aferir o desempenho da execução do objeto, cujo pagamento pela Administração ficará vinculado ao resultado alcançado pela prestadora dos serviços.

A fiscalização administrativa por sua vez é o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, sendo necessária nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização setorial tem por objetivo ser um braço do órgão quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em unidades desconcentradas. Pode abranger tanto os aspectos técnicos quanto os administrativos.

A fiscalização pelo público usuário já fazia parte da IN nº 2, de 2008, porém, foi reposicionada tendo em vista a sua importância. A referida fiscalização tende a ser extremamente eficiente, pois é realizada por quem de fato faz uso ou é beneficiário dos serviços, a exemplo dos servidores, de modo que é recomendável

que a sua efetivação se realize por intermédio de avaliações qualitativas relativas aos serviços e materiais disponibilizados pela contratada, bem como pela manutenção de canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões.

A IN nº 5/2017 exige ainda que o gestor ou fiscal seja expressamente cientificado da indicação e respectivas atribuições (art.41, §1º), o que não significa que possam escolher entre assumir ou não, pois não se trata de ordem ilegal, devendo, se for o caso, requerer a capacitação na área fiscalizada (art. 43).

O servidor designado para fiscalização de contratos não poderá recusar o cumprimento dessa tarefa, tendo em vista que se trata de uma obrigação que se integra ao elenco dos compromissos dos agentes públicos (ALVES, 2004).

A IN nº 05/2017 orienta que na indicação do servidor para a função de fiscal de contrato, o responsável deve verificar a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e sua capacidade para o desempenho das atividades.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo objetiva apresentar os aspectos referentes à metodologia utilizada na elaboração desta pesquisa. Tais aspectos referem-se ao tipo de estudo, desenho metodológico e delimitação da pesquisa, coleta e tratamento de dados e plano de análise.

### 2.1 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, tendo em vista a natureza do problema investigado, que consiste em analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de terceirização no IAM/FIOCRUZ/PE. Segundo Minayo (2014), as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análise de discursos e de documentos.

Considerando-se os objetivos propostos deste trabalho, a abordagem metodológica utilizada foi o estudo de caso, pois “trata-se de uma investigação que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação” (MARTINS e THEÓPHILO, 2007, p. 61).

Para Yin (2005), o uso do estudo de caso é adequado quando se pretende investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos contemporâneos. O autor assevera que o estudo de caso é uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Este estudo também teve um caráter exploratório, por buscar uma maior compreensão acerca do que se investiga, delimitando o problema estudado, e, ainda, descritivo, quando descreve como é realizada a gestão de contratos de terceirização no IAM/FIOCRUZ/PE, identificando possíveis causas que dificultem o monitoramento da execução desses contratos.

## 2.2 SUJEITOS DA PESQUISA

Segundo Vergara (1997), os sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que se necessita.

Na área de gestão e fiscalização de contratos os sujeitos da pesquisa foram sete servidores que atuam como fiscais de contratos de terceirização, selecionados a partir da lista de fiscais de contratos contínuos com mão de obra terceirizada, vigentes no período de 2016 à 2018, fornecida pelo Setor de Contratos. Também foi sujeito da pesquisa o Gestor do Setor de Contratos.

Dos fiscais participantes da pesquisa, um deles esteve exercendo suas atividades no IAM/FIOCRUZ/PE até dezembro de 2017, quando foi transferido para outra unidade da FIOCRUZ, mas foi inserido no estudo por ter atuado como fiscal de contratos de terceirização no período delimitado na pesquisa.

A autora atua como fiscal de contratos de terceirização, por isso não foi incluída como sujeito da pesquisa por fiscalizar quatro dos 11 contratos dessa natureza durante o período de desenvolvimento deste estudo de caso, o que poderia influenciar significativamente nos resultados.

Na área de gestão institucional são sujeitos da pesquisa três gestores institucionais: o Coordenador do Departamento de Administração, o Vice-Diretor de Gestão e Desenvolvimento Institucional e o Diretor do IAM/FIOCRUZ/PE.

Os fiscais de contratos e o Gestor do Setor de Contratos participaram da resposta aos questionários e os gestores institucionais participaram de entrevistas individuais.

## 2.3 LOCUS DA PESQUISA

### 2.3.1. A FIOCRUZ: contextualização

A Fiocruz é uma instituição de ciência e tecnologia em saúde, vinculada ao Ministério da Saúde (MS) e que tem como objetivos produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e

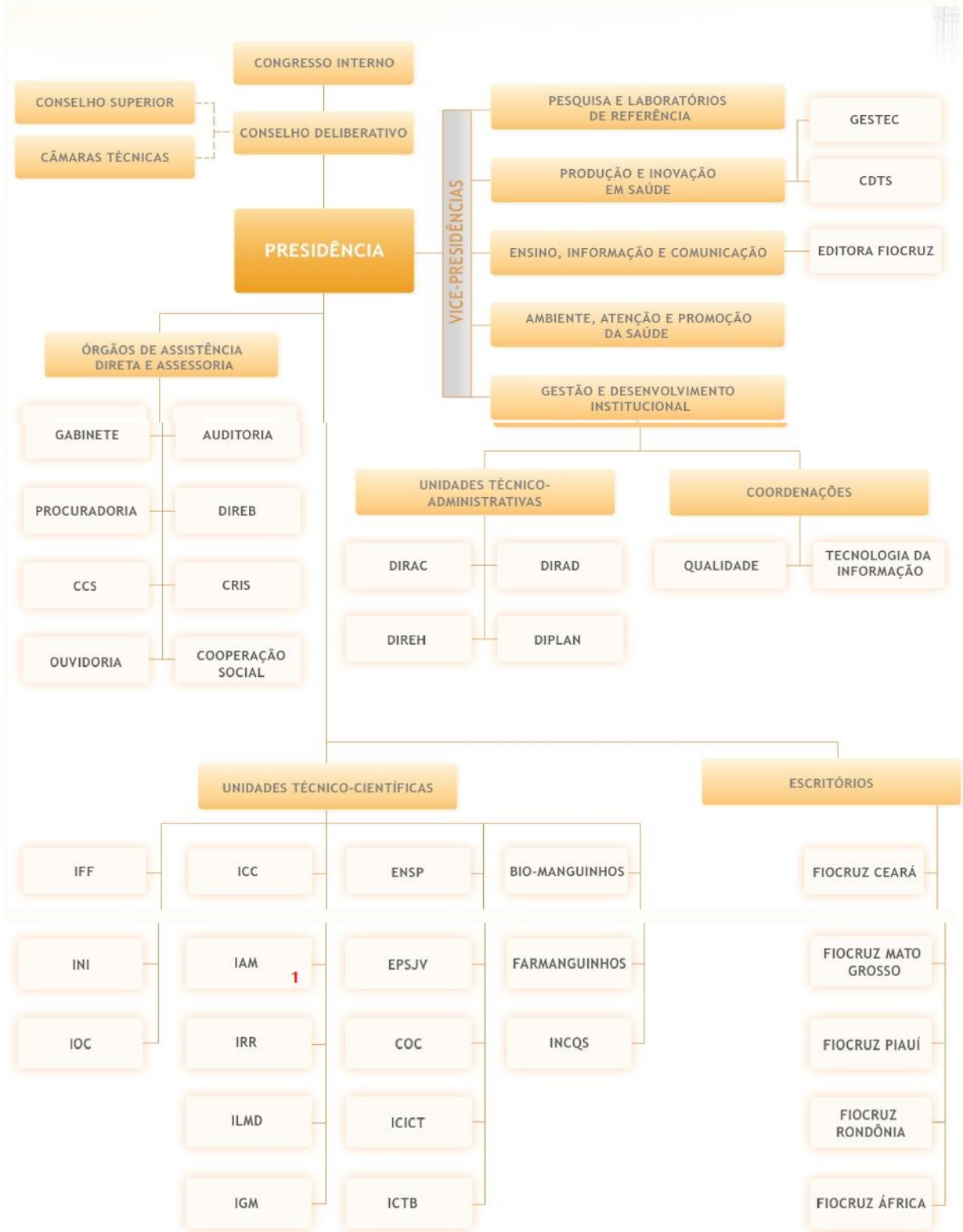
consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), que contribuam para a melhoria da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais (FIOCRUZ, 2017).

As atividades realizadas pela Fiocruz compreendem especialmente a pesquisa biomédica e a formação em ciência e tecnologia em saúde; a pesquisa clínica e atenção de referência em doenças infecciosas e na área da saúde da mulher, criança e adolescente; a pesquisa epidemiológica e social; a pós-graduação em saúde pública e a formação de nível técnico em saúde; o desenvolvimento tecnológico em saúde; a produção de imunobiológicos, reagentes e medicamentos; a preservação do patrimônio histórico cultural da saúde; a produção e disseminação de informação em C&T e saúde; e o desenvolvimento de ações de vigilância em saúde (FIOCRUZ, 2017).

A Fundação é composta por unidades técnico-científicas, que foram incorporadas à Fiocruz desde a década de 1970 e que compõem atualmente uma única organização, complexa, múltipla, diversa e bastante singular no campo da saúde (FIOCRUZ, 2017). Encontra-se instalada em 10 estados e conta com um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África. Além dos Institutos sediados no Rio de Janeiro, a Fiocruz tem unidades nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do Brasil. A partir de seus projetos de ampliação, foram criadas bases para a institucionalização de unidades - escritórios - no Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rondônia. Ao todo, são 16 unidades técnico-científicas, voltadas para ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde. Há ainda uma unidade técnica de apoio, atuante na produção de animais de laboratório e derivados de animais. As quatro unidades técnico-administrativas são dedicadas ao gerenciamento físico da Fundação, às suas operações comerciais e à gestão econômico-financeira. (Figura 5)



Figura 5 – Organograma Fiocruz, 2017.



1. Instituto Aggeu Magalhães, FIOCRUZ/PE (destaque próprio).

Fonte: Site institucional Fiocruz.

A Fiocruz possui quatro unidades técnico-administrativas que estão subordinadas à Vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional. Uma dessas unidades é a Cogead (antiga Dirad), que é a Coordenação geral de Administração, unidade normatizadora da gestão central da Fundação Oswaldo Cruz, cujas atividades concentram-se no planejamento, coordenação, supervisão e execução das operações comerciais, da gestão econômico-financeira e das informações gerenciais na área administrativa.

A Cogead tem como missão desenvolver, disponibilizar e implementar soluções e práticas de gestão administrativa para o alcance da missão da Fiocruz. Atualmente sua estrutura organizacional compreende os Departamentos de Gestão da Informação Administrativa e Assessoria (Degias), o Departamento Econômico e Financeiro (Defin) e o Departamento de Operações Comerciais (Decom).

No seu Departamento de Operações (Decom) comerciais encontramos o Núcleo de Gestão de Contratos, que tem por objetivo unificar os processos de contratos e pagamentos visando proporcionar à Cogead o gerenciamento dos mesmos, a execução e a redução de custos.

As competências da Cogead são: gerenciar e acompanhar os contratos da Diretoria, inclusive quanto a sua execução física, orçamentária e financeira, e o efetivo atendimento aos usuários com relação às cláusulas contratadas; gerenciar os preços contratados, acompanhando aqueles praticados no mercado; e emitir e analisar os relatórios de acompanhamento dos contratos.

A Cogead também dá apoio nas formalizações dos contratos, registro no SIASG (SICON), publicação no Diário Oficial da União, e nas designações de Fiscais de Contratos.

A Cogead é responsável pela gestão dos contratos da Presidência e Vice-Presidência da Fiocruz. Cada unidade da Fiocruz cria o seu fluxo de procedimentos para a gestão e fiscalização dos seus contratos, norteadas pelas legislações normatizadoras.

### 2.3.2. O Instituto Aggeu Magalhães – IAM/FIOCRUZ/PE

O Instituto Aggeu Magalhães (IAM), unidade técnico-científica da Fiocruz, foi fundado em 1950, por iniciativa de pesquisadores em Recife que sonhavam com uma instituição para desenvolver estudos sobre as doenças endêmicas que atingiam grande parte da população nordestina. No início como unidade do Instituto de Endemias Rurais (INERu), vinculado ao DENERu (Departamento de Endemias Rurais), Ministério da Saúde. Na década de 1970, por ações do Governo Federal, foi integrado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Sua sede inicial era no bairro do Espinheiro, mas desde 1986 funciona no campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A Fiocruz Pernambuco, como hoje é conhecida, possui em seu quadro de pesquisadores, mestres e doutores atuando em diversos projetos e linhas de pesquisa nas grandes áreas de Ciências Biológicas e Saúde Coletiva, vinculados a seis departamentos finalísticos - Entomologia, Imunologia, Microbiologia, Parasitologia, Saúde Coletiva e Virologia e Terapia Experimental - mais o departamento de Administração (Figura 6).

Sua missão institucional é “contribuir para a geração de conhecimentos e inovação tecnológica para a melhoria das condições sanitárias da população, particularmente na região nordeste brasileira, mediante geração de evidências científicas e tecnológicas indutoras de políticas de saúde e de ciência e tecnologia em saúde e de ações integradas de pesquisa, ensino, serviços e cooperação técnica” (Fonte: site institucional da Fiocruz Pernambuco, 2018).

O IAM desenvolve um trabalho sistemático de pesquisa e de ensino visando à prevenção e ao controle de doenças endêmicas agudas e crônico-degenerativas no Nordeste. A instituição vem ampliando suas atividades no campo do desenvolvimento de imunobiológicos, métodos de diagnóstico e no desenvolvimento tecnológico, com o intuito de contribuir com a melhoria das condições de saúde dos brasileiros.

Para realizar seus trabalhos, os profissionais contam ainda com um Laboratório de Nível de Biossegurança 3 (NB 3), usado para trabalhos em peste e tuberculose, e com um biotério com setores de criação, experimentação e para

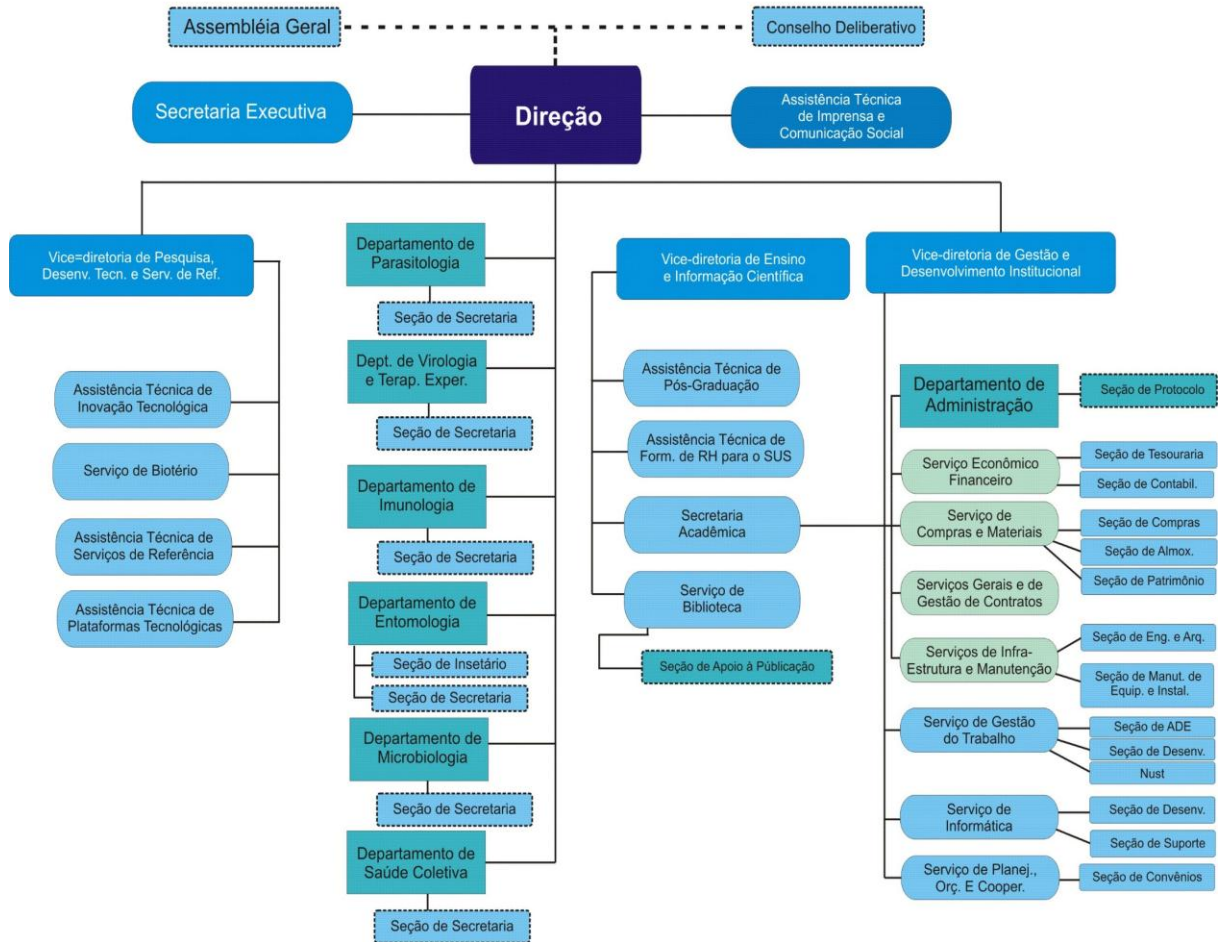
animais silvestres, insetários e um Núcleo de Plataformas Tecnológicas (NPT), composto por equipamentos de última geração, que vem dotando a instituição de capacidade de realizar pesquisa translacional, associando a pesquisa fundamental à pesquisa clínica, visando intensificar a transferência dos conhecimentos produzidos em laboratório para os serviços de saúde e, destes, para a população. As pesquisas desenvolvidas na Fiocruz Pernambuco são submetidas aos Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) e de Ética em Pesquisa com Uso de Animais (CEUA) da instituição.

Na área de formação de recursos humanos, o centro mantém dois programas de pós-graduação: em Saúde Pública e em Biotecnologia e Biociências, que oferecem cursos de doutorado e mestrado acadêmico. A instituição oferta também a Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva e cursos não regulares de mestrado profissional e de especialização em áreas como gestão e política de recursos humanos, vigilância ambiental, informação em saúde, entre outros temas ligados à saúde pública.

A instituição possui uma biblioteca especializada em Ciências Biomédicas, Saúde Pública e ciências afins, cujo acervo é composto por mais de 7,2 mil publicações, entre livros, trabalhos acadêmicos e revistas especializadas, além de mais de 700 vídeos em saúde.

O IAM está situado no campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no bairro da Cidade Universitária, na Zona Oeste do Recife (PE). O prédio da Fiocruz Pernambuco comporta, ainda, o Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami (Lika), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). (Fonte: site institucional da Fiocruz Pernambuco).

Figura 6 - Organograma IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.



Fonte: site institucional da Fiocruz Pernambuco.

A Vice-diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional tem sob sua coordenação Serviços responsáveis pela maioria dos contratos de atividades de apoio com mão de obra terceirizada como Serviços Gerais e de Gestão de Contratos, onde é feita a gestão dos contratos de Limpeza e Conservação, Vigilância, Motoristas Oficiais e Locação de veículos; o Serviço de Infraestrutura e manutenção, que faz a gestão dos contratos de Manutenção dos sistemas de refrigeração e também do Contrato de Manutenção predial; e o Serviço de Informática que faz a gestão do contrato de manutenção preventiva e corretiva dos computadores do IAM/FIOCRUZ/PE.

Na Vice Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento tecnológico e Serviço de Referência está o Serviço de Biotério, responsável pela gestão do contrato de apoio técnico às suas atividades específicas.

## 2.4 COLETA DE DADOS

Como instrumentos para a coleta de dados foram utilizadas as documentações, indireta e direta. A documentação indireta é o recolhimento de informações prévias sobre o campo de interesse (MARCONI e LAKATOS, 2010). A documentação direta é o levantamento de dados realizado no próprio local.

Nesta pesquisa a documentação indireta abrangeu leis, decretos, instruções normativas, súmulas, acórdãos e termos de referência dos contratos dos serviços com mão de obra terceirizada do IAM/FIOCRUZ/PE.

Também como documentação indireta tem-se o conhecimento da autora acerca da atividade de fiscalização de contratos de terceirização, obtido na realização dessa atividade desde 2008. No período da realização do estudo a autora era fiscal dos contratos de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada, Condução de veículos oficiais e Locação de veículos com motoristas.

Como documentação direta utilizou-se pesquisa de campo com levantamento de dados no próprio local onde ocorrem os fenômenos (BASTOS, 1999), a partir de: questionários semiabertos, aplicados aos servidores que atuam na gestão dos contratos de terceirização firmados pelo IAM/FIOCRUZ/PE (APÊNDICE A); entrevistas semiestruturadas, aplicadas aos gestores institucionais selecionados conforme a inserção organizacional (APÊNDICE B); e questionário semiaberto, aplicado ao Gestor do Setor de Contratos (APÊNDICE C).

A coleta de dados foi realizada pela autora, no período de março a abril de 2018, sendo sete questionários com os fiscais de contratos de serviços contínuos com mão de obra terceirizada, um questionário com o Gestor do Setor de Contratos e três entrevistas com gestores institucionais, totalizando onze participantes.

Os questionários foram enviados por e-mail aos fiscais de contratos e ao Gestor do Setor de Contratos, respondidos, impressos e entregues à pesquisadora.

As entrevistas tiveram o áudio gravado e foram realizadas nas salas dos respectivos entrevistados. Totalizaram 30 minutos e 28 segundos de gravação que foram transcritos, resultando em 10 páginas e 3550 palavras.

## 2.5 PLANO DE ANÁLISE DOS DADOS

Para Vergara (1997), o tratamento dos dados, refere-se àquela seção na qual se explicita para o leitor como se pretende tratar os dados, justificando porque tal tratamento é utilizado para alcançar os objetivos da pesquisa.

As questões fechadas dos questionários foram analisadas mediante frequências simples. As suas questões abertas, assim como as entrevistas semiestruturadas, foram analisadas mediante análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Os documentos foram analisados por meio da análise documental.

Segundo Bardin (2011), na fase de interpretação dos dados, o pesquisador precisa retornar ao referencial teórico, procurando embasar as análises, dando sentido às interpretações.

Para cada categoria de análise foram definidas as sub-categorias, fontes de dados e os instrumentos de coleta de dados apropriados. Os dados produzidos foram analisados e comparados com o referencial teórico (Teoria da Agência) para respaldar as conclusões do estudo.

**Quadro 1 – Síntese do Plano de análise dos dados**

CONCEITO	CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS	FONTES	COLETA DE DADOS
<b>GESTÃO DE CONTRATOS E OS MECANISMOS DE CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE</b>	Amparo legal	Procedimentos legais no controle da gestão dos contratos de terceirização	IN nº 5/2017	Análise documental
		Responsabilidades dos fiscais de contratos de terceirização	IN nº 5/2017 TR contratos de terceirização	
		Penalidades aplicáveis à empresas prestadora do serviço de terceirização	Lei 8666/93	
			Lei 10520/2002 TR contratos de terceirização	
	Gestão contratual	Perfil dos fiscais de contratos	Fiscais de contratos	Questionário
			IN nº 5/2017	Análise documental
		Processo de trabalho dos fiscais de contratos	Fiscais de Contratos	Questionário
			Gestor Setor de Contratos	Análise documental
		Mecanismos de controle no monitoramento dos contratos	IN nº 5/2017	
			Fiscais de contratos	Questionário
	Dificuldades enfrentadas pelos fiscais na gestão de contratos	Gestor do Setor Contratos	Análise documental	
		IN nº 5/2017		
	Percepção da gestão institucional	Causas atribuídas pelos gestores às falhas na execução de contratos de terceirização	Diretor, Vice-Diretor Administrativo e Coordenador do Departamento de Administração	Entrevista
Conhecimento dos gestores das consequências de uma má fiscalização				

Fonte: adaptado do modelo utilizado pelo NPGA da UFBA.

## 2.6 ASPECTOS ÉTICOS

Este projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética do IAM/FIOCRUZ/PE, sob o parecer número 2.499.677 de 19/02/2018.

Com o objetivo de minimizar os riscos e proteger os participantes da pesquisa, foram tomados alguns cuidados na condução do estudo de caso, tais como a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) dos participantes que foram alertados sobre a natureza do estudo, além da proteção à privacidade dos mesmos, utilizando-se referências ao invés dos seus nomes.



Quando citadas as informações obtidas nos questionários, os participantes foram identificados por FISCAL, seguido do número de 1 a 7 que foi atribuído de forma aleatória. Já quando mencionadas as informações obtidas nas entrevistas, os participantes foram identificados por GESTOR, seguido do número de 1 a 3 que também foi atribuído aleatoriamente. Os participantes aceitaram o convite para responder os questionários e/ou serem entrevistados, sendo informados que poderiam desistir de participar a qualquer momento, sem quaisquer prejuízos.

### 3 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo objetiva apresentar e discutir os resultados no que se refere à análise dos mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE. Para tanto, apresentam-se as subcategorias referentes às categorias do Plano de análise dos dados: amparo legal, gestão contratual e percepção institucional.

#### 3.1 Amparo legal da gestão de contratos de terceirização

A análise documental da pesquisa compreende o mapeamento dos procedimentos legais a serem verificados no controle da gestão dos contratos de terceirização no âmbito da Administração pública, à luz da IN nº 5/2017, o levantamento e análise das responsabilidades dos fiscais de contratos e as penalidades aplicáveis às empresas prestadoras de serviço de terceirização previstas nos instrumentos de contrato. As fontes de coleta para essa análise foram a IN nº 5/2017 e os Termos de Referência dos contratos de Limpeza e Conservação (Processo 25382.000071/2017-42, Contrato nº 14/2017) e do contrato de Prestação de serviços de condução de veículos oficiais (Processo 25382.000245/2016-96, Contrato nº 34/2016).

##### 3.1.1 Procedimentos legais no controle da gestão de contratos de terceirização à luz da IN nº 5/2017

O contrato de terceirização traz riscos significativos à Administração Pública contratante, que justificam a adoção de controles específicos. Risco comum a toda e qualquer contratação é o de inexecução do objeto, que se busca mitigar por uma fiscalização presente e efetiva (FRANCA, 2017). Nesse contexto, o foco da IN nº 5/2017 é prescrever uma série de verificações especificamente aplicáveis a esses contratos.

Como providência de ordem prática, dada a dificuldade do fiscal de contrato acompanhar e fiscalizar as obrigações trabalhistas das empresas contratadas, esse

dispositivo legal publicou um roteiro para realização da fiscalização técnica e administrativa, no seu Anexo-VIII, o qual deve ser adotado pelo fiscal. Lá são enumeradas as exigências a serem cumpridas para a realização de uma fiscalização técnica (Anexo VIII-A) e administrativa (Anexo VIII-B) que estejam em conformidade com os requisitos legais.

O Anexo VIII-A trata da Fiscalização técnica e orienta quanto à necessidade de fiscalização constante do objeto do contrato mediante utilização do Instrumento de medição de resultado (IMR), ou outros mecanismos, devendo monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, intervindo constantemente junto à contratada para correção de irregularidades, quando detectadas.

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento. Um dos seus principais objetivos é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e as condições que permitem e estimulem a melhoria constante dos serviços prestados.

A avaliação da execução do objeto deverá ser apresentada ao preposto da contratada e esta, por sua vez, poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita, desde que seja comprovada a excepcionalidade da ocorrência.

O fiscal técnico também deverá observar se a empresa continuamente descumprir com o padrão de qualidade exigido na prestação dos serviços, aplicando as sanções cabíveis previstas no ato convocatório.

A IN nº 05/2017 traz como inovação a distinção dos responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços, que seguem as regras da Lei nº 8.666, de 1993. O fiscal técnico, responsável pelo recebimento provisório, deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento dos valores a serem pagos à contratada.

A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra poderá ser feita com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem no contrato como um todo.

Uma má fiscalização administrativa poderá responsabilizar o ente público por eventual inadimplemento das empresas prestadoras de serviço, tendo em vista que, mesmo com o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 16/2007-DF, do artigo 71, § 1º da Lei 8.666/9, em 24/11/2010, que afasta a fixação de responsabilidade trabalhista da administração pública nos contratos administrativos de terceirização, a Justiça do Trabalho poderá reconhecer a responsabilidade do ente público com base em outras normas jurídicas, inclusive, no que diz respeito ao caráter subsidiário da responsabilidade, sendo necessária a comprovação de falha no seu dever de fiscalização.

Existem requisitos na fiscalização administrativa que devem ser observados no início do contrato, diariamente, mensalmente ou por amostragem, conforme previsto IN SEGES/MPDG nº 5, de 2017.

A fiscalização inicial é realizada no momento em que a prestação dos serviços é iniciada, quando deverá ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato, com informações cadastrais dos empregados terceirizados, além de salários, gratificações, especificações de tipo e quantidade de benefícios recebidos, horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas. Nessa planilha deverá ser feito o acompanhamento de toda a vida funcional do empregado, no prazo de duração do contrato.

No início da execução do contrato também deverá ser feita a fiscalização, por amostragem, das carteiras de trabalho dos empregados terceirizados, para fins de verificação da data do início do contrato, função exercida e remuneração (salário-base, adicionais e gratificações). O fiscal administrativo também precisa verificar eventuais obrigações na Convenção Coletiva de trabalho da categoria, como valor dos salários e obrigações adicionais para as empresas terceirizadas.

Deve ser verificada ainda, a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, que impliquem o pagamento de adicionais e no fornecimento de Equipamentos de proteção individual.

Como requisito da fiscalização inicial, a empresa contratada deve fornecer os exames admissionais de todos os seus empregados e também declaração de responsabilidade exclusiva sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

Mensalmente deve ser feita a consulta da situação da empresa junto ao Sistema de cadastro unificado de fornecedores (SICAF) e exigidas a Certidão negativa de débito (CND), o Certificado de regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no SICAF.

Diariamente deverá ser conferido por amostragem os empregados terceirizados que estão prestando serviços e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

A fiscalização procedimental deve obedecer a três requisitos. O primeiro diz respeito à observação da data-base da categoria prevista na CCT pois os reajustes dos empregados devem ser concedidos pela empresa no dia e percentual previstos. O fiscal administrativo precisa identificar o sindicato da categoria preponderante, conhecer o conteúdo do instrumento normativo que rege a categoria e a concessão dos benefícios e direitos estipulados, além de identificar o mês da data-base e o piso de cada categoria.

O segundo requisito dessa fiscalização é a certificação de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados, respeitando os períodos aquisitivos e concessivos. O terceiro e último requisito é observar se a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (“cipeiro”, gestante e estabilidade acidentária).

A fiscalização por amostragem consiste em solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados, os extratos previdenciários e da conta do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), para verificar se estão sendo recolhidos nos seus nomes, objetivando que no final de um ano todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados. Também poderão ser solicitados a folha de pagamento analítica, a cópia dos contracheques assinados ou comprovantes de entrega de benefícios suplementares de qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

Conforme determina o art. 50 da IN nº 5/2017, o recebimento provisório será feito pelo fiscal técnico e administrativo, elaborando relatório circunstanciado de acordo com as suas atribuições contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, devendo encaminhá-lo ao gestor do contrato para recebimento definitivo. O gestor do contrato analisa os relatórios, sanando irregularidades junto à contratada e emitindo termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo. Por fim, autorizará a emissão da fatura com valor dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de medição de resultado (IMR).

A utilização da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação (CV) ou do Pagamento por Fato Gerador (FG) são obrigatórias para a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra por força do inciso IV do § 2º do art. 2º da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, a seguir *in verbis*:

Art. 2º (...) § 2º É obrigatório que os instrumentos convocatórios e os contratos mencionados no caput contendam cláusulas que:

IV - Prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

a) que os valores destinados para o pagamento de férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias aos trabalhadores serão efetuados pela contratante à contratada somente na ocorrência do fato gerador; ou

b) que os valores para o pagamento das férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, aberta em nome da contratada, com movimentação somente por ordem da contratante.

O Anexo VII-B da IN nº 5, de 26 de maio de 2017, apresenta diretrizes específicas para elaboração do ato convocatório, dentre as quais prevê como obrigatório para atendimento do art. 18 da referida Instrução Normativa, bem como do disciplinado na Portaria nº 409, de 2016, que todo ato convocatório deverá conter a Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação ou Pagamento pelo Fato Gerador.

O fiscal administrativo do contrato, após confirmar situação que ensejou o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventual indenização trabalhista e realizar a conferência dos cálculos, encaminhará para a autoridade responsável do

órgão ou entidade contratante que expedirá autorização para movimentação dos recursos creditados em Conta-depósito vinculada.

### 3.1.2 Responsabilidades dos fiscais de contratos de terceirização

Para o levantamento das responsabilidades dos fiscais dos contratos de terceirização do IAM/FIOCRUZ/PE, foram analisadas as responsabilidades do fiscal no acompanhamento da execução do contrato descritas no item “Controle e Fiscalização da Execução” do Termo de referência dos contratos contínuos com mão de obra terceirizada. Foi selecionado por amostragem o Contrato nº 34/2016 de Prestação de serviços de Condução de Veículos Oficiais. Passemos a analisar os itens deste documento onde a responsabilidade do fiscal é destacada em face do que prevê a legislação.

Inicialmente é destacada a responsabilidade do fiscal em acompanhar a fiscalização por meio dos instrumentos de controle:

#### 19. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

(...)

19.5. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos aspectos mencionados no art. 34 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 2008, quando for o caso. (Contrato nº 34/2016)

É importante lembrar que como ambos os contratos analisados foram elaborados e firmados antes do advento da IN nº 5/2017, entenda-se que ela substituiu a IN nº 2/2008 na regulamentação das contratações com mão de obra terceirizada.

#### 19. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

(...)

19.6. O fiscal ou gestor do contrato, ao verificar que houve sub dimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993. (Contrato nº 34/2016)

Essa orientação mostra que o fiscal deverá estar atento ao que foi pactuado no contrato e comunicar ao Setor de Contratos para possíveis adequações necessárias, não permitindo que o agente (empresa contratada) possa se valer de brechas contratuais para agir em interesse próprio, como preceitua a Teoria da Agência (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005).

#### 19. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

(...)

19.7. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da Contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido neste Termo de Referência e na proposta, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso. (Contrato nº 34/2016)

Nesse item há uma preocupação em garantir que o material contratado é exatamente aquele que está sendo entregue, para isso o fiscal deverá realizar um controle eficiente, evitando assim que o agente não cumpra com o que foi pactuado, por achar que o principal não percebe e não observa diretamente (PRZEWORSKI, 2006).

#### 19. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

(...)

19.8. O representante da Contratante deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993. (Contrato nº 34/2016)

O monitoramento das ocorrências na execução do contrato é importante para que providências possam ser tomadas em tempo hábil, dirimindo assim prejuízos para a Administração Pública.

#### 19. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

(...)

19.9. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as comprovações previstas no art. 2º, §2º, V, da Portaria MP nº 409, de 21 de dezembro de 2016 e no §5º do art. 34 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 2008.

19.10. O fiscal do contrato também poderá solicitar ao preposto que forneça os seguintes documentos: a) extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante; b) cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços,



em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante; c) cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; d) comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado; e e) comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato;

19.10.1. Tal solicitação será realizada periodicamente, por amostragem, isto é, abrangendo, a cada ocasião, determinado quantitativo de empregados, de modo que, ao final de 12 (doze) meses de execução contratual, todos os empregados alocados tenham sido abrangidos ao menos uma vez.

19.11. O fiscal do contrato poderá solicitar ao preposto os documentos comprobatórios da realização do pagamento de vale-transporte e auxílio alimentação em nome dos empregados, relativos ao período de execução contratual, para fins de conferência pela fiscalização.

19.11.1. Tal solicitação será realizada periodicamente, inclusive por amostragem, isto é, abrangendo, a cada ocasião, determinado quantitativo de empregados, de modo que, ao final de 12 (doze) meses de execução contratual, todos ou a maior parte dos empregados alocados tenham sido abrangidos ao menos uma vez.

19.12. O descumprimento total ou parcial das demais obrigações e responsabilidades assumidas pela Contratada, incluindo o descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação, bem como a falta de recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias e para com o FGTS ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto no art. 2º, §2º, III da Portaria MP nº 409, de 2016 e nos artigos 77 e 80 da Lei nº 8.666, de 1993.

A preocupação com o monitoramento do cumprimento das obrigações trabalhistas, conforme orienta a IN nº 5/2017, é predominante nas responsabilidades do fiscal de contrato na fiscalização da sua execução. A observância dessas orientações de forma eficiente e efetiva poderá diminuir o risco moral e a seleção adversa no contrato que está sendo executado, permitindo que o contratante (principal) verifique se seus interesses estão sendo tratados da melhor maneira pelo contratado (agente) (BARNEY e HESTERLY, 2004).

### 3.1.3 Penalidades aplicáveis à empresa prestadora de serviços de terceirização

A inexecução do contrato administrativo ou a sua execução deficiente pode ensejar a aplicação de uma ou mais penalidades administrativas, elencadas no artigo 87 da Lei 8.666/93, quais sejam: a) advertência, b) multa, c) suspensão temporária e, d) declaração de inidoneidade. Assim, quando da aplicação da sanção

administrativa, o administrador deve atuar pautado nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, aplicando a pena de acordo com a gravidade da infração e ainda, seguindo os parâmetros traçados no edital e no próprio contrato (SIMÕES, 2013).

As penalidades administrativas têm que estar previstas no objeto do contrato, mais precisamente no Termo de Referência que acompanha o edital da licitação, para que a empresa interessada em participar do processo licitatório esteja ciente que pode sofrer diversos tipos de sanções, a depender do tipo de infração cometida durante a execução do objeto do contrato.

Segundo Siffert Filho (1996), a Teoria da Agência analisa como o principal estabelece um contrato que motive o agente (contratado), a agir de acordo com os seus interesses. Ainda segundo essa Teoria, para isso, esse contrato deverá ter mecanismos de incentivos e controles eficientes, podendo os incentivos ser prêmios ou penalidades contratuais. (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005)

Nos Termos de referência dos contratos contínuos com mão de obra terceirizada do IAM/FIOCRUZ/PE há uma padronização das sanções administrativas no item “SANÇÕES ADMINISTRATIVAS”. Serão analisadas as sanções administrativas que poderão ser aplicadas à empresa prestadora do serviço no Contrato nº 14/2017, de Limpeza e Conservação, selecionado por amostragem.

A empresa poderá ser penalizada em casos de inexecução total ou parcial de qualquer obrigação assumida, de falha ou fraude na execução do contrato:

#### 20. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

20.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 e da Lei nº 10.520, de 2002, a Contratada que:

- 20.1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;
- 20.1.2. ensejar o retardamento da execução do objeto;
- 20.1.3. falhar na execução do contrato;
- 20.1.4. fraudar na execução do contrato;
- 20.1.5. comportar-se de modo inidôneo;
- 20.1.6. cometer fraude fiscal;
- 20.1.7. não mantiver a proposta. (Contrato nº 14/2017)

Para as falhas na execução do contrato, serão atribuídos graus de infração a depender da quantidade de ocorrências em cada vigência. Quanto maior o grau da infração, maior o valor a ser pago pela multa. Conforme Eisenhardt (1989), numa

relação de agência, penalidades contratuais devidamente estruturadas podem reduzir o conflito entre o objetivo do principal e do agente.

#### 20. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

(...)

20.4. A falha na execução do contrato prevista no item 20.1.3 desta cláusula estará configurada quando a CONTRATADA se enquadrar em pelo menos uma das situações previstas na tabela 3 do item 20.6 desta cláusula, respeitada a graduação de infrações conforme tabela 1 a seguir, e alcançar o total de 20 pontos, cumulativamente.

(...)

20.6. Pelo descumprimento das obrigações contratuais, a Administração aplicará multas conforme a graduação estabelecida nas tabelas seguintes (...). (Contrato nº 14/2017)<sup>2</sup>

As penalidades mais graves, de rescisão unilateral do contrato e impedimento de licitar com a União, serão aplicadas em caso de descumprimento das obrigações trabalhistas elencadas nas sanções descritas no instrumento de contrato:

#### 20. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

(...)

20.9. Comete falta grave, podendo ensejar a rescisão unilateral da avença, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária e do impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º da Lei 10.520, de 2002, aquele que:

20.9.1. não promover o recolhimento das contribuições relativas ao FGTS e à Previdência Social exigíveis até o momento da apresentação da fatura;

20.9.2. deixar de realizar pagamento do salário, do vale-transporte e do auxílio alimentação no dia fixado. (Contrato nº 14/2017)

A empresa contratada que cometer quaisquer das sanções administrativas elencadas, além de poder responder civil e criminalmente, poderá também estar sujeita a ter suspensão por até dois anos ou impedimento de até cinco anos, de licitar com o órgão. Poderá também ser considerada inidônea de contratar com a Administração Pública até quando perdurarem os motivos que ensejaram a punição:

#### 20. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

(...)

20.10.A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas nos subitens acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

---

<sup>2</sup> As tabelas 1, 2 e 3 que determinam grau, valor e descrição das infrações, encontram-se no Anexo A do trabalho.

(...)

20.10.4. suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;

20.10.5. impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até cinco anos;

20.10.6. declaração de inidoneidade 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 a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados; (Contrato nº 14/2017)

A previsão das sanções administrativas nos Termos de Referência dos contratos analisados demonstra que o IAM/FIOCRUZ/PE (principal) conseguiu estabelecer penalidades contratuais capazes de incentivar o agente a não cometê-las, tendo em vista as perdas financeiras, no caso de aplicação de multas, ou outras perdas de extensão ainda maior, que são as que suspendem ou impedem a contratação com a Administração Pública.

## 3.2 A gestão de contratos de mão de obra terceirizada no Instituto Aggeu Magalhães/FIOCRUZ/PE

### 3.2.1 Perfil dos fiscais de contratos

No que se refere ao perfil dos servidores designados como fiscais de contratos de terceirização de mão de obra foram analisados: cargo/função; formação; tempo que são servidores do IAM; número de contratos de terceirização fiscalizados; capacitação e/ou treinamento dos fiscais no IAM/FIOCRUZ/PE para o exercício da função; capacitação para realizar a fiscalização segundo as orientações da IN nº 5/2017; conhecimento das Instruções Normativas e dispositivos legais que tratam da atividade de fiscalização de contratos; e conhecimento da importância para a Instituição da atividade fiscalizatória.

Tabela 1 – Perfil dos fiscais de contratos

Cargo/função	Formação	Número de contratos fiscalizados	Tempo de serviço (anos)
TECNOLOGISTA	SUPERIOR	2	5
TECNOLOGISTA	MESTRADO	1	14
TÉCNICO	ESPECIALIZAÇÃO	1	3
ANALISTA DE GESTÃO	SUPERIOR	1	5
TECNOLOGISTA	DOUTORADO	1	10
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	2º GRAU COMPLETO	3	29
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	SUPERIOR	1	25

Fonte: elaboração própria.

Inicialmente foi analisado o **cargo/função** dos fiscais, tendo sido percebido que três deles são Tecnologistas e um é Técnico, ou seja, têm suas atividades profissionais voltadas para a área técnica (Engenharia, Informática, Medicina Veterinária e Eletrônica, respectivamente). Os demais são Analista e Assistentes de gestão, com formações em Comunicação, Administração e um deles possui o segundo grau completo. Para a IN nº 5/2017 a designação para a atividade de fiscalização tem que estar compatível com as atribuições do cargo. Entendemos que para a realização da fiscalização técnica, que está diretamente relacionada com as atribuições do servidor, isso é um elemento bastante facilitador, mas a fiscalização administrativa exige do fiscal conhecimentos que fogem da sua área de atuação.

Em relação à **formação** dos fiscais entrevistados, têm formação superior, Especialização, Mestrado ou Doutorado (86%) (Tabela 1). Esse resultado representa um fator positivo, considerando-se que a formação contribui para o bom desempenho do servidor no exercício de suas atividades de gestão e fiscalização de contratos.

No que diz respeito **ao tempo em que** os fiscais são servidores do IAM, a média de tempo de serviço na instituição é de 13 anos (Tabela 1). Segundo Tardif e Raymond (2000, p.210), “o tempo surge como um fator importante para compreender os saberes dos trabalhadores, na medida em que trabalhar remete a aprender a trabalhar(...)”. Em outras palavras, ter tempo de experiência é exercer domínio sobre os saberes necessários à realização do trabalho.

No entanto, embora possua experiência na função que ocupa, isso não significa que tenha domínio da atividade de gestão e fiscalização contratual, pois para o cumprimento da missão institucional o fiscal de contrato necessita de conhecimentos cada vez mais específicos para desempenhar adequadamente suas funções, resguardando a correta aplicação dos recursos públicos (VIEIRA,2014).

Em relação ao **número de contratos de terceirização fiscalizados**, a IN nº 5/2017, no § 2º do seu ar. 41, nos diz:

Art. 41 (...)

§ 2º Na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, **o quantitativo de contratos por servidor** e a sua capacidade para o desempenho das atividades. (grifo nosso)

Para a contabilização do número de contratos fiscalizados por fiscal participante da pesquisa não foi considerado o número de contratos fiscalizados pelo fiscal que já não exercia mais suas atividades no IAM desde janeiro de 2018 já que as fiscalizações desses contratos já tinham sido repassadas para outros fiscais. Esse fiscal fiscalizava três contratos até dezembro de 2017. Diante do critério de exclusão adotado para esse quesito, percebe-se que cinco dos seis fiscais considerados são responsáveis pela fiscalização de apenas um contrato (Tabela 1).

Importante ressaltar que a autora do estudo é responsável pela fiscalização de quatro dos onze contratos de terceirização existentes no IAM/FIOCRUZ/PE, o que significa dizer que a Instituição não vem atuando em conformidade com a legislação.

Sobre o processo de **capacitação e/ou treinamento** dos fiscais no IAM/FIOCRUZ/PE, verificou-se que para realizar essa atividade já teve algum tipo de treinamento, orientação ou esclarecimento (71%). Ribeiro (2014) e Barral (2016)

destacam a importância da qualificação para uma boa condução da fiscalização contratual.

Quanto à **capacitação para realizar a fiscalização** segundo as orientações da IN nº 5/2017, ainda não foi oferecida para todos os fiscais:

(...) Estamos organizando um curso *in company* a ser realizado em agosto de 2018, que irá capacitar todos os fiscais. (Gestor do setor de contratos).

O § 2º do art. 41 da IN nº 5/2017 supracitado, também prevê que na indicação do fiscal do contrato deverá ser levada em consideração a sua capacidade para o desempenho das atividades. A falta de capacitação no instrumento legal, que estabelece as diretrizes para as contratações de serviços, reduz a sua capacidade fiscalizatória, pois ele deixa de conhecer as especificidades relacionadas ao controle da fiscalização, além das suas responsabilidades enquanto fiscal.

Nesse contexto, ao serem questionados sobre o **conhecimento das Instruções Normativas e dispositivos legais que tratam da atividade de fiscalização de contratos**, os resultados apontam que todos os fiscais admitem ter pouco conhecimento da legislação. Segundo Eisenhardt (1989), o primeiro problema que a Teoria da Agência tenta resolver é o que ocorre quando os objetivos do principal e agente se conflitam e o principal não consegue verificar se o agente está se comportando de forma adequada. Sem o conhecimento da IN nº 5/2017, o fiscal de contrato não consegue realizar um monitoramento confiável do contrato.

Quanto à **importância da atividade de gestão e fiscalização de contratos para a Instituição**, os fiscais foram unânimes (100%) em perceber a relevância do ato de fiscalizar. Conforme Barney e Hesterly (2004) o monitoramento do principal, aqui traduzido pela fiscalização, é de extrema relevância para minimizar os efeitos do risco moral e da seleção adversa na ação dos agentes.

### 3.2.2 Compreendendo o processo de trabalho dos fiscais de contrato

O IAM/FIOCRUZ/PE dispõe de um Setor de Gestão de Contratos que é responsável por formalizar procedimentos relativos à prorrogação, alteração, reequilíbrio econômico-financeiro, rescisão, extinção e aplicação de sanções,

visando o cumprimento das cláusulas contratuais e a solução de problemas relativos ao objeto, conforme disciplina a IN nº 5/2017 (vide art. 39).

O fiscal de contrato de mão de obra terceirizada do IAM/FIOCRUZ/PE é lotado no Setor ou Serviço onde desempenha as atribuições do seu cargo. Percebe-se que há relação entre o perfil do servidor designado para fiscal de contrato e o objeto do contrato fiscalizado. Em meio às atividades pertinentes à sua função, acompanha e monitora a eficiência da execução do contrato, realizando as atividades fiscalizatórias que englobam a fiscalização técnica, administrativa e a gestão da execução do contrato para o qual foi designado.

Art. 39. **As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual** são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados (...)

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao **gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa** (...) (grifos nossos)

Dos sete contratos fiscalizados pelos fiscais participantes da pesquisa, apenas um deles conta com um fiscal técnico e um fiscal administrativo.

Não temos servidores em número suficiente para termos as duas figuras de fiscalização de contratos e sendo assim um mesmo fiscal desempenha as atribuições de fiscal técnico e de fiscal administrativo. Temos um fiscal substituto para a fiscalização. Estamos evoluindo no sentido de termos as duas figuras, quando possível. (Gestor do setor de contratos)

O art. 40, inciso V, § 3º da IN nº 5/2017, nos diz que:

Art. 40 (...)

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização **ou único servidor, desde que**, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, **em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.** (grifo nosso)

Mesmo concentrando as fiscalizações técnica e administrativa, os fiscais de contratos de terceirização do IAM não contam com um suporte contábil ou jurídico



trabalhista de apoio para realizar a fiscalização administrativa dos contratos. O art. 42, § 3º da IN nº 5/2017, prevê que:

Art. 42 (...)

§ 3º Será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar as atividades de fiscalização do representante da Administração, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

Além disso, embora as verificações especificamente aplicáveis aos contratos de terceirização estejam elencadas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017, o Setor de Contratos não criou uma padronização no fluxo de procedimentos para a verificação das mesmas. Assim os fiscais realizam esse controle de acordo com o seu grau de conhecimento do contrato e da legislação normatizadora.

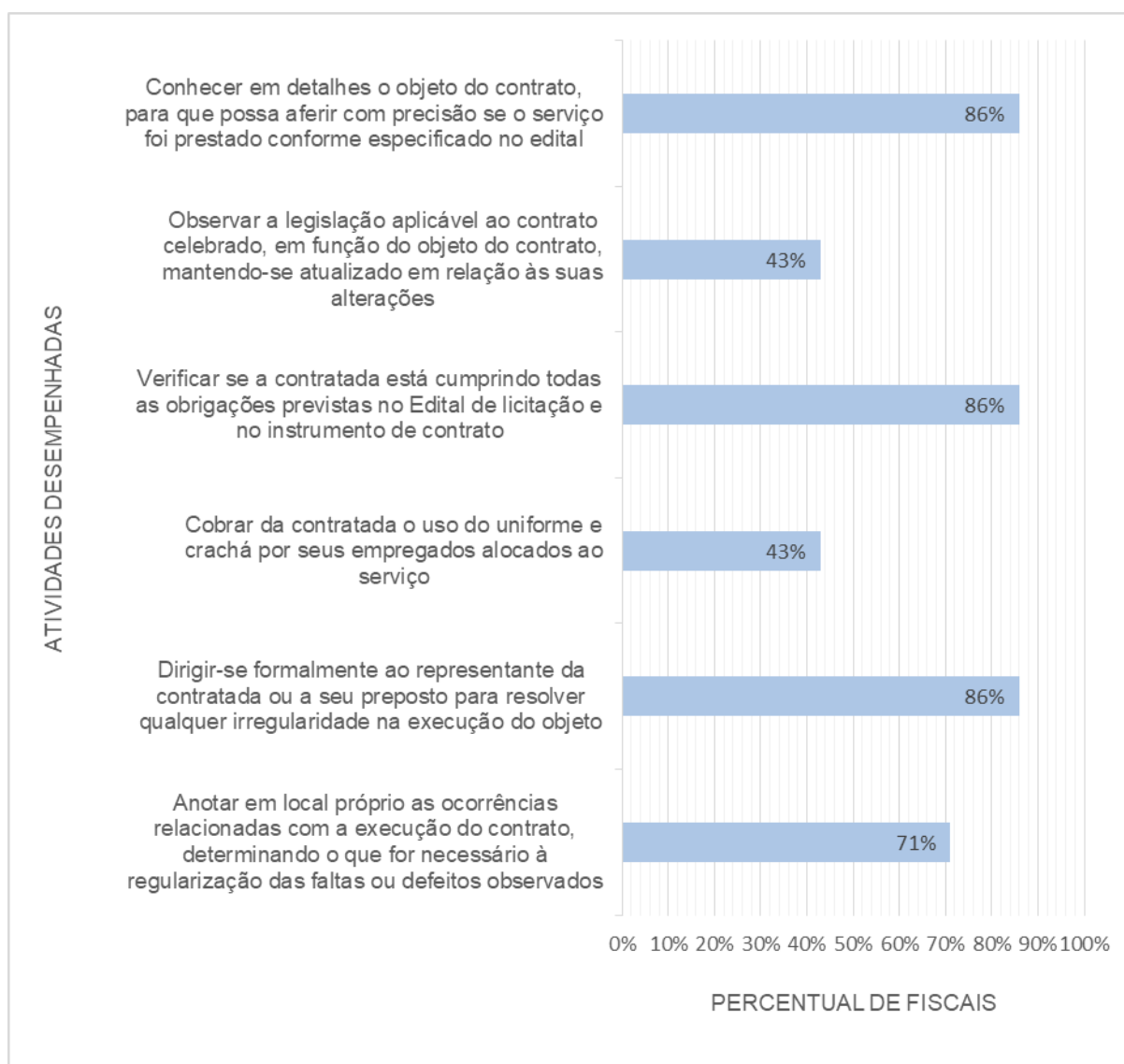
Não existe uma padronização dos instrumentos de controle utilizados na fiscalização administrativa dos contratos com mão de obra terceirizada. Cada fiscal cria o seu se utilizando do checklist que a IN 05 disponibiliza, respeitando a especificidade de cada contrato. (Gestor do setor de contratos).

Os fiscais foram questionados sobre a concorrência da atividade de fiscalização com a função desempenhada por eles na Instituição. A maioria dos fiscais respondeu que concorre pouco (42%) e muito pouco (29%). Para 29% dos fiscais essa atividade assumida concorre de forma razoável. Isso significa a grande maioria dos fiscais (71%), não considera que a atividade de fiscalização concorra com as atribuições inerentes ao seu cargo.

Analisando-se o contexto da fiscalização dos contratos de terceirização do IAM, onde os fiscais não contam com suporte contábil ou jurídico e nem com uma padronização no fluxo de procedimentos e precisam dar conta de todos os controles elencados na IN nº 5/2017, além das atribuições inerentes ao seu cargo, uma fiscalização eficiente deveria concorrer com a função que desempenham na Instituição.

A partir de uma relação de algumas atividades fiscalizatórias, formulada com base nos contratos de terceirização do IAM e na IN nº 5/2017, foram obtidos os resultados que estão dispostos no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Atividades praticadas pelos fiscais de contratos de terceirização, IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



Fonte: elaboração própria.

Do total de fiscais participantes, afirmou que anota em local próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato (71%), determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme prevê o caput do art. 46 da IN nº 5/2017, destacando que:

Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços (...).

No que diz respeito à formalização das comunicações entre o fiscal e o representante da empresa, do total de fiscais, responderam que se dirigem

formalmente ao representante da contratada ou a seu preposto para resolver irregularidades na execução do objeto (86%). O § 2º do art. 44 da IN nº 5/2017 nos diz que:

As comunicações entre o órgão ou entidade e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se, excepcionalmente, o uso de mensagem eletrônica para esse fim.

Isso significa que essa exigência legal vem sendo cumprida pelos fiscais de contrato de terceirização do IAM.

No Contrato nº 34/2016, de Prestação de Serviços de Condução de Veículos Oficiais, observa-se que estão elencadas como obrigações da empresa contratada a exigência de utilização do uniforme e identificação pelo empregado que está prestando o serviço.

#### 17. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

17.9. Fornecer os uniformes a serem utilizados por seus empregados, conforme disposto neste Termo de Referência, sem repassar quaisquer custos a estes (Processo 25382.000245/2016-96 – Prestação de serviços de condução de veículos oficiais – Contrato nº 34/2016)

Do total de fiscais entrevistados responderam que cobram da contratada o uso do uniforme e crachá dos prestadores de serviço (43%), o que representa um baixo percentual diante da observância exigida nas cláusulas contratuais. Araújo e Sanchez (2005) destacam que a satisfação do titular depende da atuação do agente, portanto, o titular deve assegurar-se de que a atuação do agente será aquela que satisfaça seu objetivo.

Quando foram questionados quanto à cobrança das obrigações previstas no Edital de licitação e no instrumento de contrato, responderam que faziam essa cobrança (86%), declararam conhecer em detalhes o objeto do contrato (86%), podendo aferir com precisão se o serviço foi prestado conforme especificado no edital.

Percebe-se que se a maioria dos fiscais declara conhecimento do objeto do contrato e diz realizar a cobrança das obrigações previstas no mesmo, a ausência da cobrança do uniforme do funcionário por 57% deles pode caracterizar, segundo

Araújo e Sanchez (2005), uma situação onde o titular não pode observar continuamente o desempenho do agente, precisando assim estabelecer um monitoramento confiável.

Com relação à observação da legislação aplicável ao contrato celebrado em função do objeto, responderam fazê-lo (43%). Isso demonstra que em sua maioria, os fiscais de contrato do IAM/FIOCRUZ/PE não estejam conseguindo atender ao que prevê a IN nº 5/2017, já que é necessário apropriar-se da mesma. Araújo e Sanchez (2005) também apontam a necessidade de um monitoramento confiável quando o titular não sabe julgar o desempenho do agente.

Após análise do processo de trabalho dos fiscais dos contratos de terceirização do IAM à luz da relação agente-principal, conclui-se que embora esses contratos tenham a sua atividade fiscalizatória disciplinada pela IN nº 5/2017, para garantir o monitoramento do seu desempenho e distribuir estrategicamente os riscos, o desconhecimento do instrumento legal não permite que o principal verifique se o agente tem agido em interesse próprio, podendo impor um prejuízo ao titular (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005).

### 3.2.3 Os mecanismos de controle dos fiscais do IAM e a IN nº 5/2017

Na busca pelo conhecimento dos mecanismos utilizados no acompanhamento da execução dos contratos de terceirização do IAM, foram mencionados pelos fiscais os seguintes:

Planilha para autorização de aquisição de material. (Fiscal 1)  
Verificação do percentual de usuários atendidos e avaliação do usuário quanto ao atendimento. (Fiscal 2)  
Checklist para encaminhar pagamento. (Fiscal 4)  
Solicita extratos de FGTS e INSS, além de confirmar com os terceirizados os recebimentos dos proventos. (Fiscal 5)  
Registro de peças fornecidas para controle e pagamento; Registro de ocorrência de horas extra para controle e pagamento. (Fiscal 6)  
Faz contatos com os usuários dos serviços e também com o preposto da empresa contratada. (Fiscal 7)

O art. 48 da IN nº 5/2017, com o propósito de disciplinar a fiscalização técnica e administrativa, remete para os procedimentos estabelecidos no Anexo VIII, que prescreve as verificações aplicáveis aos contratos de terceirização.

Os mecanismos apontados pelos fiscais podem ser identificados nas verificações elencadas na legislação normatizadora e serão analisados na perspectiva da realização de um monitoramento eficiente para resguardar os interesses do principal, numa relação de agência.

A elaboração de planilha para aquisição de material realizada pelo Fiscal 1 e o registro de peças fornecidas para controle e pagamento feito pelo Fiscal 6 estão previstos no item 1, alínea b, Anexo VIII-A da IN nº 5/2017:

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto (...), devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

(...)

b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Como preconiza a Teoria da Agência, o agente pode perseguir objetivos não coincidentes aos autorizados pelo principal, consciente de que o principal não percebe e não observa diretamente (GOMES, 2003; PRZEWORRSKI, 2006). O redimensionamento no pagamento previsto no item 1 do Anexo VIII-A é um sistema de incentivo (negativo), uma penalidade para combater um comportamento oportunista do agente.

O controle utilizado pelo Fiscal 2 avalia o percentual de usuários atendidos pelo serviço que está sendo prestado e o atendimento realizado. É o que detalha o item 3.5 do Anexo VIII-A da IN nº 5/2017:

3.5. O fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

O Fiscal 4 declara que realiza *checklist* para encaminhar pagamento e o Fiscal 5 solicita os extratos de FGTS e INSS. De acordo com o Anexo VIII-B, item 10.2 da IN nº 5/2017, na fiscalização mensal, antes do pagamento da fatura:

10.2 (...)

a) Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

b) Deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.

c) Serão exigidos a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no Sicafe.

d) Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666, de 1993.

O controle mensal para verificar se a empresa cumpre com as obrigações exigidas na Norma caracteriza a relação de regulação na qual o governo(principal), legitimado pela lei, obriga a prática de ações (COSTA, 2010).

O Fiscal 6 registra a ocorrência de horas extras, obedecendo a verificação do cumprimento da jornada dos empregados terceirizados, como prevê a alínea c) do item 10.3, Anexo VIII-B da mesma Norma. Nos contratos de terceirização que prevêem pagamento de horas extraordinárias, este é um controle indispensável, pois está vinculado diretamente ao cumprimento de uma obrigação trabalhista.

O Fiscal 5 também confirma com os terceirizados o recebimento dos proventos, pois diante de várias ocorrências de atrasos de pagamento de salários das empresas terceirizadas, o IAM/FIOCRUZ/PE adotou administrativamente o procedimento de só dar quitação à fatura dos serviços prestados pela empresa terceirizada após o recebimento dos salários pelos empregados terceirizados. Essa prática caracteriza um incentivo positivo para o agente que ao cumprir com suas obrigações para com o empregado, é remunerado pelo serviço prestado.

Segundo Eisenhardt (1989), penalidades contratuais devidamente estruturadas e recompensas podem reduzir o conflito entre o objetivo do principal e do agente. A não quitação funciona assim como uma penalidade, o que condiz com a Teoria da Agência.

O Fiscal 7 declara que faz contato com os usuários dos serviços para a avaliação da qualidade dos mesmos e posterior apresentação ao preposto da contratada, corroborando com a orientação fornecida no item 3 do Anexo VIII-A da IN nº 5/2017:

3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

Percebe-se com o estudo da IN nº 5/2017 que com o propósito de evitar riscos de uma responsabilização por encargos previdenciários e trabalhistas inadimplidos pela empresa contratada, há uma grande quantidade de controles ou procedimentos previstos pela Norma. A verificação eficiente deles cria um sistema de monitoramento confiável no âmbito de um contrato formulado entre principal (administração pública) e agente (empresa terceirizada).

Analisando-se os controles adotados pelos fiscais do IAM/FIOCRUZ/PE e os procedimentos elencados no Anexo VIII da IN nº 5/2017, a impressão inicial é de que a maioria dos fiscais de contrato elegem os controles de acordo com o impacto que eles causam na execução do serviço (autorização de aquisição de material, registro de material fornecido e avaliação do atendimento do usuário), ou aqueles exigidos para liberação de pagamento, ou seja, os que são realizados mensalmente, antes do pagamento da Fatura (Anexo VIII-B, item 10.2 e suas alíneas).

Para Lambright (2008), as ferramentas de monitoramento de serviço são mecanismos importantes para garantir a prestação de contas pelo provedor contratado pois conforme Santos (2012), o principal é dependente do empenho e da expertise do agente, daí a necessidade dos contratos distribuírem os riscos e recompensar a cooperação. Os contratos de terceirização no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional contam com uma importante ferramenta de monitoramento que é a IN Nº 5/2017. Os responsáveis pela fiscalização precisam conhecer o instrumento e as implicações legais da sua inobservância para que consigam realizar uma fiscalização efetiva que irá mitigar riscos para o principal.

### 3.2.4 Dificuldades enfrentadas na fiscalização contratual

A fiscalização de contratos administrativos é uma tarefa complexa que compreende a garantia da execução contratual e o controle dos gastos públicos (MARINHO, 2013).

Algumas dificuldades normalmente observadas na realização dessa atividade foram elencadas para que cada fiscal incluído na pesquisa pudesse mensurar o impacto que elas têm na realização da atividade fiscalizatória. São elas: falta de treinamento e capacitação; necessidade de sanar irregularidades na execução do contrato; ausência de instrumentos para auxílio na fiscalização; e compatibilizar o trabalho rotineiro com a fiscalização. Foi facultado aos fiscais citar uma quinta dificuldade e ao final eles deveriam atribuir graus de importância a elas.

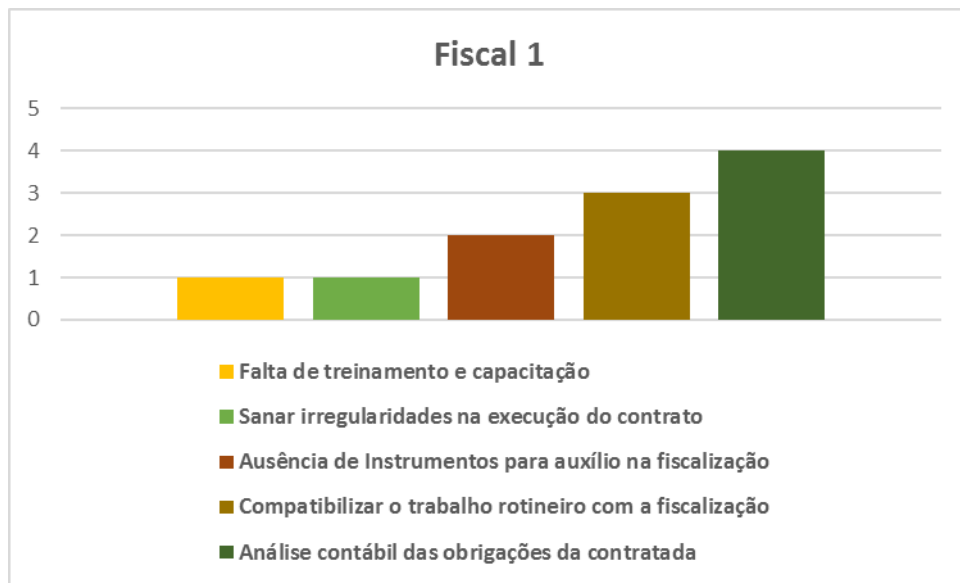
As **dificuldades** mencionadas pelos fiscais foram:

- Análise contábil das obrigações da empresa contratada (Fiscal 1)
- Objeto do contrato incompatível com as atribuições formais (Fiscal 4)
- Compreensão dos documentos da fiscalização administrativa e legislação de direitos trabalhistas (Fiscal 5)
- Acúmulo de atividades fiscalizatórias que exige conhecimento das legislações (Fiscal 6)
- Sanar o cumprimento das obrigações pactuadas, principalmente quanto ao pagamento de salários e benefícios (Fiscal 7)

Para cada fiscal foi elaborado um gráfico, permitindo observar a escala de importância dessas dificuldades na sua atividade fiscalizatória (Gráficos 2 a 8).

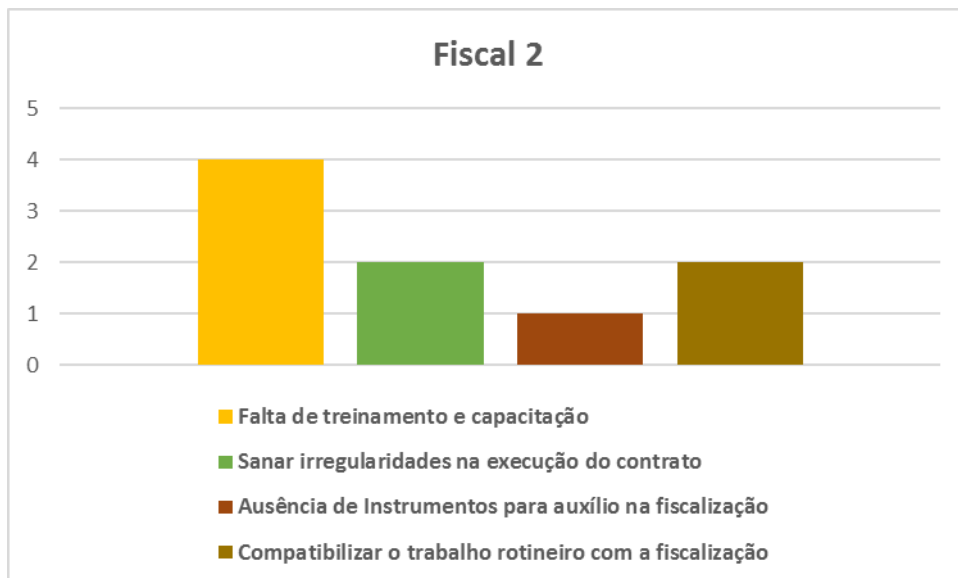


**Gráfico 2 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 1. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



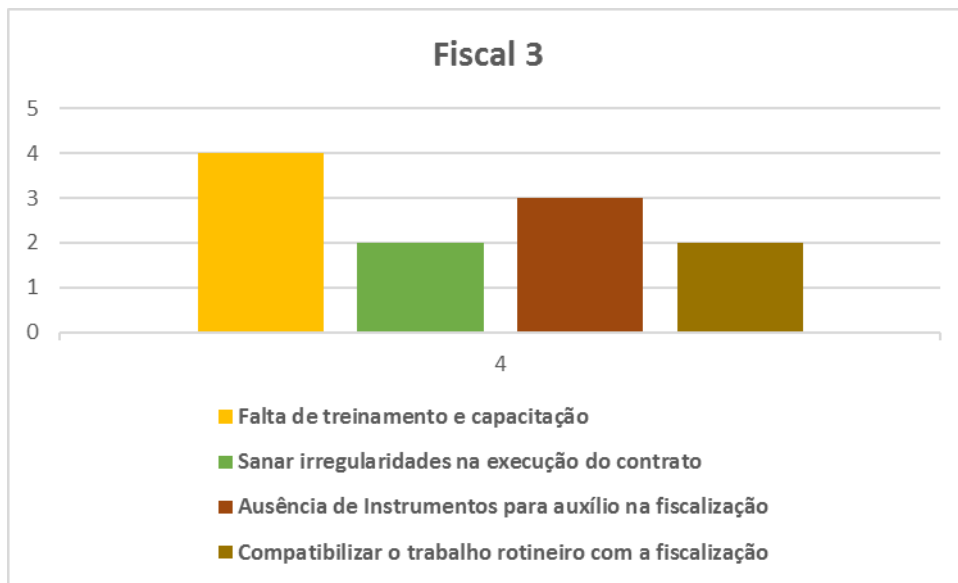
Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 3 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 2. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



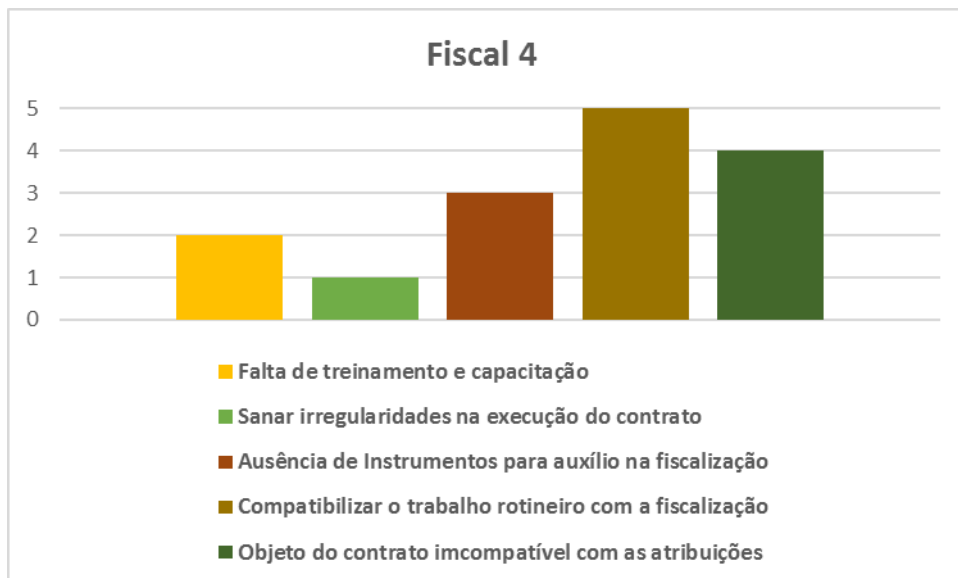
Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 4 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 3. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



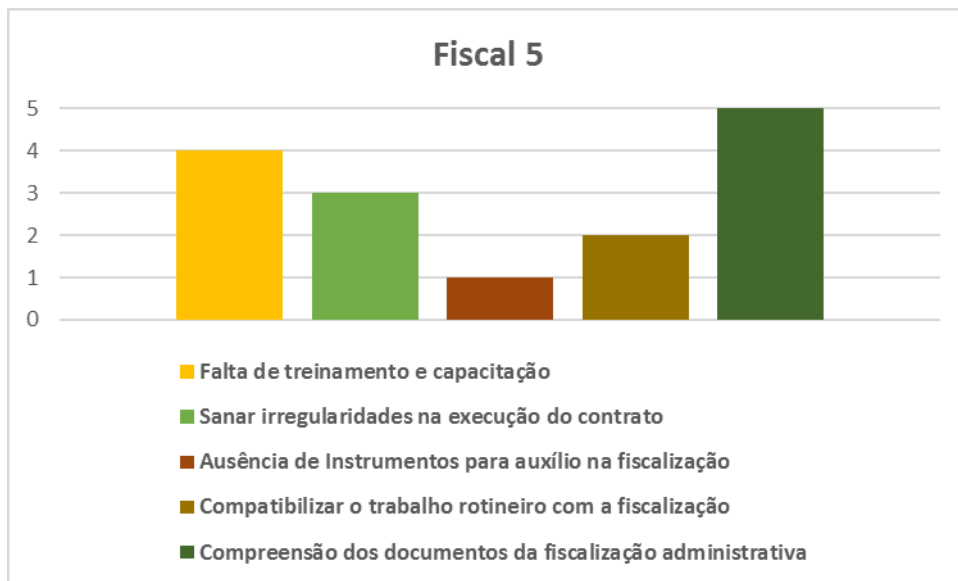
Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 5 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 4. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



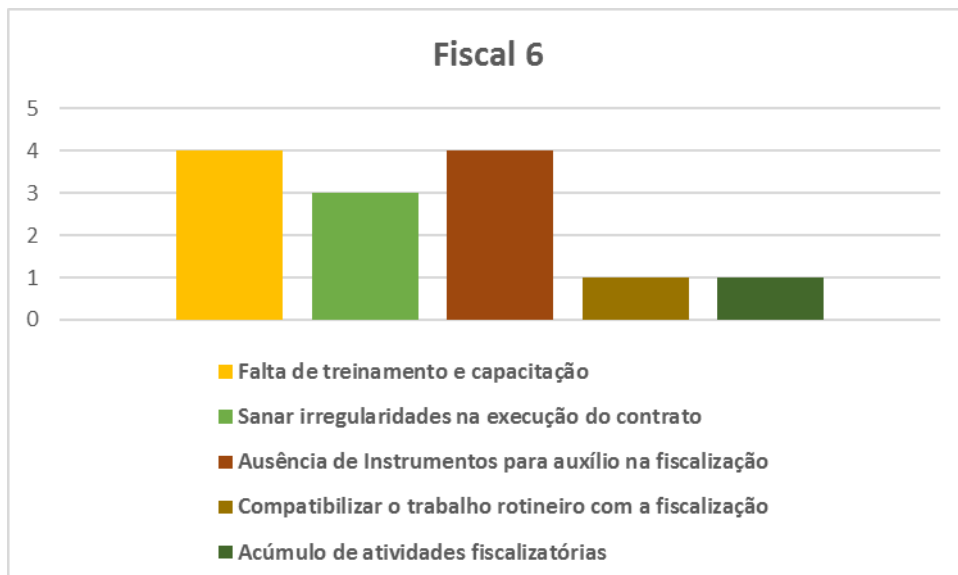
Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 6 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 5. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



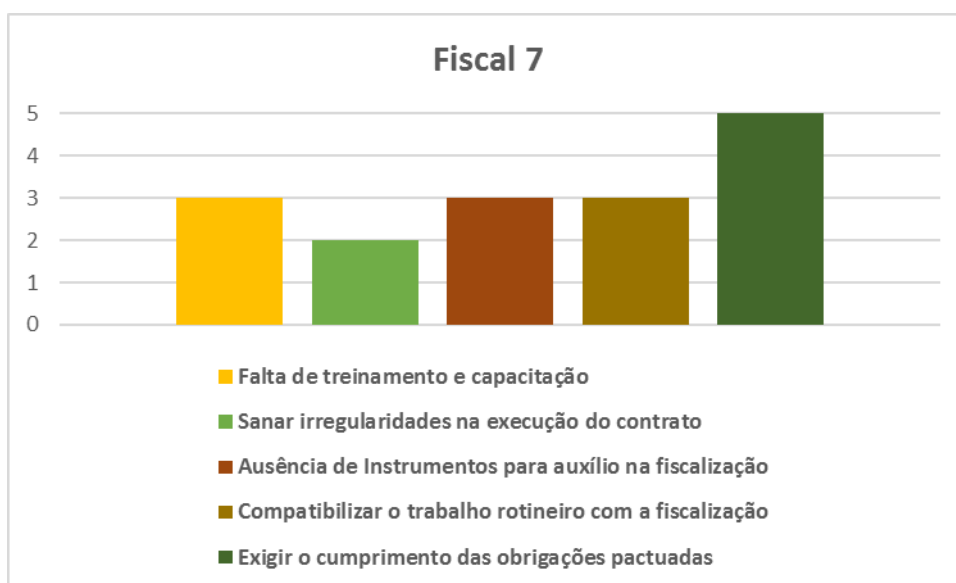
Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 7 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 6. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 8 – Dificuldades na atividade fiscalizatória - Fiscal 7. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



Fonte: elaboração própria.

Após análise dos gráficos, percebe-se que há algumas **dificuldades mais importantes para os fiscais**, dentre as elencadas na pesquisa e as sugeridas por eles estão: falta de treinamento e capacitação; ausência de instrumentos para auxílio na fiscalização; compatibilizar o trabalho rotineiro com a fiscalização; análise contábil das obrigações da contratada; e compreensão dos documentos da fiscalização administrativa. Dentre essas cinco dificuldades, quatro delas estão relacionadas à fiscalização administrativa (80%).

Entende-se que para os fiscais, a falta de treinamento e capacitação na nova IN nº 5/2017, como já relatado pelo Gestor do Setor de Contratos, dificulta a análise contábil das obrigações contratuais referentes aos recolhimentos previdenciários, como também a análise dos documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações trabalhistas, que demandam conhecimento da legislação.

Também a ausência de uma padronização no fluxo de procedimentos para a fiscalização administrativa pode deixar essa etapa da fiscalização a desejar, sobretudo quando os fiscais declaram falta de conhecimento da legislação.

Ante as dificuldades apresentadas, os fiscais de contratos sugeriram como melhorias para o processo de fiscalização dos contratos de terceirização:

Intensificação no oferecimento de cursos de capacitação e inclusão de pessoas capazes de fornecer suporte técnico ao fiscal de contrato. (Fiscal 1)  
Treinamento e atualizações constantes sobre as partes mais importantes das IN's correspondentes para que o fiscal saiba o mínimo da legislação que é aplicada no seu contrato. (Fiscal 2)

Treinamento de uma equipe de fiscalização, com fiscais técnicos e fiscais administrativos. (Fiscal 3)

Sugiro que a gestão e fiscalização administrativa fique a cargo do setor administrativo da instituição (criação de um novo setor). A fiscalização técnica poderia ficar a cargo dos servidores mais próximos ao objeto da fiscalização. (Fiscal 5)

Instituir como prevê a legislação a figura do fiscal técnico e administrativo para fiscalizar cada contrato. (Fiscal 6)

Contratar empresa de contabilidade para verificação periódica nos contratos, visando aferir a regularidade fiscal e trabalhista dos mesmos. (Fiscal 6)

Liberar os fiscais de suas atividades setoriais no caso de fiscalização em um ou mais contratos, onde o número de profissionais residentes seja elevado e que a demanda exija uma maior atenção em virtude de sua complexidade. (Fiscal 6)

Com o advento da IN nº 05/17, realização das contratações mediante um planejamento mais amplo, envolvendo os usuários dos serviços e os responsáveis pela Contratação em todas as suas distintas etapas, desde a solicitação até a assinatura do contrato. (Fiscal 7)

Conforme as falas acima, os Fiscais 3 e 6 sugerem a instituição da figura do fiscal técnico e do fiscal administrativo para todos os contratos, como prevê a IN nº 5/2017. Os Fiscais 1 e 2 acham importante o aumento na frequência nos cursos de capacitação com foco na nova IN. Os Fiscais 1 e 6 sugerem um suporte técnico ao fiscal de contrato, inclusive com a contratação de empresa de contabilidade para verificação periódica nos contratos, aferindo a regularidade fiscal e trabalhista.

Para o Fiscal 5, a fiscalização administrativa deveria ser exercida por um setor especializado e a fiscalização técnica pelo servidor cuja função exercida estivesse vinculada ao objeto do contrato. Na opinião do Fiscal 6, o servidor que for fiscal de contrato que contar com um alto contingente de mão de obra, em virtude da complexidade na fiscalização, deveria exercer somente a atividade fiscalizatória.

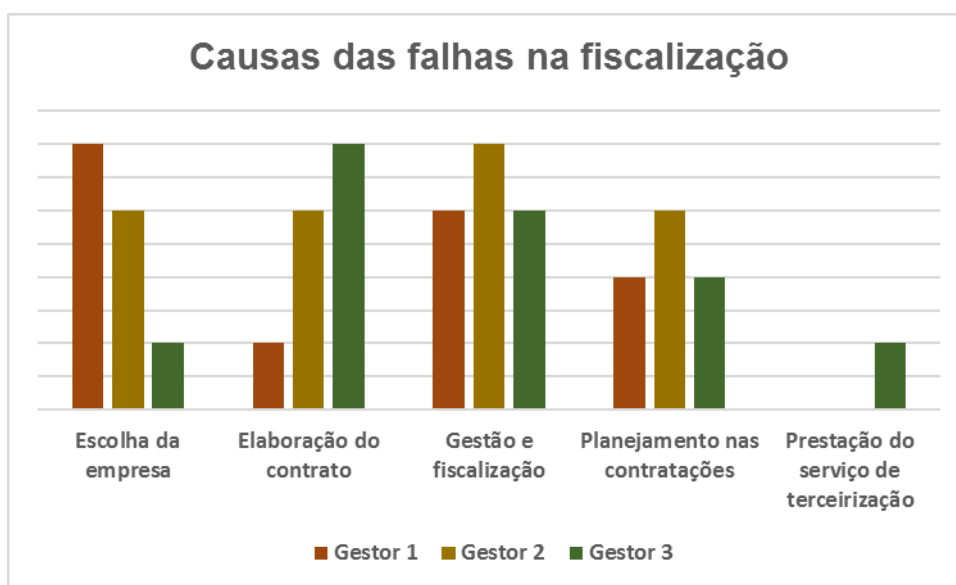
Partindo dessas informações apuradas, pode-se inferir que as sugestões de melhorias apresentadas pelos fiscais concentram-se na área da fiscalização administrativa, na qual estão as maiores dificuldades no seu processo de trabalho.

### 3.3 Percepção da gestão institucional

As entrevistas realizadas com os gestores do IAM buscaram identificar as causas atribuídas por eles às falhas na execução dos contratos de terceirização e o seu conhecimento das consequências de uma má fiscalização. As respostas foram analisadas em ordem aleatória, mantendo a confidencialidade dos entrevistados.

Todos os gestores admitem que existem falhas na execução de contratos de terceirização. Eles atribuíram níveis de importância as causas dessas falhas, elencadas na pesquisa. (Gráfico 9)

**Gráfico 9 - Causas das falhas na execução dos contratos. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



Fonte: elaboração própria.

Após análise das pontuações atribuídas, percebe-se que para os gestores a maior causa dessas falhas encontra-se na gestão e fiscalização dos contratos. (Gráfico 9). Quando questionados sobre a que ou a quem eles atribuem a falha na fiscalização de um contrato de terceirização, o Gestor 1 atribui essa falha ao próprio fiscal:

Imediatamente, eu recorreria tal falha ao fiscal do contrato, já que ele é o responsável pela... esta fiscalização né? E que é uma atribuição dele

sempre monitorar para ver se os serviços também estão sendo executados de acordo com o contratado e obviamente né também ele analisando se está de acordo com a legislação vigente. (Gestor 1)

O Gestor 2 também atribui essa falha ao fiscal, entendendo que o mesmo deverá agir de forma tempestiva para mitigar prejuízos à Instituição:

(...) temos verificado aqui, nos últimos anos, durante o nosso ciclo de gestão, (...) que aqui ou acolá ocorre uma falha da empresa que presta serviços à instituição. Por razões diversas... Atraso de pagamento, atraso na entrega de algum dos serviços contratados... E o fiscal do contrato é acionado para fazer a gestão direta junto à empresa contratada para dirimir o problema. Evidentemente, se o fiscal não cumprir o papel dele como fiscal do contrato específico para aquela prestação do serviço, o problema não será dirimido de forma rápida, causando danos à instituição. (...) Então para isso o papel do fiscal é fundamental para que evitemos problemas da prestação de serviço, seja por falha de atraso de pagamento, seja mesmo no dia a dia dos prestadores de serviço que estão trabalhando na Instituição. (...) (Gestor 2)

O Gestor 3 reconhece que as falhas na fiscalização ocorrem pelo nível de capacitação do fiscal para desempenhar essa atividade e também pelo acúmulo de atividades fiscalizatórias:

(...) E aí quando a gente fala de fiscalização eu acho que tem uma coisa principal que a questão da capacitação do servidor. (...) Então eu acho que as falhas acontecem inicialmente por pouca capacidade mesmo de conseguir ter tantos atributos que são necessários para a fiscalização. Então a gente aqui acaba tendo a figura muitas vezes de um fiscal técnico e administrativo para a mesma pessoa e isso eu acho que dificulta ainda mais esse processo de fiscalização. Então para mim, as falhas elas são muitas vezes decorrentes disso, de uma questão existente no centro de que faz com que as pessoas tenham que atuar com diversas frentes e segundo por não ter a capacidade de conseguir ter todas as habilidades necessárias para o desenvolvimento desta função. (Gestor 3)

Sobre o conhecimento dos gestores acerca das consequências, para a Instituição, de falhas decorrentes na gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada, para eles a principal delas é o prejuízo para as atividades que dependem do objeto daquele contrato:

(...) eu entendo que imediatamente isso aí tá gerando um prejuízo para a instituição contratante né? (...) Isso aí iria contribuir para não se atingir o objeto do contrato e, conseqüentemente, ele tá prejudicando as atividades que recebe o suporte daquele objeto daquele contrato. (Gestor 1)

(...) Acaba trazendo transtornos, por exemplo, de virem prestadores de serviços daquela empresa terceirizada dizerem que não estão recebendo vale-transporte, (...) que não tem condição de vir fazer o trabalho na instituição. De modo que é bastante desagradável quando isso ocorre porque não é falha da Fiocruz (...),mas o que temos verificado são falhas das prestadoras de serviços que atrasam os pagamentos, a maioria das queixas são sobre isso e a instituição acaba sendo prejudicada porque os prestadores de serviço daquela empresa ficam desmotivados (...) (Gestor 2)

Também é citada como consequência uma prestação de serviço deficiente, tendo em vista a dificuldade para penalizar a empresa ou até mesmo fazer uma nova contratação, além da responsabilização judicial:

(...) A gente acaba muitas vezes tendo a necessidade de penalizar essa empresa. Nem sempre a gente consegue fazer a penalidade da forma adequada. Então, eu acho que isso também é um gargalo em função de que a gente tem um quantitativo muito reduzido de pessoal então como a gente não penaliza ou então não tem a celeridade necessária muitas vezes para rescindir um contrato e contratar uma outra empresa, então a gente acaba tendo um serviço deficiente em função dessa estrutura, eu acho, de falta de pessoal, que hoje prejudica muito esta área de contratos nossa. (Gestor 3)

A gente vai responder judicialmente né? A gente vai ter consequências (...) Para instituição sofrer penalidade o próprio fiscal também ter a penalização judicial em virtude dessa falha de fiscalização(Gestor 3)

Conforme Araújo e Sanchez (2005), numa relação de agência o esquema de incentivo dos contratos podem abranger estímulos positivos (prêmios) ou negativos, tais como penalidades contratuais. A penalização da empresa diante de uma falha na execução do contrato demonstra que o monitoramento está sendo bem feito pela fiscalização.

Quanto ao domínio dos instrumentos legais necessários para o monitoramento da execução dos contratos, dois gestores entendem que os fiscais ainda não se apropriaram desse conhecimento:

(...) Atualmente, eu acredito que mediante a complexidade que tá sendo a legislação relacionada a contratação de terceirização como nós temos agora recente IN 5 (...), eu acredito que os nossos fiscais, eles não tem assim um domínio né? (...) Existe um conhecimento, é óbvio. Eles tem conhecimento, mas um domínio total dessa parte relacionada lá eu acredito que não. (Gestor 1)



(...) eu acredito que a função de fiscal ela é multifacetada né? Tem tantas vertentes que de fato dificulta que a gente tenha um fiscal, vamos dizer assim, completamente capacitado (...) (Gestor 3)

Por fim, o gestor afirma:

Todos os nossos fiscais estão aptos a realizar a fiscalização dos contratos, dos vários contratos que temos aqui, nas diversas áreas de gestão e de apoio à instituição. (Gestor 2)

Os resultados das entrevistas demonstram que existe um desconhecimento por parte dos gestores sobre a importância e a necessidade de utilização dos instrumentos de controle no monitoramento da execução dos contratos.

Os gestores foram questionados sobre o que pode ser feito para dirimir falhas na fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada. Para o Gestor 1 é importante a elaboração de um Termo de Referência com informações que auxiliem o fiscal, além do investimento em capacitação:

(...) tentar elaborar um termo de referência o mais próximo da realidade (...) porque com um termo de referência que deixa a desejar... Que não explicita tudo de uma forma clara, conseqüentemente o fiscal ele não vai conseguir fazer uma boa fiscalização né? E também providenciar e sempre tá capacitando né? (...) da complexidade que é da ampliação dessa legislação, nota-se claramente que temos que fazer as capacitações de forma contínua. (Gestor 1)

Segundo o Gestor 2 as diretrizes fornecidas pelas auditorias internas e o cuidado na elaboração dos termos de referência tem auxiliado os fiscais na atividade de fiscalização:

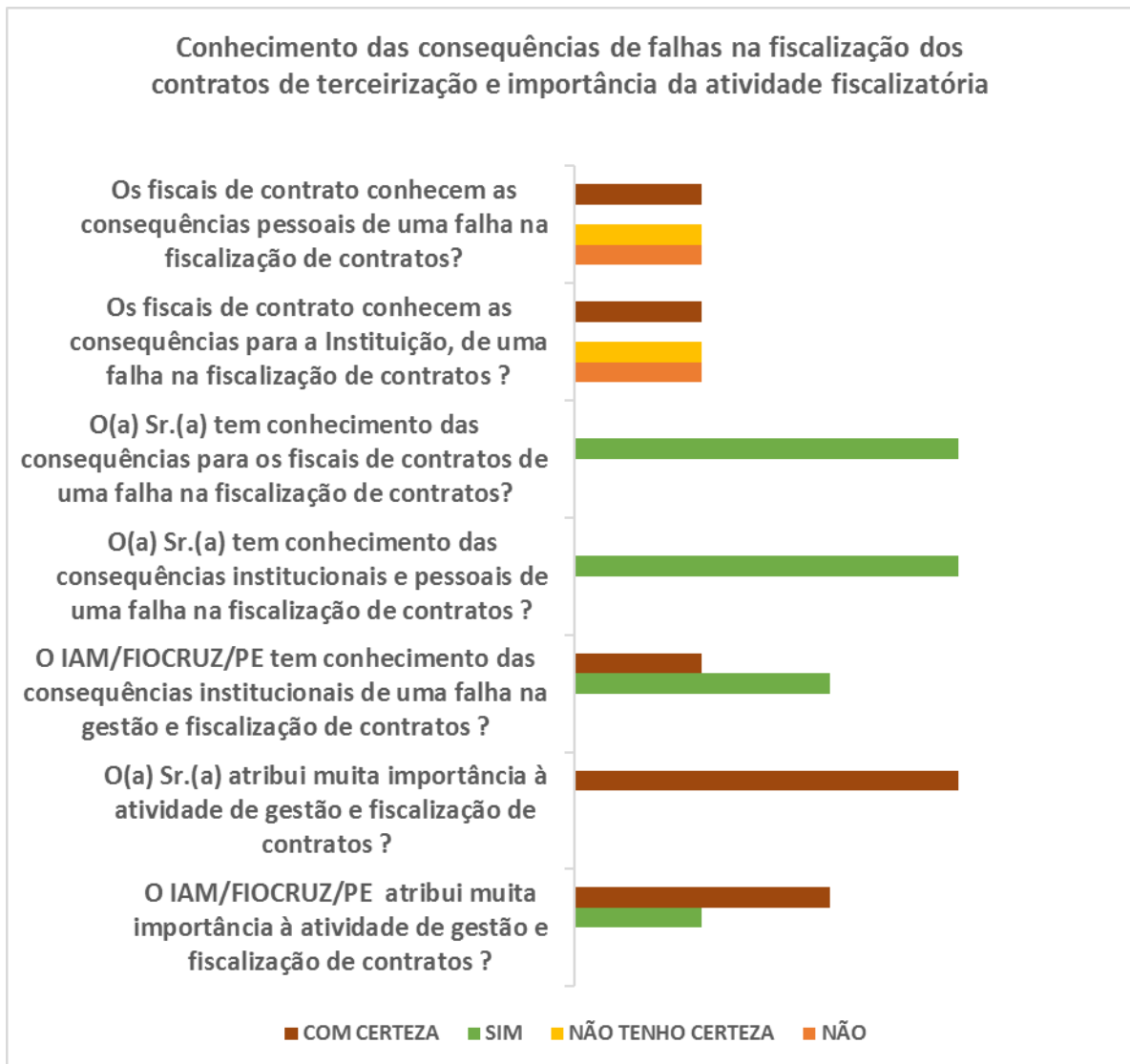
Temos sido bastante dirigentes, inclusive com as auditorias internas da Fiocruz que tem ajudado nesse processo de aperfeiçoamento contínuo da fiscalização dos contratos, a ser bastante rigorosos na elaboração dos termos de referência para as contratações e, nesse sentido, nossa equipe de gestão é muito competente (...) (Gestor 2)

Na opinião do Gestor 3 os fiscais mais experientes deveriam apoiar aqueles que estejam iniciando essa atividade, compartilhando o conhecimento adquirido:

(...) pessoas que tem mais experiência entrar nesse processo de multiplicação mesmo né? De auxiliar quem tá com menos experiência na fiscalização. E eu acho que esse processo de ajuda mútua acaba também sendo um fator importante para reduzir essas falhas. (...) Então, capacitação e este apoio entre as partes. (Gestor 3)

Sobre os instrumentos de controle utilizados pelos fiscais, na opinião de dois gestores, nos contratos que já contam com instrumentos de medição de resultados (ou acordos de nível de serviço), previstos na IN nº 5/2017, o controle é feito através deles. Importante destacar que o Setor de Contratos informou que, atualmente, somente quatro contratos de terceirização contam com esses instrumentos. Além disso, esses são controles que amparam apenas a fiscalização técnica dos contratos. O terceiro gestor demonstrou não ter conhecimento acerca desses instrumentos.

**Gráfico 10 - Conhecimento das consequências de falhas na fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada e importância da atividade fiscalizatória. IAM/FIOCRUZ/PE, 2018.**



Fonte: elaboração própria.

O Gráfico 10 ilustra o conhecimento dos gestores acerca das consequências de falhas na fiscalização de contratos e da importância atribuída por eles à atividade fiscalizatória.

Os gestores afirmam existir conhecimento por parte deles e da Instituição (IAM/FIOCRUZ/PE) das consequências de uma má fiscalização, tanto para os fiscais quanto para a Instituição.

Percebe-se, no entanto que quanto ao conhecimento dos fiscais sobre as consequências para si e para a Instituição de uma má fiscalização, as opiniões se dividem. Um dos gestores diz ter dúvidas e o segundo acha que os fiscais não têm esse conhecimento, ambos nos dois quesitos. Para o terceiro gestor, os fiscais têm conhecimento das consequências para a Instituição e conhecimento pleno das consequências para si.

Quanto à importância atribuída à atividade de fiscalização, segundo os gestores, tanto eles pessoalmente quanto o IAM/FIOCRUZ/PE a consideram muito importante.

Foram solicitadas dos gestores sugestões de melhorias para a atividade de fiscalização de contratos de terceirização no IAM/FIOCRUZ/PE. Para um dos gestores, é importante que seja feito um investimento de pessoal capacitado no Setor de Contratos para dar suporte aos fiscais, que segundo ele, possuem diferentes formações e diferentes níveis de conhecimento da atividade fiscalizatória:

(...) A grande carência que nós temos de servidores (...) mesmo com essa carência, de manter um serviço de gestão de contratos bem estruturado. Com quantitativo ideal de pessoas, sempre dando capacitação, para que esse serviço de gestão de contratos tenha condições de dar todo o suporte aos fiscais. (...) Ele na qualidade de responsável pela gestão dos contratos, sempre estar se atualizando e capacitando todos os fiscais, dirimindo todas suas dúvidas, sempre acompanhando no decorrer do contrato, principalmente nas repactuações, nas renovações de contrato (...) Porque nós temos fiscais de diferentes formações. Muitos fiscais eles não tem condições de realizar sozinho uma repactuação de um contrato, uma renovação de um contrato... Então esse apoio é indispensável do serviço de gestão de contrato. Por que ele estando bem estruturado, com as pessoas com o devido conhecimento, com certeza vamos melhorar bem a gestão desses contratos. (Gestor 1)

Um dos gestores cita que os fluxos de capacitação devem ser melhorados com o objetivo de disseminar o conhecimento, com resultados a longo prazo. Contudo, ele não visualiza uma ação imediata para melhorar a atividade de fiscalização de contratos e afirma:

(...) perspectivas de melhoria dos processos, de coisas que precisam ser implementadas, de fluxos que tem que ser organizados (...) Então, eu acho que esses processos de controle e de capacitação acabam retroalimentando a forma como é feito os fluxos de trabalho na Instituição. Então eu entendo que é um processo contínuo (...) que se dá ao longo dos anos mesmo (...) não vejo imediatamente uma ação de melhoria

que a gente pudesse realizar, neste momento, para melhoria da fiscalização dos contratos. (Gestor 3).

Para o outro gestor, a atividade de fiscalização vem sendo feita de forma satisfatória, embora as instruções normativas criem exigências que tomam muito tempo do fiscal.

Eu acredito é que as instruções normativas do serviço público é que criam (...) exigências que acabam tomando muito tempo dos fiscais dos contratos nas suas atividades rotineiras na gestão. (...) O servidor não está ali apenas para fiscalizar o contrato. Ele tem várias tarefas que são demandadas para os setores da gestão, para dar conta do desempenho institucional e isto muitas vezes toma muito tempo. (...) Mas na medida do possível, nosso time de fiscais de contratos está superando todas as demandas (...) (Gestor 2)

Entende-se que na opinião do último gestor as exigências legais tomam muito tempo dos fiscais que já precisam dar conta das atividades inerentes às suas atribuições. Diante do que foi pesquisado e analisado, acredita-se que isso é um fato. A fiscalização de contratos de terceirização é uma tarefa complexa que compreende a garantia da execução contratual (MARINHO, 2013). Daí a importância do reconhecimento institucional no sentido de propiciar meios aos fiscais, para que essa tarefa seja realizada da forma mais eficiente e efetiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo geral analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE. Partiu-se do pressuposto de que os mecanismos de controle utilizados pelos fiscais de contrato com mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE são ineficientes para garantir uma fiscalização que atenda aos requisitos legais, sendo o mesmo confirmado.

Dada a importância que a fase de fiscalização dos contratos com mão de obra terceirizada possui, inclusive sendo alvo constante de recomendações e instruções de órgãos de controle como o TCU, a pesquisa descreve o processo de fiscalização no âmbito do IAM à luz da Teoria da Agência ou modelo principal-agente, para ajudar a minimizar o risco moral e a seleção adversa, presentes nesse tipo de contratação em virtude da dificuldade de monitoramento.

O primeiro objetivo específico foi mapear os procedimentos legais que devem ser adotados no controle da gestão de contratos de terceirização, com foco na fiscalização, à luz da legislação que normatiza essa atividade. O estudo mostrou que esses requisitos estão presentes na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, que estabelece controles no âmbito da fiscalização técnica e administrativa, visando mitigar os riscos inerentes aos contratos de terceirização.

O estudo da IN nº 05/2017 revelou que o seu foco está nos controles relacionados aos contratos de terceirização, pois essa espécie de contrato traz riscos significativos à administração pública contratante, o que justifica a adoção de controles específicos. Para a utilização desses controles no acompanhamento da execução dos contratos é imprescindível que o fiscal de contrato tenha conhecimento atualizado da legislação.

Para responder ao proposto no segundo objetivo específico correspondente a descrever o processo de trabalho e as responsabilidades dos fiscais de contratos de terceirização do IAM, buscou-se num primeiro momento, conhecer o perfil desses servidores que fiscalizam, a sua formação acadêmica, o tempo de experiência na sua área de atuação, a quantidade de contratos de terceirização fiscalizados, o conhecimento técnico para o exercício das atividades inerentes à função de fiscal de

contrato e a importância atribuída à atividade fiscalizatória. Obteve-se como resultados que a maioria desses servidores possui bom nível de formação acadêmica, tendo mais da metade deles, titulação de especialista. Esse resultado apresenta um fator positivo, considerando-se que a **formação** é uma contribuição determinante para o bom desempenho do servidor no exercício de suas funções de fiscalização de contratos.

Quanto ao **tempo de experiência** na função que ocupam, a média é de 13 anos, o que não significa que tenham domínio da atividade de fiscalização contratual, tendo em vista que essa função pressupõe conhecimentos específicos e atualizados.

A maioria dos servidores fiscaliza apenas um contrato, o que indica que a Instituição vem respeitando o que preceitua a IN nº 05/2017, no sentido de ser considerado o quantitativo de contratos por servidor.

No que se refere ao **conhecimento do fiscal sobre a legislação** que rege a atividade fiscalizatória, o que é um fator determinante para o bom desempenho na gestão e fiscalização dos contratos administrativos, embora a maioria dos fiscais tenha declarado ter recebido algum tipo de capacitação, verificou-se que todos os fiscais admitiram não conhecer muito bem a legislação atual que rege a fiscalização contratual. Dessa forma, no quesito **conhecimento e atualização de informações legislativas**, a fiscalização de contratos de terceirização do IAM caminha na contramão do que é apresentado na literatura, que elucida que a dinâmica das normas que tratam dos contratos administrativos é marcada por constantes alterações e exigem do fiscal atualização permanente.

E, sobre a percepção da **importância da fiscalização contratual**, todos os fiscais se manifestaram cientes da importância do ato de fiscalizar.

Na busca pela compreensão do processo de trabalho dos fiscais de contratos de terceirização do IAM foi possível identificar, inicialmente, que dos contratos avaliados, apenas um deles possui um fiscal técnico e um fiscal administrativo, sendo que nos demais, o fiscal fica encarregado da fiscalização técnica, administrativa e, também da gestão da execução do contrato.

Foi identificado que o IAM não possui uma padronização nos instrumentos de controle para acompanhamento da execução dos contratos de terceirização, sendo

que os fiscais são orientados a buscar o conhecimento na legislação e, com isso adotam instrumentos de controle individuais, de acordo com o grau de conhecimento individual do contrato e da legislação normatizadora.

Sobre as atividades praticadas como fiscal, a maioria dos fiscais afirma que anota em local próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, além de dirigir-se ao preposto para sanar irregularidades na execução do contrato, conforme prevê a IN nº 5/2017. Também afirmam conhecer, em detalhes, o objeto do contrato, e conseqüentemente o que deverá ser exigido da empresa contratada, embora nem todos façam a cobrança do uso uniforme e do crachá por seus empregados alocados no serviço.

Quanto à observância da legislação aplicável ao contrato, menos da metade dos fiscais disseram fazê-lo. Entende-se que por conhecerem pouco a legislação, não têm como atender às suas exigências.

No levantamento dos **fatores que mais dificultam** o processo de trabalho dos fiscais de contratos, predominaram aqueles relacionados à fiscalização administrativa. Dentre eles tem-se: falta de treinamento e capacitação para o desempenho da função; ausência de instrumentos que viabilizem a análise dos itens que deveriam ser objeto de fiscalização; dificuldade em compatibilizar o trabalho rotineiro com a atividade de fiscalização; análise contábil das obrigações da empresa contratada; falta de conhecimento básico na área de fiscalização administrativa, dificuldade em compreender com segurança os documentos de fiscalização (ex:GFIP) e legislação de direitos trabalhistas.

Analisando-se os controles relacionados ao contrato de terceirização firmado entre a administração pública e o particular sob a ótica da Teoria da Agência, verifica-se, no caso estudado, que a eficiência buscada nessa relação onde o IAM é o principal e a empresa terceirizada é o agente, só será alcançada quando o fiscal do contrato conseguir realizar o monitoramento adequado da sua execução, mitigando assim o oportunismo do contratado com uma fiscalização técnica e administrativa capazes de evitar a seleção adversa mediante a obtenção das informações comprobatórias de que a empresa cumpre o que foi pactuado, minimizando deste modo, o risco moral para a administração pública.



A partir da identificação dos mecanismos de controle utilizados pelos fiscais de contratos de terceirização do IAM, que responde ao terceiro objetivo específico, percebe-se com o estudo do rol de verificações especificamente aplicáveis aos contratos de terceirização elencados no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017, que a fiscalização administrativa realizada pelos fiscais de contratos não consegue resguardar a Instituição de uma responsabilização subsidiária.

Respondendo ao quarto objetivo específico, para os gestores do IAM a principal causa das falhas na execução dos contratos está na gestão e na fiscalização, tendo sido apontado o fiscal como principal responsável por essas falhas. Para eles o fiscal deve agir de forma tempestiva na ocorrência de problemas, mas reconhecem que a sua capacitação ainda é insuficiente e que o acúmulo de atividades de fiscalização (técnica e administrativa), o obriga a atuar em várias frentes.

Para os entrevistados, um maior cuidado na elaboração dos Termos de Referência e o compartilhamento do conhecimento entre os fiscais seriam medidas para dirimir falhas na fiscalização dos contratos de terceirização.

Embora os gestores considerem a atividade fiscalizatória muito importante, não conhecem os instrumentos de controle utilizados no acompanhamento da execução dos contratos de terceirização do IAM e, para alguns, eles ficam restritos aos contratos que hoje contam com Instrumento de medição de resultados ou acordos em nível de serviço, atualmente apenas quatro contratos de terceirização.

Os gestores afirmam que conhecem as consequências de uma má fiscalização para a Instituição, mas quando questionados sobre quais seriam elas, são unânimes em afirmar que a primeira seria o prejuízo causado pela inexecução do serviço, tendo sido mencionada a responsabilização judicial por apenas um deles, que é a consequência que mais provoca danos para o ente público e a mais combatida nas diretrizes fiscalizatórias elencadas na legislação normativa. Quanto ao conhecimento dos fiscais acerca dessas consequências, a maioria dos gestores tem dúvidas ou acha que eles não possuem o conhecimento necessário para dimensionarem as consequências para si.

Por fim, nas sugestões de melhorias na atividade de gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada, os gestores sugeriram um reforço no Setor de

Contratos para fornecer suporte técnico aos fiscais, tendo em vista os diferentes níveis de conhecimento, além de melhorias nos fluxos de capacitação a longo prazo.

Para responder ao quinto e último objetivo específico, que é propor melhorias no processo de gestão de contratos de serviços de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE, foram analisadas as informações colhidas nos questionários e nas entrevistas, além de sugestões dos fiscais e dos gestores.

Dada a complexidade que adquiriu a atividade fiscalizatória, após as exigências da IN nº 5/2017, entende-se que para a realização de uma fiscalização administrativa capaz de atender aos mecanismos de controle elencados nesse instrumento normativo, é necessária a criação de uma equipe para realização da fiscalização administrativa de todos os contratos de terceirização. Sugere-se que essa equipe seja lotada no Setor de Contratos e permanentemente capacitada em todas as atualizações legais, estando com isso plenamente apta a realizar todos os controles necessários para minimizar os riscos de responsabilização por encargos previdenciários e trabalhistas inadimplidos pelo contratado, inerentes aos contratos de terceirização.

Nesta proposta, os atuais fiscais que concentram as fiscalizações técnica, administrativa e também a gestão do contrato, ficariam responsáveis pela execução da fiscalização técnica e o acompanhamento da execução do objeto do contrato, repassando todas as irregularidades administrativas para a equipe responsável por essa fiscalização. De acordo com o que preconiza a IN nº 5/2017, o fiscal nomeado continuará fazendo o recebimento provisório como fiscal técnico e administrativo, mas todas as conferências referentes às responsabilidades trabalhistas, previdenciárias e contábeis serão realizadas por essa equipe de apoio.

A criação de uma equipe para realização da fiscalização administrativa pode reduzir os problemas da Instituição com capacitações, além de desobrigar os fiscais de participarem de cursos e treinamentos nos quais não têm interesse, pois na maioria das vezes estão fora do contexto da sua área de atuação.

Como limites este estudo apresenta, por um lado, o fato da autora da pesquisa fazer parte do quadro de fiscais do IAM/FIOCRUZPE, que embora procurasse manter-se isenta de influências, pode ter influenciado nas respostas dos participantes. Por outro lado, tal inserção pode ser considerada um fator facilitador,

por conhecer o processo de trabalho do qual faz parte e também por facilitar a coleta de dados.

Recomenda-se que estudos de igual natureza sejam realizados em outras unidades da Fiocruz, de modo a conhecer as diferentes realidades e adotar medidas de controles adaptadas às necessidades das unidades descentralizadas.

## REFERÊNCIAS

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

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, Ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2011.

BARNEY, Jay B.; HESTERLY, Willian. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG et al. Handbook de estudos organizacionais – ação e análise organizacionais. Vol. 3. São Paulo: Atlas, 2004, p. 131-179.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Caderno ENAP, 2016.

BASTOS, C. e KELLER, V. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1999.

BOLTON, Patrick; DEWATRIPONT, Mathias. **Contract Theory**. Cambridge: The MIT Press, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em 30 jun 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativa-no-02>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:<  
<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2512/2009**. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 01 outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 859/2006**. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 7 de junho de 2006. Diário Oficial da União, 09 de junho 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 2632/2007**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1919/2012**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 25 de julho de 2012. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia>. Acesso em 05 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Disponível em [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em 30 de março de 2017.

BESANKO, David; DRANOVE, David; SHANLEY, Mark; SHAEFER, Scott. A economia da estratégia. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BOLTON, Patrick; DEWATRIPONT, Mathias. Contract Theory. Cambridge: The MIT Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Eds.). **Reforma**

**do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.21-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CLAD (1998). Uma nova Gestão Pública para a América Latina. Caracas: CLAD – Centro Latino americano de Administração para o desenvolvimento, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COSTAMARQUES, M.C.C; CONDE, M.F. Teoria da sinalização e da agência. **CROC – Revisores & Empresas**, jul/set 2000.

**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/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm/). Acesso em 16 de março de 2018.

**DECRETO nº 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em 16 de março de 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª ed. São Paulo: LTR, 2008.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency Theory: an assessment and review**. *Academy of Management Review*. Vol.14, n1, p.57-74, 1989.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-mécum de licitações e contratos. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FADEL, Luis Carlos. O fenômeno da terceirização. **Informe Ensp**, Rio de Janeiro, 26 abr. 2017. Disponível em <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/41704>. Acesso em março de 2018.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Custos de Transação**. In: Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Orgs. David Kupfer e Lia Hasenclever. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão**: uma análise segundo as teorias da agência e institucional. 2004. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

FRANCA, E.P. A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova IN SEGES/MP nº 5/2017. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses (Coord.). **Terceirização: Legislação, Doutrina e Jurisprudência**. 1ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2017.p. 159-181.

FUCS, José. Do café à industrialização. Revista Época, Rio de Janeiro, 31 dez.2008. Disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20415-15227-1,00-DO+CAFE+A+INDUSTRIALIZACAO.html>. Acesso em 5 março de 2018.

GOMES, Marcelo Barros. **Políticas de gestão pública e controle**: desafios de implementação. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017. **Apresentação da IN-ENAP**. Disponível em [https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios\\_CAPACITAO\\_28.06.17.-1.0.pdf](https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios_CAPACITAO_28.06.17.-1.0.pdf). Acesso em março de 2018.

Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017. **Perguntas e respostas**. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/in-servico-faq>. Acesso em março de 2018.

JENSEN, Michel C. e MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**. October, 1976. V.3, nº 4, p. 305-360. Disponível em <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>. Acesso em 30 jul 2017.

JENSEN, Paul H; STONECASH, Robin E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. **Journal of Economic Surveys**. December, 2005. V.19, Issue 5, p. 767-787. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/wol1/doi/10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x/full>>. Acesso em 10 ago 2017.

KIMURA, H; LINTZ, A.C.; SUEN, A.S. Uma contribuição da teoria de opções para a avaliação dos custos máximos de agência. **Caderno de Pesquisas em Administração**, FEA/USP, São Paulo, v.1, n.6, 1º trim. 1998.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. **The Theory of incentives**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

LAMBRIGHT, Kristina T. Agency Theory and beyond: contract providers motivations to properly use service monitoring tools. **Journal of public administration research and Theory**. April, 2008. V.19, Issue 2, p. 207-227. Disponível em <<https://doi.org/10.1093/jopart/mun009>>. Acesso em 10 ago 2017.

LUEDY, Almerinda, MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; RIBEIRO Junior, Hugo da Costa. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário O&S - Salvador, v.19 - n.63, p. 641-659 – Out./Dez. – 2012.

MARCELINO, Paula R. P.. Terceirização do trabalho no Brasil e na França. In: Anais do II Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina. 2006. Disponível em: < <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/paulareginapereiramarcelino.pdf>> Acesso em novembro/2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do estado**, v. 1, p. 1-13, 2005.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Subcontratação e autonomia empresarial: Um estudo sobre o caso Português**. Porto: Afrontamento, 1989.

MARTIN, Nilton Cano. **Os fundamentos da informação contábil**. 1987. 212f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, V. L. P. S *et al.* Arranjos Institucionais na Governança Pública em Serviços de Saúde. ENAPG: São Paulo, *Anais*.2016.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NERY, Amauri A.; NERI, Leonardo J. A. L. **O fiscal de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 36: 025-046, jan./dez. 2010.

OCDE (2010). **Avaliação da gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE – Brasil 2010**. Governo Federal. Paris: OCDE; pp.44-66 e 92-128.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública –FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n.120, p. 926, dez. 2011.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências sociais**, n. 32. São Paulo: ANPOCS, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Eds.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.39-73.

RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão.** 2014. Disponível em: [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1413/Artigo\\_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1413/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf?sequence=1). Acesso em janeiro de 2018.

SANTOS, Maria Angélica Borges. **Terceirização da prestação de serviços de saúde no SUS: o caso das análises clínicas.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. A teoria dos contratos. 1996. 201f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SIMÕES, Odair Raposo. Sanções administrativas em contratos públicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3757, 14 out. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25512>>. Acesso em: 25 mai 2018.

TARDIF, M.; RAYMOND, D. **Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. Educação & Sociedade.** Ano XXI, nº 73. Dezembro 2000. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0101-73302000000400013&lng=pt&nrm=iso#back2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0101-73302000000400013&lng=pt&nrm=iso#back2). Acesso em 10 de março de 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisas em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, André Luis. **Gestão de contratos administrativos.** Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar/ago. 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

**APÊNDICE A****QUESTIONÁRIO GESTORES DE CONTRATOS**

**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola de Administração da UFBA**  
**Núcleo de Pós-Graduação em Administração**  
**Mestrado Profissional em Administração**

**Prezado (a) Participante:**

O questionário que se segue é parte da pesquisa intitulada “GESTÃO DE CONTRATOS E MECANISMOS DE CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE”

Trata-se de uma dissertação de mestrado realizada junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, cujo objetivo é analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE. Não existem respostas certas ou erradas, interessa o que você pensa.

**Confidencialidade**

Esclarecemos que as respostas serão tratadas de forma confidencial e em nenhum momento mencionaremos o seu nome, preservando sua identidade e liberdade de expressão. Agradecemos antecipadamente a sua participação e colaboração!

**PARTE I – IDENTIFICAÇÃO**

1. Cargo/Função: \_\_\_\_\_

2. Tempo na Função: \_\_\_\_\_

3. Formação: \_\_\_\_\_

4. Número total de contratos de terceirização de mão de obra fiscalizados no IAM/FIOCRUZ por ano \_\_\_\_\_

## PARTE II – GESTÃO DE CONTRATOS

1. Quando da sua nomeação como gestor de contratos, houve a disponibilização de algum treinamento, orientação e/ou material para esclarecimento sobre a função e suas obrigações?

- Sim  
 Não

Assinale uma só resposta, que corresponde à sua opinião:

2. Importância da sua atividade de gestor de contratos para a Instituição?

Muito pouca (0-2)	Pouca (3-4)	Razoável (5-7)	Grande (8-9)	Muito grande (10)

3. Como você define o seu conhecimento das Instruções Normativas e demais dispositivos legais que regulamentam a atividade de gestão de contratos?

Muito pouco (0-2)	Pouco (3-4)	Razoável (5-7)	Grande (8-9)	Muito grande (10)

4. Você acha que a atividade de gestão de contratos concorre com as atribuições do seu cargo na Instituição?

Muito pouco (0-2)	Pouco (3-4)	Razoável (5-7)	Grande (8-9)	Muito grande (10)

5. Das atividades abaixo destacadas, assinale quais você pratica como fiscal?

Anotar, em local próprio, as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Dirigir-se formalmente ao representante da contratada ou a seu preposto para resolver qualquer irregularidade na execução do objeto.

Cobrar da contratada o uso do uniforme e crachá por seus empregados alocados ao serviço.

( ) Verificar se a contratada está cumprindo todas as obrigações previstas no Edital de licitação e no instrumento de contrato.

( ) Observar a legislação aplicável ao contrato celebrado, em função do objeto do contrato, mantendo-se atualizado em relação às suas alterações.

( ) Conhecer em detalhes o objeto do contrato, para que possa aferir com precisão se o serviço foi prestado conforme especificado no edital.

6. Quais seriam outros mecanismos de controle e monitoramento do contrato que você utiliza no seu processo de trabalho como gestor de contratos?

---

---

---

---

7. Qual a maior dificuldade que você enfrenta no exercício da função de gestor de contratos?

Enumere numa escala de 1 a 5, sendo 1 para a mais importante e 5 para a menos importante.

( ) Falta de treinamento e capacitação para o desempenho da função.

( ) Dificuldades para sanar irregularidades na execução do contrato junto à empresa contratada.

( ) Ausência de instrumentos que viabilizem a análise dos itens que deveriam ser objeto de fiscalização.

( ) Dificuldade em compatibilizar o trabalho rotineiro com a atividade de fiscalização.

( ) Outras (Citar e atribuir peso):

---

---

---

---

8. Quais as sugestões que você daria para melhorar o processo de gestão de contratos de terceirização no IAM/FIOCRUZ ?

---

---

---

---

Muito Obrigada!

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORES INSTITUCIONAIS IAM/FIOCRUZ



Universidade Federal da Bahia  
Escola de Administração da UFBA  
Núcleo de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado Profissional em Administração



#### Prezado (a) Participante:

A entrevista que se segue é parte da pesquisa intitulada “GESTÃO DE CONTRATOS E MECANISMOS DE CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE”

Trata-se de uma dissertação de mestrado realizada junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, cujo objetivo é analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE. Não existem respostas certas ou erradas, interessa o que você pensa.

#### Confidencialidade

Esclarecemos que as respostas serão tratadas de forma confidencial e em nenhum momento mencionaremos o seu nome, preservando sua identidade e liberdade de expressão. Agradecemos antecipadamente a sua participação e colaboração!

### PARTE I – IDENTIFICAÇÃO

1. Cargo/Função
2. Tempo na Função
3. Formação:

### PARTE II – GESTÃO DE CONTRATOS

1. Para o Sr. (a) existem falhas na execução dos contratos de mão-de-obra terceirizada?  
( ) Sim ( ) Não  
Em caso afirmativo, enumere numa escala de 1 a 4, sendo 1 para a mais importante e 4 para a menos importante no que se referem às causas dessas falhas.
  - ( ) escolha da empresa
  - ( ) elaboração do instrumento do contrato
  - ( ) gestão/fiscalização do contrato

- ( ) falta de planejamento das contratações  
 ( ) outras (especificar) \_\_\_\_\_

2. Quando existe uma falha decorrente da fiscalização de um contrato de mão de obra terceirizada, a que/quem o Sr. (a) atribui tal falha?
3. Quais as consequências de falhas decorrentes da gestão/fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada, para a Instituição?
4. Os gestores/fiscais de contrato de mão de obra terceirizada têm domínio dos instrumentos legais necessários para o monitoramento da execução do contrato?
5. O que pode ser feito para dirimir falhas na fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada?
6. Quais os mecanismos de controle utilizados pelos gestores de contratos de terceirização do IAM para o monitoramento da execução dos contratos?
7. Assinale uma só resposta às questões abaixo:

Questão/Resposta	Discordo plenamente	Discordo	Indeciso	Concordo	Concordo plenamente
7.1 A FIOCRUZ/Pe atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão de obra terceirizada					
7.2 O(a) Sr (a) atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão de obra terceirizada					
7.3 A FIOCRUZ/Pe conhece todas as <b>consequências institucionais</b> de uma falha de fiscalização pelos gestores do IAM/Pe					
7.4 O(a) Sr (a) conhece todas as <b>consequências institucionais e pessoais</b> de uma falha de fiscalização pelos gestores do IAM/Pe?					
7.5 O(a) Sr (a) conhece todas as consequências <b>para os fiscais</b> , de uma falha de fiscalização pelos gestores do IAM/Pe?					
7.6 Os fiscais de contrato conhecem todas as					

conseqüências <b>para a instituição</b> de uma falha de fiscalização pelos gestores do IAM/Pe?					
7.7 Os fiscais de contrato conhecem todas as conseqüências <b>para si</b> de uma falha de fiscalização pelos gestores do IAM/Pe?					

8. Quais as suas sugestões de melhorias para a fiscalização de contratos de terceirização do IAM?

Muito obrigada!



**APÊNDICE C****QUESTIONÁRIO GESTOR DO SETOR DE CONTRATOS**

**Universidade Federal da Bahia  
Escola de Administração da UFBA  
Núcleo de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado Profissional em Administração**



**Prezado (a) Participante:**

O questionário que se segue é parte da pesquisa intitulada “GESTÃO DE CONTRATOS E MECANISMOS DE CONTROLE NA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA: ESTUDO DE CASO NO IAM/FIOCRUZ/PE”

Trata-se de uma dissertação de mestrado realizada junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, cujo objetivo é analisar os mecanismos de controle utilizados na gestão de contratos de mão de obra terceirizada no IAM/FIOCRUZ/PE.. Não existem respostas certas ou erradas, interessa o que você pensa.

**Confidencialidade**

Esclarecemos que as respostas serão tratadas de forma confidencial e em nenhum momento mencionaremos seu nome, preservando sua identidade e liberdade de expressão.

Agradecemos antecipadamente a sua participação e colaboração!

1. Quantos Fiscais de Contratos de mão de obra terceirizada existem hoje no IAM/FIOCRUZ/PE?

---

2. Todos os Fiscais de Contratos de mão de obra terceirizada do IAM/FIOCRUZ/PE já foram capacitados para realizarem a fiscalização segundo as orientações da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017?  
Sim ( ) Não ( )

Em caso de resposta negativa, explique o por quê.

---

---

3. Na divisão das atividades de gestão e fiscalização de contratos, todos os contratos de mão de obra terceirizada do IAM/FIOCRUZ/PE contam com um Fiscal Técnico e um Fiscal Administrativo, conforme dispõe a IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017?

Sim ( ) Não ( )

Em caso de resposta negativa, explique o por quê.

---

---

---

4. Existe no IAM/FIOCRUZ/PE uma padronização nos instrumentos de controle utilizados na fiscalização administrativa dos contratos de mão de obra terceirizada?

Sim ( ) Não ( )

Em caso de resposta negativa, explique o por quê.

---

---

---

5. Os Fiscais de Contratos de mão de obra terceirizada do IAM contam com um suporte contábil e de legislação trabalhista para a realização da fiscalização administrativa dos contratos?

Sim ( ) Não ( )

Em caso de resposta negativa, explique o por quê.

---

---

---

6. Dos contratos de mão de obra terceirizada vigentes no IAM, quantos já têm a sua execução acompanhada e fiscalizada por meio dos Instrumentos de medição de resultado?

---

Muito obrigada!

## ANEXO A

### Tabelas de Sanções Administrativas

**Tabela 1**

GRAU DA INFRAÇÃO	QUANTIDADE DE INFRAÇÕES COMETIDAS DURANTE A VIGÊNCIA CONTRATUAL
1	2
2	3
3	4
4	5
5	8
6	10

**Tabela 2**

GRAU	CORRESPONDÊNCIA
1	R\$ 100,00
2	R\$ 200,00
3	R\$ 300,00
4	R\$ 400,00
5	R\$ 600,00
6	R\$ 1.500,00

**Tabela 3**

ITEM	DESCRIÇÃO	GRAU	INCIDÊNCIA
1	Permitir a presença de empregado não uniformizado ou com uniforme manchado, sujo, mal apresentado e/ou sem crachá.	1	Por empregado ou por ocorrência
2	Manter funcionário sem qualificação para a execução dos serviços.	1	Por empregado e por dia
3	Executar serviço incompleto, paliativo, substitutivo como por caráter permanente, ou deixar de providenciar recomposição complementar.	2	Por ocorrência
4	Fornecer informação pérfida de serviço ou substituição de material.	2	Por ocorrência
5	Suspender ou interromper, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, os serviços contratuais.	6	Por dia e por posto
6	Destruir ou danificar documentos por culpa ou dolo de seus agentes.	3	Por ocorrência
7	Utilizar as dependências da CONTRATANTE	5	Por ocorrência

	para fins diversos do objeto do contrato.		
8	Recusar-se a executar serviço determinado pela FISCALIZAÇÃO, sem motivo justificado.	5	Por ocorrência
9	Permitir situação que crie a possibilidade de causar ou que cause dano físico, lesão corporal ou consequências letais.	6	Por ocorrência
10	Retirar das dependências do TCU quaisquer equipamentos ou materiais, previstos em contrato, sem autorização prévia do responsável.	1	Por item e por ocorrência
11	Retirar funcionários ou encarregados do serviço durante o expediente, sem a anuência prévia da CONTRATANTE.	4	Por empregado e por ocorrência
<b>PARA OS ITENS A SEGUIR, DEIXAR DE:</b>			
12	Registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal.	1	Por funcionário e por dia
13	Substituir empregado que tenha conduta inconveniente ou incompatível com suas atribuições.	1	Por empregado e por dia
14	Manter a documentação de habilitação atualizada.	1	Por item e por ocorrência
15	Cumprir horário estabelecido pelo contrato ou determinado pela FISCALIZAÇÃO.	1	Por ocorrência
16	Cumprir determinação da FISCALIZAÇÃO para controle de acesso de seus funcionários.	1	Por ocorrência
17	Cumprir determinação formal ou instrução complementar da FISCALIZAÇÃO.	2	Por ocorrência
18	Efetuar a reposição de funcionários faltosos.	2	Por ocorrência
19	Efetuar o pagamento de salários, vales transporte, vales refeição, seguros, encargos fiscais e sociais, bem como arcar com quaisquer despesas diretas e/ou indiretas relacionadas à execução do contrato nas datas avençadas.	2	Por dia e por ocorrência
20	Entregar o uniforme aos funcionários a cada 6 (seis) meses.	1	Por dia
21	Manter sede, filial ou escritório de atendimento na cidade ou região metropolitana onde serão prestados os serviços.	1	Por ocorrência e por dia
22	Apresentar, quando solicitado, documentação fiscal, trabalhista e previdenciária.	2	Por ocorrência e por dia
23	Creditar os salários nas contas bancárias dos empregados, em agências localizadas na cidade local da prestação dos serviços.	1	Por ocorrência e por dia
24	Entregar ou entregar com atraso ou incompleta a documentação exigida na Cláusula Nona.	1	Por ocorrência e por dia
25	Entregar ou entregar com atraso os esclarecimentos formais solicitados para sanar as inconsistências ou dúvidas suscitadas durante a análise da documentação exigida na Cláusula Nona.	1	Por ocorrência e por dia