

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES
Mestrado Profissional em Saúde Pública

Ana Célia Bastos de Castro

**OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS EM CONTRATOS DE
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O
CASO DO CENTRO DE PESQUISAS AGGEU
MAGALHÃES**

RECIFE
2010

ANA CÉLIA BASTOS DE CASTRO

Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública do Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz para a obtenção do grau de mestre em ciências.

Orientadora: Dra. Idê Gomes Dantas Gurgel

Co-Orientadora: MSc. Kátia Rejane de Medeiros

Recife

2010

Catálogo na fonte: Biblioteca do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães

C355o Castro, Ana Célia Bastos.
Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães / Ana Célia Bastos Castro. — Recife: A. C. B. Castro, 2010.
94 p.: il.

Dissertação (Mestrado profissional em saúde pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

Orientadora: Idê Gomes Dantas Gurgel, co-orientadora: Kátia Rejane de Medeiros.

1. Serviços Terceirizados. 2. Contratos. 3. Trabalho. 4. Relações Trabalhistas. 5. Administração Pública. I. Gurgel, Idê Gomes Dantas. II. Medeiros, Kátia Rejane de. III. Título.

CDU 331

ANA CÉLIA BASTOS DE CASTRO

Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública do Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz para a obtenção do grau de mestre.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Dra. Idê Gomes Dantas Gurgel
Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/FIOCRUZ

Dr. Juliano de Carvalho Lima
DIREH/Fundação Oswaldo Cruz

Dr. Garibaldi Dantas Gurgel
Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/FIOCRUZ

Dedico este trabalho aos meus pais, Lêdo e Teresinha
e ao meu esposo, Dênis.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela força que me concedeu e pelo conforto nas horas difíceis.

Aos meus pais pela formação que me proporcionaram e pelos valores que me ensinaram.

Ao meu esposo pela paciência, apoio e dedicação incondicionais.

Aos meus irmãos pelo apoio nas horas oportunas.

Ao Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães pela oportunidade proporcionada.

À orientadora Dra. Idê Gomes Dantas Gurgel pelos ensinamentos.

À minha amiga e co-orientadora MSc. Kátia Rejane de Medeiros pela amizade, solidariedade e ensinamentos.

Ao Vice-diretor de Gestão e Desenvolvimento Institucional Marcos Malta pela disponibilidade em me fornecer informações para elaboração do trabalho sempre que necessitei.

Aos colegas do Serviço de Recursos Humanos do CPqAM pelo apoio durante a elaboração do trabalho.

Aos colegas da turma de mestrado pelo companheirismo.

"A dúvida é o princípio da sabedoria"

Aristóteles

CASTRO, Ana Célia Bastos. Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães. 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010.

RESUMO

Este estudo teve o objetivo analisar os fatores que contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização de atividades de apoio, de caráter continuado, no âmbito do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), no período de 2004 a 2008. Recorreu-se à pesquisa documental, mediante avaliação dos Processos de Contratação e Pagamento/Fiscalização dos contratos de terceirização, dos documentos de licitação e à legislação que rege este tipo de contratação. Para a análise dos dados, considerou-se as variáveis relacionadas às exigências legais, agrupadas em três fases distintas (de Contratação, de Execução e de Fiscalização), procurando identificar a sua conformidade ou não-conformidade no atendimento ao requisito nela contido. Construiu-se o Gráfico de Pareto, cujo Princípio sugere que 80% dos problemas decorrem de 20% das causas. Os resultados demonstraram que 27% dos processos apresentaram inadimplência, particularmente no segundo ano de sua execução e os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas se referem à Fase de Fiscalização, quando é feito o acompanhamento da execução dos contratos. Nessa fase são cheçadas as documentações necessárias para fins de pagamento da fatura mensal à empresa contratada, resultado este que coaduna com a preocupação do Governo Federal, que vem aprimorando a legislação que trata do assunto. O estudo permite concluir que o cumprimento, por parte da fiscalização de contratos, das exigências de apresentação da documentação contidas no Guia de Fiscalização trazido pela IN 02/2008/MPOG, para fins de pagamento da fatura mensal, reduzirá significativamente a possibilidade de que a empresa chegue ao inadimplemento das obrigações trabalhistas sem que a Instituição perceba com antecedência. Para isso, é necessário preparar os fiscais dos contratos com conhecimento técnico específico, tendo em vista o nível de responsabilidade envolvido na execução de tal atividade.

Palavras-chave: serviços terceirizados, contratos, trabalho, relações trabalhistas, administração pública.

CASTRO, Ana Célia Bastos. Labor dues of outsourcing contracts in public administration: The Aggeu Magalhães Research Center [Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães] case. 2010. Dissertation (Professional Master in Public Health) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010.

ABSTRACT

This study is intended to analyze the factors contributing to the default of labor dues in outsourcing contracts for continued support activities within Aggeu Magalhães Research Center (CPqAM), in the period 2004 to 2008. A document research was conducted to assess Payment/Inspection and Procurement Practices of outsourcing contracts, bidding documents and the legislation governing this type of engagement. For data analysis, the variables related to legal requirements were considered and grouped into three different phases (Procurement, Implementation and Inspection), seeking to identify their compliance or non-compliance in meeting the requirements contained therein. A Pareto Chart was built, the principle of which suggests that 80% of the problems derive from 20% of their causes. The results showed that 27% of the processes presented default cases, particularly in the second year of their implementation, and the factors that contribute the most to the default of labor dues are related to the Inspection Phase, during the monitoring of contract implementation. During this phase, the documentation required for paying monthly invoices to contractors is checked, and the outcome of this is consistent with the concerns of the Federal Government, which has been improving the piece of legislation that handles this subject. This study concludes that the enforcement of the document submission requirements by contract inspectors, according to the Supervision Guide contained in normative instruction IN 02/2008/MPOG, aiming at the payment of monthly invoices, will dramatically reduce the possibility of labor due defaults by a company, and this will be detected in advance by the institution. But for this, it is necessary to provide contract inspectors with specific technical expertise, given the level of responsibility involved in the implementation of such activity.

Keywords: outsourcing, contracts, labor, labor relations, public administration

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Despesas com locação de mão-de-obra – Governo Federal	23
Figura 1 - Tripé de apoio à fiscalização de contratos	33
Figura 2 - Ciclo PDCA.....	38
Quadro 1 - Relação entre ferramentas e o ciclo PDCA	39
Figura 3 - Representação gráfica do Princípio de Pareto	40
Quadro 2 - Abordagem da qualidade no setor público e no setor privado	42
Quadro 3 - Variáveis do grupo 1.....	47
Quadro 4 - Variáveis do grupo 2.....	48
Figura 4 - Recorte do organograma do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães.....	54
Figura 5 - Fluxograma de contratação de serviços terceirizados.....	59
Figura 6 - Fluxograma de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em contratos de terceirização de serviços de caráter continuado no âmbito do CPqAM	61
Figura 7 - Fluxograma de pagamento da nota fiscal/fatura em contratos de terceirização de serviços de caráter continuado no âmbito do CPqAM.....	62
Gráfico 2 - Contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.....	63
Gráfico 3 - Valor dos contratos de serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.....	64
Gráfico 4 - Percentual de trabalhadores vinculados aos contratos serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.....	64
Quadro 5 - Totalização de frequências das variáveis do grupo 2.....	66
Gráfico 5 - Percentuais de conformidades e não-conformidades por fases.....	67
Gráfico 6 - Gráfico de Pareto	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP/CPqAM	Comitê de Ética e Pesquisa do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães
CF/88	Constituição Federal de 1988
CND	Certidão Negativa de Débito
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CPqAM	Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães
CRF	Certificado de Regularidade do FGTS
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DIRAD	Diretoria de Administração da Fundação Oswaldo Cruz
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GFIP	Guia de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GPS	Guia da Previdência Social
GRF	Guia de Recolhimento do FGTS
IN 02	Instrução Normativa nº 02
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Action</i>
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
SEDAP	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SEFIN	Serviço Econômico Financeiro
SEFIP	Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SEGES	Secretaria de Gestão
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SRH/DIRAD	Serviço de Recursos Humanos da Diretoria de Administração da Fundação Oswaldo Cruz
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 MARCO CONCEITUAL-LEGAL	17
2.1 Terceirização: origem e relação com as reformas administrativas brasileiras ...	17
2.2 A licitação e o contrato administrativo	24
2.2.1 Licitação	24
2.2.1.1 <i>Pregão</i>	26
2.2.1.2 <i>Inexigibilidade e Dispensa de Licitação</i>	26
2.2.2 Contratos Administrativos.....	29
2.2.2.1 <i>Conceito e Características</i>	29
2.2.2.2 <i>Fiscalização de Contratos Administrativos</i>	31
2.2.2.3 <i>A responsabilidade subsidiária da administração pública</i>	34
2.3 Gestão da Qualidade no Serviço Público	36
3 OBJETIVOS	45
3.1 Objetivo geral	45
3.2 Objetivos específicos.....	45
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	46
4.1 Desenho do estudo	46
4.2 Coleta de dados.....	46
4.3 Análise dos dados.....	50
5 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	52
6 RESULTADOS	53
6.1 Caracterização dos processos de contratação de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado	53
6.1.1 Estrutura Organizacional	53
6.1.2 Procedimento Licitatório	55
6.1.3 Procedimento de Contratação.....	56
6.1.4 Termo Aditivo de Contrato.....	57
6.1.5 Contratos Emergenciais	58
6.2 Mecanismos de acompanhamento da execução dos contratos de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado	60

6.3 Identificação da fase do processo de contratação em que ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas	63
6.3.1 Características gerais dos contratos	63
6.3.2 Fatores que contribuem para o inadimplemento	65
7 DISCUSSÃO	73
8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	80
REFERÊNCIAS	81
APÊNDICE	91

1 INTRODUÇÃO

O Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), Unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Pernambuco, tem enfrentado ao longo dos últimos anos um problema que vem atingindo grande parte das instituições públicas do país, que é o inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas de terceirização, contratadas para execução dos serviços de caráter continuado.

Segundo a legislação, as atividades que podem ser objeto deste tipo de contratação são as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

Tal forma de contratação que - por ser um tema complexo e até, podendo-se dizer, controverso em relação à interpretação da legislação vigente, no que diz respeito à responsabilidade da Administração Pública em relação ao inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas - vem sendo, no âmbito do Direito Laboral, objeto de diversos estudos, tais como o de Pamplona Filho (2002), Brandão (2006), Dantas (2007).

O inadimplemento traz sérios transtornos para a Instituição e para os trabalhadores vinculados a estes contratos, pois gera a necessidade de se rescindir unilateralmente o contrato com a empresa inadimplente e ainda, tem-se que arcar com o custo de novo processo licitatório, a fim de se contratar outra empresa em caráter de emergência. No período de 2004 a 2008 ocorreu esse tipo de problema em três contratos celebrados pela Instituição e o CPqAM está respondendo judicialmente como responsável subsidiário nas ações movidas pelos trabalhadores a eles vinculados. Caso, ao final do processo, a Instituição seja intimada a pagar as dívidas trabalhistas, estará sendo duplamente onerada pelo mesmo serviço, uma vez que no decorrer da execução do contrato, cumpre rigorosamente as cláusulas contratuais referentes ao pagamento da empresa contratada. Apesar de algumas medidas terem sido tomadas na tentativa de se evitar que fatos semelhantes voltem a ocorrer, tais como a realização diligências, por exemplo, junto a Caixa Econômica Federal, torna-se necessário aperfeiçoar os processos de fiscalização dos contratos de terceirização, uma vez que a fiscalização é de fundamental importância para

prevenir a ocorrência do problema. Destaca-se ainda, a relevância de preparar plenamente os fiscais para assumir a responsabilidade que lhes cabe.

No que se refere aos trabalhadores terceirizados, além de não ter seus direitos recolhidos, tal como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ficam sem receber seus salários e os auxílios a que têm direito, como vales transporte e alimentação. Esses fatores refletem significativamente no ambiente de trabalho, tendo como conseqüências, entre outras, a queda na qualidade da prestação dos serviços, pois não se pode obter resultados positivos de trabalhadores extremamente desmotivados pela situação vivenciada. Além disso, há o aumento do absentismo, por falta de recursos para deslocamento ao local de trabalho.

Isto posto e considerando-se o crescimento das despesas com os contratos de terceirização no setor público nos últimos anos e o papel que os trabalhadores terceirizados ocupam na execução das atividades-meio na Administração Pública, tornou-se relevante a realização de um estudo sobre o assunto. Portanto, este trabalho inseriu-se na perspectiva de compreender este problema, pois a Administração arca com o ônus resultante da inidoneidade da empresa contratada e os trabalhadores não têm assegurado a proteção social a qual têm direito.

Neste sentido, o presente estudo, buscou responder a pergunta: ***Quais os fatores que contribuem para ocorrência do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas prestadoras de serviço nos contratos de terceirização de atividades de caráter continuado?***

A presente dissertação está estruturada em oito capítulos, cujo conteúdo de cada um deles é descrito adiante.

O capítulo 1 apresenta a contextualização do problema estudado, sua descrição e relevância. O capítulo 2 traz o marco conceitual-legal que disserta sobre a origem da terceirização, sua introdução na Administração Pública através das reformas administrativas do país ocorridas no século XX, bem como da evolução da legislação pertinente ao assunto. O referido capítulo aborda também a licitação, sua definição, princípios e regras, destacando o Pregão, modalidade de licitação utilizada nas contratações de empresas terceirizadas. Disserta-se ainda, sobre os contratos administrativos, seus conceitos e características, a responsabilidade do fiscal de contrato e a responsabilidade subsidiária da Administração. Por fim, o capítulo faz uma explanação sobre Gestão da Qualidade, origem e conceito, as

ferramentas disponíveis, destacando-se o Princípio de Pareto, utilizado na análise dos resultados desta pesquisa. Aborda ainda, a introdução da Gestão da Qualidade nos setores privado e público do Brasil e o seu atual estágio.

No capítulo 3 são apresentados os objetivos geral e específicos deste trabalho. Em seguida o capítulo 4, caracteriza o tipo de estudo e descreve os procedimentos metodológicos utilizados. O capítulo 5 traz as considerações éticas para a realização do estudo.

O capítulo 6 apresenta os resultados encontrados. Este capítulo contempla, a caracterização do processo de contratação de empresas terceirizadas e os mecanismos para fiscalização da documentação das referidas empresas, no âmbito do CPqAM. Também são apresentados os resultados referentes aos fatores que contribuem mais significativamente para a ocorrência do inadimplemento das obrigações trabalhistas.

No capítulo 7 são discutidos os resultados encontrados e a preocupação e providências tomadas pelo Governo Federal frente ao aumento de causas trabalhistas provenientes deste tipo de contratação. O capítulo 8 traz as conclusões, pontuando-se os achados do estudo.

2 MARCO CONCEITUAL-LEGAL

2.1 Terceirização: origem e relação com as reformas administrativas brasileiras

Na década de 1940, durante a II Guerra Mundial, as indústrias bélicas americanas, diante da crescente demanda por armas, perceberam a necessidade de melhorar a qualidade dos seus produtos, bem como, dos processos de produção. Para alcançar esses objetivos deveriam, então, concentrar a indústria na produção em si, transferindo as atividades de suporte para terceiros. Surge assim, a terceirização (MEIRELES, 2007).

Essa forma de contratação foi trazida ao Brasil pela iniciativa privada, na década de 1950, através das multinacionais. A origem da palavra terceirização vem do latim *tertius* que significa “um estranho na relação entre duas pessoas”. Na relação de trabalho essa expressão se traduz nas figuras da empresa interposta, ou seja, terceirizada, e do tomador de serviços. (FERRAZ, 2007, p.5)

A terceirização, inicialmente utilizada pelas empresas privadas foi se inserindo gradativamente na Administração Pública, tendo seus primeiros indícios no final dos anos 1960, com o Decreto-Lei nº 200/67. Porém, foi a partir da década de 1990, com o advento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que essa forma de contratação tomou um vulto significativo no serviço público, sendo hoje largamente utilizada por toda a Administração.

O que caracteriza a terceirização na Administração Pública é a transferência da realização de serviços auxiliares ou de apoio, conhecidos como atividades-meio, para empresas do setor privado. Segundo a legislação vigente, as atividades que podem ser objeto deste tipo de contratação são as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

Para compreender esse processo no Brasil, é importante recordar brevemente o histórico das principais reformas administrativas que aconteceram no Brasil no decorrer do século XX, focalizando, principalmente, as mudanças

relacionadas a pessoal, no sentido de contextualizar a terceirização na Administração Pública brasileira.

Com o estabelecimento do Estado Novo na década de 1930 foi iniciada a primeira reforma administrativa planejada no Brasil. Em busca de se obter maior eficiência com a organização da Administração Pública e na tentativa de acabar com as práticas patrimonialistas, cria-se, em 1938, o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), cujas atribuições incluíam a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio do sistema de mérito, além da elaboração e fiscalização do orçamento federal. Dava-se início a administração burocrática, fundamentada nos princípios ideais de burocracia de Max Weber, quais sejam, formalização, hierarquia, impessoalidade, competência técnica e profissionalização dos funcionários. No mesmo ano, é criada a primeira autarquia. Nesse período tem-se, então, os primeiros indícios de descentralização das atividades do Governo Federal (MARCELINO, 2003; PEREIRA, 1998).

Segundo Costa (2008, p.846), a reforma administrativa do Estado Novo foi o “primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo”. Porém, em 1945, quando se inicia o processo de redemocratização do país, os partidos políticos com suas práticas clientelistas, resultantes do patrimonialismo ainda existente, provocam um aumento demasiado do Estado, acabando, assim, por desvirtuar o modelo de administração estabelecido pela reforma.

No final dos anos 60, através do Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967, dá-se início a uma nova reforma administrativa que teve como objetivo a flexibilização da administração através da modificação da estrutura do Estado. O referido decreto, que segundo Ferraz (2007) é considerado o marco legislativo da terceirização na Administração Pública, em seu Art. 10, § 7º, abaixo transcrito, tratava da descentralização das atividades na Administração Federal.

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

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

A medida visava a não realização, por parte da Administração Pública, das tarefas executivas, como forma de obter eficiência e impedir o crescimento demasiado do Estado. Surge então, bem definida, a administração indireta com a criação de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. Esse pode ser considerado o primeiro momento da administração gerencial no país (PEREIRA, 1998).

Logo a seguir, em 10 de dezembro de 1970 é publicada a Lei nº 5.645, que, em referência ao Decreto-Lei nº 200, dispôs no parágrafo único do seu Art. 3º, as atividades a serem, preferencialmente, objeto de contratação indireta.

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1970).

O Decreto-Lei nº 200 teve dois efeitos negativos, primeiro, a perpetuação da prática patrimonialista, uma vez que permitia às autarquias e fundações a contratação de empregados sem concurso público, e segundo que, por estar mais direcionado a administração indireta, fez com que a administração direta não acompanhasse as mudanças e continuasse operando de maneira arcaica, acabando por ser considerada rígida e ineficiente (PEREIRA, 1998).

Em 1985, começa a redemocratização do país. Após mais de vinte anos de ditadura militar, se inicia a chamada Nova República. O governo civil, tendo como presidente José Sarney, assume o poder no Brasil em meio a uma crise mundial, iniciada pela crise do petróleo nos anos 70. Segundo Marcelino (2003), o país se encontra em uma grave crise econômica, havendo grandes desigualdades sociais, além de evidenciar-se sérios problemas na administração. A imagem que se tinha do serviço público era de uma fonte geradora de privilégios e ineficácia, onde o quadro de pessoal demonstrava superposições de tarefas e conflitos de atribuições, destacando-se ainda, o ingresso, durante o período autoritário, de 100 mil empregados no serviço público sem concurso. Nesse contexto, fez-se necessária uma nova reforma administrativa (MARCELINO, 2003).

Conforme Lima Junior (1998), em meados de 1985 o governo Sarney cria a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que, cerca de um ano depois, apresentou suas propostas baseadas em três princípios, quais sejam: racionalização

das estruturas administrativas, política de recursos humanos e contenção de gastos públicos. Ainda segundo o autor, foi criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), para dar suporte as reformas da área administrativa. Era desta secretaria a responsabilidade de modernizar, reformar e desburocratizar a administração. Importante feito na área de recursos humanos foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cuja missão era formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM) para treinamento e reciclagem de servidores. Lima Junior (1998) destaca também, a importante contribuição dada pela Comissão às Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União e às Diretrizes da Lei Orgânica da Administração Federal.

Segundo Marcelino (1989), nesse período foram ainda, extintas oito estatais, inclusive o Banco Nacional de Habitação através do Decreto-Lei nº 2.291/86, além de 37 órgãos dos ministérios, na maioria colegiados, por terem perdido a sua finalidade ou por não serem necessários.

Com relação a terceirização, no mesmo ano foi publicado o Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986, que regulava as licitações e contratos da Administração Federal e contemplava genericamente a contratação de terceiros pela Administração (FERRAZ, 2007).

Em 1988, é promulgada a nova Constituição. Para Pereira (1996), o Estado vai de encontro às idéias neoliberais, ignorando completamente as novas orientações da administração pública de então, que defendiam o fim do Estado centralizador e intervencionista (Estado do Bem Estar Social) em prol de um Estado regulador (Estado Mínimo). Para o autor, no intuito de combater o clientelismo que, então, toma conta do país, a Constituição promove um retrocesso no que diz respeito à descentralização e flexibilização da Administração. E ainda, com a criação do Regime Jurídico Único a Administração absorve em seus quadros de pessoal, faxineiros, agentes de limpeza, agentes de portarias, entre outros, contrariando a idéia de contratação indireta das atividades-meio (PEREIRA, 1996).

Contudo para Abrucio (2007) a Constituição de 1988 trouxe ações importantes, como o concurso público, seguindo o princípio da seleção meritocrática e universal. Também na opinião de Pessoa (2000, p.3), a Constituição contribuiu fortemente “para elevação dos níveis de legalidade, legitimidade, moralidade, transparência e democracia na Administração Pública brasileira”, sem que tenha

havido, para isto, qualquer comprometimento da sua eficiência e desempenho, quando esta estabeleceu princípios rígidos como o da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade, na ocasião em que disciplinou a investidura em cargos, empregos e funções públicas, além de regras referentes ao funcionalismo público e licitações e contratos.

Em 1990 toma posse o primeiro presidente eleito pelo voto direto, depois de 30 anos. A crise em que o setor público se encontrava em 1990, levou Fernando Collor, que havia assumido a presidência em janeiro, implementar já em 15 de março uma nova reforma administrativa. Essa reforma visava a modernização organizacional. Para tanto, foi feita uma reforma ministerial, com o objetivo de evitar “conflitos e superposições entre os ministérios e dentro deles”. Houve ainda a reincorporação à administração direta das funções que estavam, segundo o governo, atribuídas, inadequadamente, à administração indireta, evitando-se assim o aumento do número de estatais sem objeto empresarial e fundações que não possuíssem fontes próprias de recursos, ao mesmo tempo em que asseguraria eficiência na sua gestão, de acordo com princípios adequados de organização administrativa (COSTA, 2008; MARCELINO, 2004, p.5).

Na referida reforma, “o ‘desmonte’ do aparato governamental” resultou na demissão de 134.912 servidores, 33.174 foram aposentados e 53.222 foram colocados em disponibilidade. A Lei 8.878 de 11 de maio de 1994, regulamentada pelo Decreto nº 6.077/07, vem reintegrando ao serviço público, os empregados e servidores despedidos e exonerados nesse período (MARCELINO, 2003, p.649).

Em outubro de 1992 com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assume o governo no qual se destaca a publicação da Lei nº 8.666 de 21/06/1993, que revogou o Decreto-Lei nº 2.300/86 e que regulamentou o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL. 1988).

Mais tarde, em novembro de 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, é anunciada a reforma do Estado. A referida reforma se baseava no modelo da Nova Administração Pública, onde os princípios gerenciais das empresas privadas passavam a estar presentes no governo e nas políticas públicas (PEREGRINO, 2009).

Para fins de implementação da reforma, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) edita então, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Segundo sua própria apresentação, o Plano procurava criar condições para reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais e pregava uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, onde o Estado passava a ser regulador e não mais o executor direto de bens e serviços (BRASIL, 1995; MARCELINO, 2003).

Nesse contexto de tornar o Estado regulador e de redução do seu papel como prestador de serviços, e ainda, na perspectiva de reduzir a sua dimensão, insere-se, dentre outros mecanismos para atingir esses objetivos, a terceirização (MERCANTE, 2005).

Com a finalidade de regulamentar os contratos de terceirização na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em 1997, o governo publica o Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997, vigente até a presente data, e que, em seu Art. 1º, identifica as atividades que podem ser objeto de 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 (BRASIL, 1997).

Em dezembro do mesmo ano o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) publica a Instrução Normativa nº 18 de 22/12/1997, visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua.

Os efeitos do Decreto nº 2.271/97 foram se conformando no quadro da administração pública de forma rápida, o que é evidenciado nos relatórios do

Tribunal de Contas da União (TCU), que demonstra que as despesas com locação de mão-de-obra, no período de 2002 a 2008, cresceram em média 21% a cada ano, chegando a 220% a variação total do período. Salienta-se que nos relatórios do TCU a locação de mão-de-obra, se refere a apoio administrativo, técnico e operacional; limpeza e conservação; vigilância ostensiva; manutenção e conservação de bens imóveis; serviços de copa e cozinha; e, manutenção e conservação de bens móveis (BRASIL, 2008).

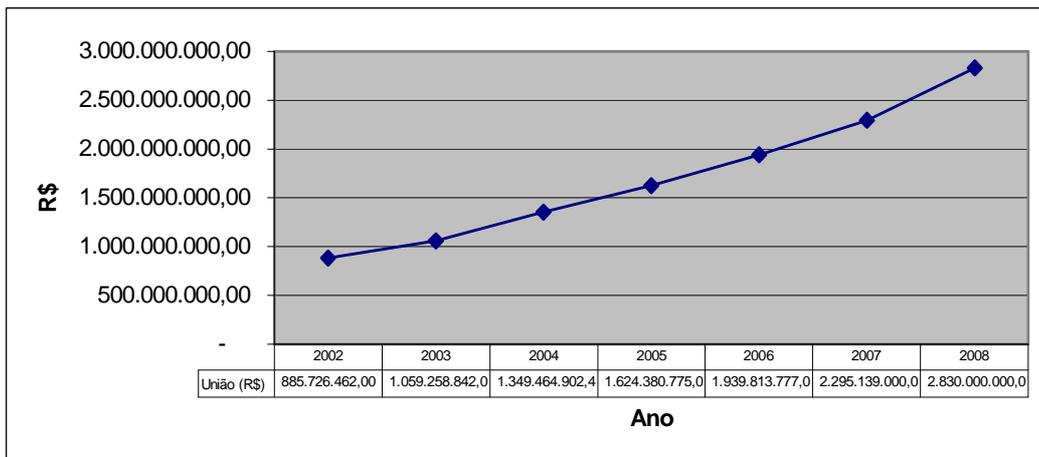


Gráfico 1 - Despesas com locação de mão-de-obra – Governo Federal
Fonte: BRASIL (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cujo segundo mandato iniciou em 2007, tem demonstrando preocupação com a quantidade de ações trabalhistas referentes a esse tipo de contratação, de modo que se empenhou no aprimoramento da legislação referente ao tema. Em 02 de maio de 2008 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicou a Instrução Normativa nº 02 (IN 02), alterada pelas Instruções Normativas nº 03 de 15 de outubro de 2009 e nº 04 de 11 de novembro de 2009, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Essa instrução revoga a Instrução Normativa nº 18, de 22/12/1997, publicada pelo MARE (BRASIL, 2010).

Segundo Santana (2008) a IN 02 veio tratar essencialmente da terceirização de serviços na Administração Pública. Importante dizer que a IN 02 dedica os artigos 31 a 35 ao acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos e ainda traz no seu Anexo IV um guia de fiscalização dos contratos de terceirização. Para o autor a Administração ganhou muito com essa roteirização.

2.2 A licitação e o contrato administrativo

2.2.1 Licitação

Di Pietro (2003, p. 299), define licitação como:

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

As Licitações e Contratos Administrativos na Administração Pública são regidos pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabelece, conforme explicita em seu Art. 1º as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1993).

Segundo Carvalho (2005), a Lei nº 8.666/93 é o reflexo do reconhecimento, por parte do Governo Federal, da importância de se utilizar os recursos públicos eficientemente, pois esta regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal que especifica:

Ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Ainda segundo o autor, embora a Lei tenha sido sancionada em 1993, num período cuja influência era de uma administração gerencial, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos se caracteriza pela rigidez e controle burocrático elevado. Tal engessamento deve-se, no entanto, ao fato de que o país acabara de sair do *impeachment* de um presidente da república, sobre o qual recaíam as suspeitas de favorecimentos em contratações no Governo Federal.

A licitação, segundo a própria Lei estabelece em seu Art. 3º, se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia ou da igualdade como denomina Di Pietro (2003, p. 303), que o analisa da seguinte forma:

O **princípio da igualdade** constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar.

A Lei determina ainda, no mesmo artigo, outros rígidos princípios aos quais a licitação deverá obedecer de forma a assegurar a lisura do processo:

(a licitação) será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Além disso, segundo o § 2º do Art. 7º, da citada Lei, somente poderão ser licitados obras e serviços, para os quais haja um planejamento preciso para a sua execução, onde deverão constar necessariamente os seguintes elementos:

- projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e ainda, o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, quando for o caso (BRASIL, 1993).

Destaca-se que Projeto Básico, segundo Fernandes (1999), é o detalhamento do objeto a ser contratado de forma que haja claro entendimento por parte dos interessados a respeito do que a licitante deseja, bem como, em que condições e de que maneira os serviços devem ser realizados.

2.2.1.1 Pregão

A Lei de Licitações e Contratos estabelece em seu Art. 22, cinco modalidades de licitação, são elas: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso e Leilão. Porém, a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, trouxe uma nova modalidade, denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, que segundo o parágrafo único, do Art. 1º da própria Lei, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Destaca-se que esta modalidade de licitação é utilizada pela Administração Pública para fins de contratação de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado (BRASIL, 1993, 2002).

O Decreto nº 5.450/05, conforme seu Art. 4º e § 1º, tornou obrigatório o uso desta modalidade de licitação, preferencialmente na forma eletrônica, salvo nos casos em que se comprovar a inviabilidade de assim se realizar, o que deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

A publicação do Decreto 5.450/05 teve como objetivos:

- aumentar a transparência das compras governamentais;
- agilizar o processo de licitação;
- reduzir os custos dos bens e serviços comuns adquiridos pelos órgãos públicos federais; e
- aumentar a competição, ao ampliar o número de fornecedores e fomentar a participação de micro e pequenas empresas nas licitações governamentais (BRASIL, 2005, p.1).

O Pregão poderá ser usado para qualquer que seja o valor estimado da contratação e, embora esta modalidade esteja disciplinada pela Lei nº 10.520/02, seu Art. 9º estabelece que, aplicam-se subsidiariamente a ela, as normas da Lei nº 8.666/93 (DI PIETRO, 2003).

2.2.1.2 Inexigibilidade e Dispensa de Licitação

Embora a regra para contratação na Administração Pública seja através da licitação, a Lei nº 8.666/93 prevê algumas exceções, onde a contratação é feita de

forma direta, são elas: a Inexigibilidade de Licitação e a Dispensa de Licitação. Estas formas de contratação, porém, somente poderão acontecer por interesse público e nos casos cuja legislação prevê (CARVALHO, 2005).

Di Pietro (2003, p.311) explica a diferença básica entre as duas hipóteses de contratação da seguinte forma:

na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe **um objeto** ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

Ambas as formas de contratação têm expressa previsão legal das situações em que sua realização é permitida, conforme segue.

A inexigibilidade de Licitação está sujeita às regras estabelecidas no Art. 25 da Lei nº 8.666/93, a seguir transcrito:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (BRASIL, 1993).

Já o Art. 24 da mesma Lei, prevê 29 hipóteses em que poderá haver à Dispensa de Licitação, dentre elas se destaca a prevista no Inciso IV, que se refere a casos de emergência ou de calamidade pública.

Art. 24 É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (BRASIL, 1993).

Em relação ao referido artigo, Samantha Silva (2007, p.100), comenta, que o conceito de dispensa de licitação “pressupõe uma situação concreta e efetiva, repentina e imprevisível (capaz de gerar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação), demonstrável faticamente, caso a caso, e que clame por providências eficazes e céleres do Poder Público.”

É neste contexto que nos casos em que a Administração Pública necessita rescindir unilateralmente um contrato com empresa de terceirização de serviços de caráter continuado, por inadimplemento das obrigações trabalhistas, cujo objeto é imprescindível para o bom funcionamento da Instituição, esta poderá se valer desta forma de contratação, celebrando contratos de no máximo 180 dias, para que tenha tempo hábil de preparar uma nova licitação.

Importante salientar que a dispensa de licitação exime a Administração apenas dos trâmites da licitação em si, porém, as demais obrigatoriamente devem ser cumpridas, como a verificação da idoneidade da empresa, a capacidade técnica, o empenho, a celebração de contrato e sua publicação.

Ainda em relação à contratação direta, destaca-se no parágrafo único do Art. 26, da Lei nº 8.666/93, às exigências que deverão ser cumpridas pela Administração para utilização desta forma de contratação, conforme segue:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (BRASIL, 1993)

Esta forma de contratação, embora a sua utilização pela Administração Pública seja por vezes necessária, como na citada situação da rescisão unilateral provocada pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada, acarreta o aumento de despesas para os cofres públicos, uma vez que a Administração tem que optar pela urgência da contratação em detrimento da escolha da proposta mais vantajosa.

2.2.2 Contratos Administrativos

2.2.2.1 *Conceito e Características*

Conforme já mencionado, os contratos administrativos são regidos, também, pela Lei 8.666/93. A referida Lei, no parágrafo único do seu Art. 2º, o conceitua da seguinte forma:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Para Di Pietro (2003, p.240) o contrato administrativo é definido como “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.”

O Art. 54 da mesma Lei destaca que os referidos contratos são regulados pelas suas cláusulas e pelos preceitos do Direito Público aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Além disso, o artigo citado traz em seu § 1º as condições necessárias para sua execução, conforme abaixo exposto:

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1993).

As diretrizes dos contratos administrativos são estabelecidas unilateralmente pelo Poder Público, considerando o império do interesse público. O particular, quando da sua participação no certame licitatório, está manifestando a sua adesão, já que a minuta de contrato é parte integrante do Edital de Licitação (SANTOS, 2009).

Para Di Pietro (2003) o poder público, através do Edital de Licitação, fixa as condições em que pretende contratar e, a apresentação da proposta por parte do licitante, demonstra a aceitação a essas condições.

Outra característica dos contratos administrativos advém das prerrogativas que a Administração Pública possui, que lhe colocam em um nível acima do particular contratado, tendo em vista a supremacia do interesse público. Esta supremacia é caracterizada pelas cláusulas presentes nos contratos administrativos, chamadas de “cláusulas exorbitantes” (MONTEIRO, 2008).

As cláusulas exorbitantes são definidas por Di Pietro (2003), como aquelas que, em um contrato entre particulares, não seriam consideradas comuns ou que seriam ilícitas, por conferirem privilégios a uma das partes.

O Art. 58 da Lei nº 8.666/93 trata das referidas cláusulas, conforme abaixo exposto:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelamento apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (BRASIL, 1993).

Para os contratos Administrativos, em particular para os de contratação de empresa de terceirização para execução de serviços de caráter continuado, a Lei de Licitações faculta a possibilidade de prorrogação da vigência do referido contrato:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses (BRASIL, 1993).

Essa possibilidade de prorrogação da vigência do contrato de terceirização para realização de serviços de caráter continuado, desde que a empresa atenda às exigências da instituição, é vantajosa para a Administração, na medida em que esta, não terá despesas com um novo processo licitatório por até cinco anos.

2.2.2.2 Fiscalização de Contratos Administrativos

Para que o contrato seja executado a contento e se tenha seu objeto plenamente atendido, é necessário um acompanhamento de perto. A Lei de Licitações previu esta necessidade e determinou que os contratos administrativos sejam acompanhados e fiscalizados, conforme preceitua o Art. 67 e parágrafos (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005).

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

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

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

A mesma Lei, em seu Art. 68, determina que a empresa contratada mantenha um preposto no local da execução dos serviços, conforme descrito a seguir:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato (BRASIL, 1993).

Para Léo Alves (2004) o legislador determinou estas obrigações para que ambas as partes tenham um representante, de forma que a Administração possa se

dirigir ao preposto, sempre que necessário, e o fiscal seja a referência quando o contratado precisar fazer contato com a Administração.

O fiscal designado pela administração não poderá recusar o encargo. O fundamento para tal, está na Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, que determina em seu Art. 116, Deveres do Servidor, mais especificamente em seu Inciso IV, que o servidor deverá “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005).

A doutrina a respeito do assunto, segundo Léo Alves (2004), fundamenta ainda, a proibição da recusa do encargo de fiscal, através de um paralelo que traça a partir de uma manifestação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), extinto em 1986, que dizia:

A designação para fazer parte de Comissão de Inquérito constitui encargo obrigatório. As escusas que assumem cunho pessoal e consideram a situação dos funcionários, passivamente envolvidos no processo, revelam falta de noção de cumprimento do dever e ausência de espírito público, que impede o servidor o não se isentar de missões espinhosas, exigidas pelo imperativo de moralidade administrativa (ALVES, 2004, P.66).

Ainda segundo o autor, embora o DASP se referisse à obrigação de compor Comissão de Inquérito, o raciocínio aplicado à fiscalização de contratos é o mesmo, já que trata de obrigação adicional e, portanto, integra-se ao elenco dos compromissos dos agentes públicos.

A doutrina indica apenas duas hipóteses em que o fiscal poderá recusar o encargo, são elas:

“For impedido (parente, cônjuge, companheiro) ou suspeito (amigo íntimo, inimigo, recebeu presentes, tem relação de débito com a empresa ou qualquer tipo de interesse, direto ou indireto, junto ao contratado). Não detém conhecimento específico. Neste caso, deve dirigir-se por escrito à autoridade, dizendo da situação e solicitando a substituição. Se mantido, cumprirá o encargo. Mas, pelo menos, estará resguardado de eventual erro” (ALVES, L., 2004, p.66).

É grande a responsabilidade do fiscal de contrato, uma vez que a omissão ou o cumprimento incorreto da tarefa a ele designada poderá acarretar dano ao erário e, nestes casos, o fiscal estará sujeito a responsabilidade no plano disciplinar, as

conseqüências que poderá haver na esfera civil e ainda, na esfera criminal, atraindo assim o dever de reparar o prejuízo. Portanto, é importante que, ao assumir este encargo, o fiscal esteja devidamente esclarecido sobre as suas responsabilidades e de que forma deverá exercer as suas atividades (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005).

A atividade de fiscalização dos contratos administrativos está apoiada em três importantes peças de acompanhamento para as quais o fiscal do contrato deverá atentar, pois são elas que nortearão as atividades de fiscalização. A primeira é a Proposta oferecida pela contratada e aceita pela comissão de licitação e que integra o Processo de Contratação, a segunda é o Projeto Básico, que integra o Edital de Licitação e, a terceira, é o contrato em si, conforme demonstra a Figura 1, a seguir (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005).

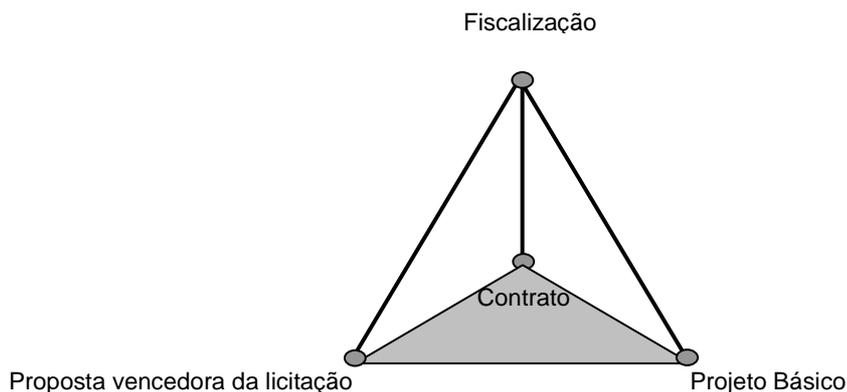


Figura 1 – Tripé de apoio à fiscalização de contratos
Fonte: Elaboração do autor

Com o advento da Instrução Normativa IN 02/2008/MPOG a fiscalização dos contratos de terceirização ganhou especial atenção, que, como já referido, dedicou os artigos 31 a 35 ao acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos e ainda trouxe no seu Anexo IV um guia de fiscalização dos contratos de terceirização.

2.2.2.3 A responsabilidade subsidiária da administração pública

Conforme assinalado a Administração Pública rege suas contratações pela Lei 8.666/93, onde são estabelecidos os critérios pelos quais os licitantes são habilitados e julgados nos processos licitatórios, bem como as condições de contratação. Nos contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, o trabalhador é vinculado a uma empresa que, através de processo licitatório é contratada para executar as atividades-meio da instituição, nesta situação a empresa contratada se responsabiliza, integralmente, pelos encargos trabalhistas, comerciais, fiscais e previdenciários resultantes da execução do contrato. Todavia, ocorre que, embora a entidade pública siga os trâmites legais para escolha e contratação da empresa prestadora de serviços, por vezes a referida empresa não cumpre as obrigações a ela impostas pela legislação, pelos documentos licitatórios e pelo instrumento contratual.

Quando esse não cumprimento das obrigações impostas se refere às obrigações trabalhistas, a legislação demonstra pontos de vistas divergentes sobre a responsabilidade da Administração Pública, conforme destaca-se a seguir.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) traz em seu Art. 71, § 1º que a Administração Pública não tem responsabilidade sobre a inadimplência da empresa prestadora de serviços, quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.
§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (BRASIL, 1993).

Em contraposição ao mencionado artigo, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tem-se o Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que teve o seu item IV alterado através da Resolução 96/2000, como pode ser verificado a seguir, e que expressou claramente a responsabilidade subsidiária do ente público nesse tipo de inadimplemento. Destaca-se que Martins Filho (2000, p.4) define a responsabilidade subsidiária como aquela cujo “credor deve acionar primeiramente o devedor

principal, cabendo acionar os responsáveis subsidiários apenas se o devedor principal não tiver condições de responder integralmente pela obrigação.”

Súmula Nº 331 do TST

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art.71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993) (BRASIL, 2000).

Segundo Brandão (2006), após a revisão da Súmula do TST é grande a quantidade de decisões desfavoráveis aos entes públicos nas reclamações trabalhistas, fato que não ocorria antes, pois era um tema mais conflitante e a decisão baseava-se na Lei de Licitações e nos princípios da legalidade e da não contratação de pessoal sem prévia habilitação em concurso público.

Brandão (2006) que argumenta a favor da não responsabilização da Administração Pública, diz que as decisões desfavoráveis a ela são aplicadas sem que se declare a inconstitucionalidade da Lei 8.666/93. Fato que considera relevante, pois uma súmula não teria poder de afastar dispositivo de lei não declarado inconstitucional.

Já Pamplona Filho (2002, p.7) que concorda ser correta a responsabilização da Administração Pública, argumenta que o dispositivo da Lei 8.666/93 limita a abrangência da situação prevista no Art. 37, § 6º da Constituição Federal, e analisa “[...] será que o legislador infra-constitucional poderia limitar a responsabilidade civil do estado, reconhecidamente objetiva, pelos atos de seus agentes, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88)?”

Art. 37 § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Dantas (2007) compartilha da mesma opinião, quando assinala que a Lei nº 8.112/93, no momento em que exclui a Administração Pública de qualquer responsabilidade quanto aos débitos trabalhistas, conflita com o referido artigo da CF/88, e que, portanto, o dispositivo é manifestamente inconstitucional.

Segundo Brandão (2006) o inciso IV do TST, quanto a responsabilidade subsidiária do ente privado, fundamenta-se na responsabilidade civil decorrente das culpas *in eligendo*, pela escolha inadequada da empresa financeiramente inidônea e, *in vigilando*, por não fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas. Por analogia, o mesmo se aplica ao ente público.

De fato este fundamento vem sendo aplicado pelo TST, conforme demonstra o Agravo de Instrumento AIRR-823/2004-034-12-40.3:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. SÚMULA Nº 331 DO TST. Segundo a redação do item IV da Súmula nº 331 do TST: "IV - o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (Lei nº 8666/93, art. 71)". **A culpa in eligendo e in vigilando da Administração atrai a responsabilidade subsidiária**, por atuação do princípio inserto no art. 455 da Consolidação, aplicado por força do inciso II, § 1º, do art. 173 da CF/88, além do que preconiza o art. 67 da mesma Lei nº 8.666/93. Agravo de instrumento não provido conhecido (TST, AIRR-823/2004-034-12-40.3, 4ª Turma, Relator Juíza Convocada Maria Doralice Novaes, DJ 22.06.2007) (DANTAS, 2007, *grifo nosso*).

A partir do exposto denota-se que para Administração Pública não basta executar uma licitação de qualidade, mas também, acompanhar e fiscalizar o andamento do contrato para evitar assim, os danos que o inadimplemento das obrigações trabalhistas trazem tanto aos cofres públicos, quanto aos empregados vinculados a estes contratos.

2.3 Gestão da Qualidade no Serviço Público

Juran (1991, p.11) ensina que a palavra qualidade tem vários significados, porém dois deles são dominantes, quais sejam:

1. A qualidade consiste nas características do produto que vão ao encontro das necessidades dos clientes e dessa forma proporcionam a satisfação em relação ao produto.
2. A qualidade é a ausência de falhas.

O autor define ainda controle de qualidade como sendo “o processo regulador pelo meio do qual medimos o desempenho real da qualidade, comparando-o com os objetivos da qualidade e agimos sobre a diferença” (JURAN, 1991, p.224).

Segundo Gurgel Junior e Vieira (2002, p. 327) “a qualidade como objeto de atenção gerencial”, remonta ao início das atividades manufatureiras, quando os mestres artesãos verificavam os produtos feitos pelos aprendizes no intuito de evitar que ocorressem falhas no processo de produção.

Com o advento da produção em massa, no início da década de 1920, as indústrias passam a realizar a inspeção dos produtos, porém, não havia até então, a produção com qualidade, mas apenas, a identificação de produtos acabados com defeito. Ressalta-se que essa identificação era proporcional à intensidade com que os produtos eram inspecionados (LONGO, 1996).

As atividades de inspeção evoluíram para a utilização da estatística para fins de medição e controle da qualidade. Este controle era realizado pelos então criados Departamentos de Engenharia de Produção das indústrias. Nesta época foram introduzidas as técnicas de inspeção por amostragem, controle de média e desvio padrão. A aplicação das práticas de controle estatístico da qualidade foi fundamental para os aliados na Segunda Guerra, pois permitiu o aperfeiçoamento da qualidade e da confiabilidade do material bélico (GURGEL JUNIOR; VIEIRA, 2002).

Segundo Longo (1996, p.8), a preocupação com a gestão da qualidade surge a partir da década de 50, como uma nova filosofia gerencial que foi denominada Gestão da Qualidade Total, momento em que, conforme o autor “A qualidade deixou de ser um aspecto do produto e responsabilidade apenas de um departamento específico, e passou a ser um problema da empresa, abrangendo, como tal, todos os aspectos de sua operação”.

A gestão da qualidade considera o processo de produção como um sistema, no qual a qualidade perpassa todos os componentes deste sistema e ainda, o ambiente no qual este está inserido. A visão da gerência da qualidade deve estar nos resultados dos processos, tanto nos intermediários, quanto nos finais e, é desta visão que “deriva o conceito de problema como resultados indesejáveis do sistema, ou não conformidades”. Portanto, cabe a gerência da qualidade evitar que os problemas ocorram e ainda, dispor de métodos e técnicas, que, considerando os dados e fatos relacionados a estes, subsidiem a investigação das causas objetivas geradoras das não conformidades (PARENTE FILHO, 1991, p. 11)

Neste contexto Longo (1996) aponta a importante contribuição Walter Andrew Shewhart, estatístico americano, que idealizou o Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Action*), que é um método indispensável na gestão da qualidade. O referido Ciclo é também conhecido como Ciclo de Deming da Qualidade, devido ao nome do estatístico americano, responsável pela sua divulgação e efetiva aplicação (BONDUELLE, 2008).

O PDCA, conforme demonstra a Figura 2 a seguir, foca a melhoria contínua, que na Gestão da Qualidade, deve ser o objetivo permanente da organização. O referido método é operacionalizado por meio de técnicas e ferramentas, que são logicamente interligadas. O Ciclo consiste basicamente em planejar as ações, colocá-las em prática, verificar os efeitos causados por essas ações e em seguida, agir de forma a prevenir a repetição dos problemas por ventura encontrados, para o contínuo aperfeiçoamento do processo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2008; PARENTE FILHO, 1991).

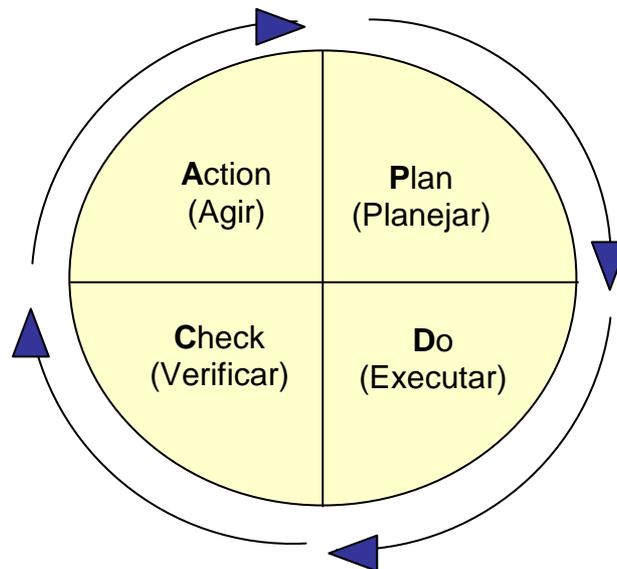


Figura 2 – Ciclo PDCA
Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2008).

Cada fase do Ciclo está associada a ferramentas da qualidade que auxiliam na execução do método. Ressalta-se que ferramentas da qualidade “são técnicas utilizadas com a finalidade de definir, mensurar, analisar e propor soluções para os problemas que interferem no bom desempenho dos processos de trabalho” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1998, p.73).

O Quadro 1 a seguir apresenta as etapas do PDCA relacionadas as oito ferramentas da qualidade habitualmente utilizadas na análise e solução de problemas. Conforme o referido Quadro demonstra, a Análise de Pareto ou Diagrama de Pareto, como também é conhecido, é indicado para ser utilizado tanto na fase de planejamento do PDCA, como na de ação, onde são corrigidos os problemas para aperfeiçoamento dos processos. Segundo Bonduelle (2008, p.32), a Análise de Pareto “é uma técnica para registrar e analisar informações que permite a rápida e precisa identificação dos aspectos mais significantes.”

Ferramentas da Qualidade	P	D	C	A
Fluxograma	x			x
Brainstorming	x			m
Causa-Efeito	x			x
Coleta de Dados	x	x	x	m
Gráficos	m		m	x
Análise de Pareto	x			x
Histograma		m	x	x
Gráfico de Dispersão	m			x

Quadro 1 – Relação entre ferramentas e o Ciclo PDCA
Fonte: Oliveira (1996)

Legenda: x – aplicação freqüente
m – aplicação eventual

A referida ferramenta foi criada com base no Princípio de Pareto, desenvolvida por Vilfrido Pareto, economista italiano do final do século 19, reconhecido pelas contribuições no estudo de distribuição de renda (MINGOTI, 2009). Ele identificou que nos problemas socioeconômicos, havia duas características a se destacar, sendo:

- a. poucas causas principais influíam fortemente no problema, e;
- b. havia um grande número de causas comuns, pouco importantes, que influíam marginalmente no problema (SANTOS, 2008 apud ABREU, J.; ABREU, N.; SILVA, 2008, p.8).

Joseph Moses Juran, reconhecidamente um dos mestres da gestão da qualidade incorporou as idéias de Pareto no controle da qualidade, mais

especificamente no que se refere a distribuição dos problemas da qualidade e os classificou em duas categorias (MINGOTI, 2009):

- a) Pouco Vitais - representam um pequeno número de problemas, mas que resultam em grandes perdas.
- b) Muito Triviais - representam um grande número de problemas, porém, resultam em perdas pouco significativas.

Logo, com a identificação das poucas causas vitais, será possível eliminar quase a totalidade das perdas a partir de um pequeno número de ações (MINGOTI, 2009).

O Princípio de Pareto sugere então, que um grande número de problemas é resultado de um número relativamente pequeno de causas. Esse princípio também é conhecido como regra de 80/20, que indica que 80% dos problemas decorrem de 20% das causas, Figura 3 (BONDUELLE, 2008).

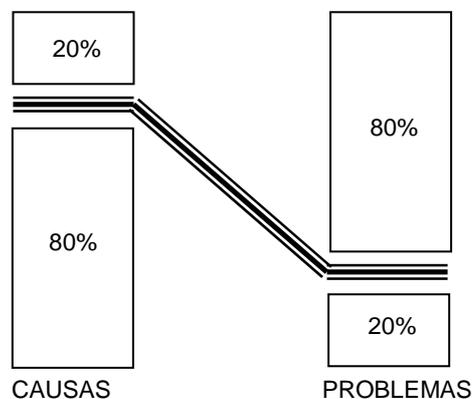


Figura 3 – Representação gráfica do Princípio de Pareto
Fonte: Figura adaptada de Bonduelle (2008, p.32).

A construção do gráfico a partir do Princípio de Pareto permite a análise das causas que influenciam mais fortemente nos problemas. Segundo Bonduelle (2008, p.32) “O Diagrama de Pareto quando construído propriamente, sugere sobre quais erros ou atividades ou recursos devem ser concentrados prioritariamente as ações de melhoria”.

Para construção do gráfico de Pareto seguem-se os seguintes passos (SILVA, J. ,2003):

1) Constrói-se a tabela ordenando as variáveis em forma decrescente de frequência, conforme demonstra Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Tabela ordenadora de variáveis e frequências

Variáveis	Frequência	Frequência Acumulada	Percentagem	Percentagem acumulada
1	F1	F1	P1	P1
2	F2	F2 + F1	P2	P2 + P1
3	F3	F3 + F2 + F1	P3	P3 + P2 + P1
4	F4	F4 + F3 + F2 + F1	P4	P4 + P3 + P2 + P1
:	:	:	:	:
N	F _n	F _n + F _{n-1} + ... + F1	P _n	P _n + P _{n-1} + ... + P1
Total	ΣF_i	-	100%	-

Fonte: Silva, J. (2003)

2) Traça-se dois eixos verticais, paralelos, e um eixo horizontal. O eixo vertical esquerdo com escala de 0 até a “frequência total” das variáveis (eixo1) e o eixo direito com escala de 0 a 100% (eixo2). Identificar este eixo como “percentagem acumulada”. O eixo horizontal será dividido em tantas barras quantas forem as variáveis.

3) Constrói-se o gráfico de barras.

4) Constrói-se a curva de Pareto, acima das barras do gráfico, mostrando as percentagens acumuladas de cada evento em relação às frequências acumuladas

Os métodos e técnicas aqui apresentados são largamente utilizados pelo setor privado e garantem importantes resultados para estas organizações, porém, para setor público brasileiro, a abordagem deverá ser diferenciada, dadas as características próprias do setor, pois no que refere à importância da adoção de métodos e ferramentas da qualidade como instrumentos de transformação gerencial na administração pública brasileira, deve-se considerar as especificidades decorrentes da natureza da atividade pública, desaconselhando-se a mera reprodução dos conceitos e princípios da Qualidade aplicados ao setor privado. As

diferenças existentes entre os dois setores são destacadas no Quadro 2, a seguir (BRASIL, 2010):

Setor Público	Setor Privado
A principal finalidade das atividades públicas é prestar serviços à sociedade.	A finalidade principal das atividades de caráter privado é o lucro que lhe dá capacidade de sobrevivência em um ambiente de alta competitividade.
A preocupação em atender o cliente no setor público tem que ser alicerçada no dever.	A preocupação em satisfazer o cliente no setor privado é baseada no interesse.
O cliente atendido, paga indiretamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe.	O cliente atendido, no setor privado, remunera diretamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto adquirido.
As políticas voltadas para a Qualidade no setor público referem-se a meta de busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível.	As políticas voltadas para a Qualidade no setor privado referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado.
As diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela	

Quadro 2 – Abordagem da qualidade no setor público e no setor privado.
Fonte: Quadro adaptado de Fonseca (2004, p.47); BRASIL (2010).

Após este paralelo e para melhor entendimento do processo de introdução da qualidade no setor público do país é importante relatar os caminhos trilhados no Brasil para implantação desta forma de gestão.

Na década de 1990 a abertura da economia brasileira para o capital internacional e o advento da globalização, expuseram as empresas a um cenário de competitividade, e com isso, a qualidade da gestão se tornou preponderante para o sucesso dos negócios, uma vez que as organizações precisavam “reduzir desperdícios, racionalizar processos, modernizar e aperfeiçoar estruturas para se tornarem competitivas.” (FONSECA, 2004, p. 42).

Neste contexto o Governo Federal instituiu o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), através do Decreto nº 99.675, de 7 de novembro de 1990, que não está mais em vigor, mas cujo objetivo era apoiar a modernização das indústrias brasileiras de modo que seus produtos e serviços se tornassem competitivos. Durante a década de 1990, o Programa teve efeitos significativos para o país gerando um aumento médio de 8,6% ao ano na produtividade das indústrias e, ainda neste período, a quantidade de empresas certificadas através dos padrões de qualidade desenvolvidos pela Organização Internacional para Padronização (ISO 9000) passou de 13 em 1990, para 6.044 em 2000 (COMITÊ BRASILEIRO DE QUALIDADE, 2010; FONSECA, 2004).

A instituição do PBQP também gerou efeitos na Administração Pública, que desde de 1991, passou a desenvolver ações no sentido de tornar o cidadão como parte principal e indispensável no sucesso da gestão pública. Dentro deste contexto, em 1997 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criou o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), no âmbito do Plano de Diretor de Reforma do Estado. O referido Programa destacava a implantação da qualidade na Administração Pública como “importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão” (BRASIL, 2010; BRASIL, 1997).

Em 2000, o QPAP que passou a se chamar Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) e atualmente é gerido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tem como objetivos:

- a) Apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados; e
- b) Promover o controle social. (BRASIL, 2010).

Para atingir tais objetivos é necessário que haja uma mudança comportamental, tanto por parte dos gestores e servidores do serviço público como por parte do cidadão, enquanto usuário desses serviços. Essa mudança deverá ter como foco o desempenho institucional, a redução de falhas e a gestão participativa (BRASIL, 2010; FONSECA, 2004).

No sentido de mobilizar as organizações para essas transformações, se insere no PQSP, o Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF), hoje denominado Prêmio Nacional da Gestão Pública, cuja finalidade é reconhecer e premiar os órgãos e entidades da administração pública brasileira, nos quais evidenciem-se “melhoria gerencial na direção da inovação, da redução de custos, da qualidade dos serviços e da satisfação do cidadão”. O referido prêmio estimula as organizações a assumirem o compromisso de mudança e nele permanecerem (BRASIL, 2010; FONSECA, 2004).

O PQSP destaca que adotar a qualidade como instrumento para modernização da administração pública do país significa considerar duas

dimensões, sendo elas: a formal que se refere a “competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas” e a política, que se refere “à competência para projetar e realizar organizações públicas que atendam às necessidades dos cidadãos”, ou seja, a qualidade “instrumentalizará o alcance da dimensão política em sua expressão mais ampla: **a cidadania**” (BRASIL, 2010).

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Analisar os fatores que contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização de atividades de apoio, de caráter continuado, no âmbito do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), no período de 2004 a 2008.

3.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar os processos de contratação de empresas de terceirização de atividades de apoio, de caráter continuado;
- b) Descrever os mecanismos de acompanhamento da execução dos contratos de empresas de terceirização de atividades de apoio, de caráter continuado;
e,
- c) Identificar em que fase do processo de contratação ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Desenho do estudo

A presente pesquisa configura-se como um Estudo de Caso, uma vez que se estudou em profundidade o problema de inadimplemento das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização que visam a realização de atividades de apoio de caráter continuado no âmbito do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM) (TOBAR, 2001).

O referido estudo recorreu de modo complementar a abordagem quantitativa, tendo sido feita análise de quantidade dos dados, objetivando constituir-se medidas precisas e confiáveis do objeto de estudo (WOLFFENBÜTTEL, 2008).

4.2 Coleta de dados

Para fins da coleta dos dados do presente trabalho, foram analisados 11 Processos referentes à contratação de empresas de terceirização para execução de serviços de caráter continuado no âmbito de Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), Unidade da Fiocruz em Pernambuco, ocorridos no período de 2004 a 2008. A maioria dos Processos é composta por mais de um volume o que totalizou 53 volumes analisados. Todos os Processos analisados se encontravam arquivados no serviço de Protocolo da Instituição ou, nos casos em que ainda estavam em andamento, de posse do Fiscal do Contrato cuja função é acompanhá-lo.

Para cumprimento dos dois primeiros objetivos específicos, foram observadas as movimentações dos Processos, bem como, os despachos neles contidos. Já para atingir o terceiro objetivo específico, foram preenchidos os quadros referentes aos Grupos 1 e 2 de variáveis.

Inicialmente, foram identificadas as variáveis do Grupo 1, que se referem as características dos contratos, bem como, a sua condição, se adimplente ou inadimplente, conforme Quadro 3.

Variáveis	Definição
Número de Controle	Registro para identificação do processo de modo a preservar a identificação da empresa e do fiscal do contrato.
Objeto do Contrato	Identificação do segmento dos serviços contratados.
Vigência do Contrato	Duração de execução do contrato.
Valor do Contrato	Valor total da execução do contrato.
Número de trabalhadores vinculados ao Contrato	Quantitativo de trabalhadores vinculados ao contrato.
Percentual Executado do Contrato	Porcentagem executada em relação a vigência do contrato.
Condição do Contrato (Adimplente/ Inadimplente)	Adimplência ou inadimplência em relação às obrigações trabalhistas

Quadro 3 – Variáveis do grupo 1

Em seguida, para identificação das variáveis a serem utilizadas no Grupo 2, realizou-se uma análise dos documentos de contratação, tais como editais, projetos básicos e termos de referências, e ainda, da Instrução Normativa IN 02/2008/MPOG. Como resultado desta análise definiu-se três fases distintas nas quais haveria possibilidade de ocorrência de fatores que contribuíssem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas. Essas fases seriam: a primeira, que acontece logo após a homologação da licitação, quando é emitida a Nota de Empenho e a empresa assina o contrato com a Instituição, que foi denominada Fase de Contratação; a segunda, que já se dá na execução do contrato e que é onde se verifica o cumprimento de itens do contrato que ocorrem de forma pontual durante a execução dos serviços, como também, alguns fatores que se relacionam a idoneidade da empresa. Essa segunda fase foi denominada Fase de Execução. Finalmente a terceira fase, onde se realiza o acompanhamento periódico e a fiscalização dos trabalhos ora executados. Tendo sido chamada de Fase de Fiscalização.

Para definição das variáveis do Grupo 2 foram selecionados os itens que de alguma forma demonstram a idoneidade das empresas contratadas, o cumprimento das exigências da legislação e os requisitos de fiscalização para o bom cumprimento do contrato.

A partir desta definição, fez-se a identificação e seleção das variáveis a serem utilizadas. Essas variáveis foram estratificadas por fase e assim denominadas, Contratação, Execução e Fiscalização.

As variáveis deste grupo, demonstradas no Quadro 4, foram associadas a códigos, a fim de permitir a rastreabilidade a partir do seu estrato. Os códigos foram definidos da seguinte forma: C(n) para as variáveis de Contratação, E(n) para as

variáveis de Execução e F(n) para as variáveis de Fiscalização, todas elas seguidas do índice (n), que varia de 01 ao número total de variáveis de cada estrato.

FASE DE CONTRATAÇÃO
• (C01) Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) previamente à emissão da Nota de Empenho para aferir possível proibição de a empresa adjudicatária contratar com o Poder Público.
• (C02) Identificação de certidões vencidas.
• (C03) Consulta à Internet, para expedição das certidões, na hipótese de certidões vencidas.
• (C04) Notificação a empresa adjudicatária, na hipótese de as certidões emitidas pela Internet estarem também vencidas, para que, no prazo de 02(dois) dias úteis, contado da notificação, apresente a documentação atualizada, inclusive a documentação complementar a habilitação parcial e assine o termo de contrato, sob pena de não o fazendo, decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções cabíveis.
• (C05) Aferição da regularidade da futura contratada, através do SICAF, para assinatura do Termo de Contrato.
• (C06) Aferição da regularidade da futura contratada, através de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (CADIN), para assinatura do Termo de Contrato.
• (C07) Notificação a empresa adjudicatária, no caso da adjudicatária está inscrita no CADIN, para que no prazo de 05 dias úteis, contados da notificação, regularize sua situação junto ao CADIN.
FASE DE EXECUÇÃO
• (E01) Apresentação de documentação falsa por parte da contratada.
• (E02) Identificação de cometimento de fraude fiscal por parte da contratada.
• (E03) Apresentação da Nota Fiscal/Fatura com o mesmo número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do empenho.
• (E04) Prestação de garantia para efeito de assinatura do Contrato, de até 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, com prazo de vigência igual ao do Contrato, conforme art. 56 da Lei nº 8.666/93.
• (E05) Renovação ou complementação da garantia por ocasião de prorrogação do prazo contratual ou no caso de alteração contratual que acarrete aumento do valor estimado do Contrato.
FASE DE FISCALIZAÇÃO
• (F01) Devida atestação da Nota Fiscal/Fatura pela Administração.
• (F02) Pagamento da Nota Fiscal/Fatura, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data de sua apresentação.
• (F03) Pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior.
• (F04) Fornecimento de vale transporte.
• (F05) Fornecimento de auxílio alimentação.
• (F06) Pagamento do 13º salário.
• (F07) Concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei.
• (F08) Retenção da contribuição previdenciária (11% do valor da fatura) e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.
• (F09) Cópia da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (GRF) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet.

Quadro 4 – Variáveis do grupo 2

(Continua)

FASE DE FISCALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • (F10) Cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social SEFIP (arquivo que o sistema de Cadastro e Folha de Pagamento de Pessoal - CFPP gera mensalmente para cada (EMPRESA) que possua servidores do vínculo Celetista, Sem vínculo empregatício ou Serviço temporário, e que contribuem mensalmente para o Regime Geral da Previdência Social.
<ul style="list-style-type: none"> • (F11) Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social GFIP (Guia de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social) para comprovação de recolhimento de INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e FGTS.
<ul style="list-style-type: none"> • (F12) Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social..
<ul style="list-style-type: none"> • (F13) Cópia da Guia da Previdência Social (GPS) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando o recolhimento for efetuado pela Internet.
<ul style="list-style-type: none"> • (F14) Regularidade da empresa junto ao SICAF.
<ul style="list-style-type: none"> • (F15) Certidão Negativa de Débito junto ao INSS (CND), quando da expiração do prazo de validade.
<ul style="list-style-type: none"> • (F16) Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, quando da expiração do prazo de validade.
<ul style="list-style-type: none"> • (F17) Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), quando da expiração do prazo de validade.

Quadro 4 – Variáveis do grupo 2

(Conclusão)

Para coleta dos dados do Grupo 1 foi criado o Formulário 1 - Variáveis do grupo 1, cujo modelo é apresentado no Apêndice A. O preenchimento dos campos se deu com as informações obtidas de cada processo.

Para coleta dos dados do Grupo 2 foi criado o Formulário 2 - Variáveis do grupo 2, cujo modelo é apresentado no Apêndice B. O preenchimento dos campos se deu pela definição de conformidade ou não-conformidade de cada variável. Foram consideradas variáveis Conformes àquelas que cumpriam o requisito especificado e, foram consideradas Não-Conformes, quando não se encontrou evidência de que o requisito havia sido cumprido, ou ainda, quando não havia periodicidade do seu cumprimento, no decorrer do contrato. Para as variáveis Conformes foi atribuído o valor 0 (zero) e para as Não-Conformes foi atribuído o valor 1 (um). O Formulário 2 foi preenchido individualmente para cada Processo. Ressalta-se que para consideração de conformidade ou não-conformidade levou-se em conta às exigências da legislação e dos documentos licitatórios, vigentes à época da execução de cada contrato.

É pertinente esclarecer que as variáveis foram coletadas a partir de 11 Processos de Contratação, sendo que 05 deles possuíam Termo Aditivo de Contrato para prorrogação da sua vigência. Portanto, para fins deste estudo, coletou-se as

variáveis destes Termos Aditivos como sendo as de um novo Contrato, uma vez que para prorrogação de prazo, seguem-se todos os trâmites de uma nova contratação, exceto pela ausência do processo licitatório, por este já ter ocorrido na celebração do contrato original. Isto foi feito porque era importante identificar a atuação da empresa tanto no contrato original, como em seu aditivo separadamente. Em vista disso, no total, foram analisados 16 conjuntos de documentos, ou seja, 11 pertencentes aos Contratos Originais e 5 pertencentes aos Termos Aditivos de Contratos. Ressalta-se que os Contratos Originais receberam numeração de 1 a 11, e os Termos Aditivos de Prazo, receberam a numeração do Contrato Original acrescida da letra 'a' de forma que fosse possível identificar a qual dos Contratos Originais estes estariam vinculados.

4.3 Análise dos dados

A partir dos dados obtidos através do Formulário 1 - Variáveis do grupo 1, foram feitas as seguintes análises:

- a) Identificação da frequência de inadimplemento dos contratos, utilizado os dados referentes ao Ano de Início do Contrato e a Condição de Inadimplência dos Contratos.
- b) Identificação do número de trabalhadores vinculados aos contratos inadimplentes.
- c) Identificação do segmento de contratação onde ocorre inadimplência, utilizado os dados referentes à Condição de Inadimplência dos Contratos e o Objeto do Contrato.
- d) Identificação do período de execução do contrato em que ocorre inadimplência, utilizando o Percentual de Execução do Contrato e a Vigência do Contrato.
- e) Identificação do custo total com contratos no período, utilizando os dados referentes ao Valor do Contrato.

A partir dos dados obtidos através do Formulário 2 - Variáveis do grupo 2 de todos os processos, se gerou a Quadro 5 – Totalização das freqüência das variáveis do grupo 2, cujo modelo é apresentado no APÊNDICE C. Neste Quadro realizou-se o somatório das variáveis de mesma codificação, obtendo-se assim, a freqüência de não-conformidades de cada variável.

Para análise das freqüências dessas variáveis, foi utilizada a ferramenta de análise de dados chamada Gráfico de Pareto, que permitiu identificar as variáveis que mais contribuem para ocorrência do inadimplemento.

Para construção do Gráfico de Pareto, construiu-se a Tabela 2 – Ordenação de variáveis e freqüências do grupo 2, com os dados resultantes da Quadro 5 - Totalização de freqüências das variáveis do grupo 2, ordenando as variáveis em forma decrescente de freqüência. Em seguida traçou-se dois eixos verticais, paralelos, e um eixo horizontal. O eixo vertical esquerdo com escala de 0 até a “freqüência total” das variáveis (eixo1) e o eixo direito com escala de 0 a 100% (eixo2). Identificou-se este eixo como “percentagem acumulada”. O eixo horizontal foi dividido em tantas partes quanto era o número variáveis até o percentual acumulado de 100%, a partir daí construiu-se o gráfico de barras. Acima das barras do gráfico, construiu-se a curva de Pareto, relacionado-se as percentagens acumuladas de cada variável com às correspondentes freqüências acumuladas.

As variáveis resultantes dos 20% de percentagem acumulada do gráfico de Pareto são os fatores de maior relevância para a ocorrência do inadimplemento. A decodificação dessas variáveis permitiu a identificação do estrato e conseqüentemente a fase do processo de contratação a qual elas pertencem.

5 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

O Projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CEP/CPqAM) em 23 de setembro de 2009 e foi aprovado em 08 de outubro de 2009, com registro no CEP/CPqAM nº 62/09 e Registro do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 0061.0.095.000-09.

6 RESULTADOS

Adiante são apresentados os resultados da pesquisa, iniciando-se com o atendimento aos dois primeiros objetivos específicos que possuem um caráter mais descritivo, ou seja, a caracterização dos processos de contratação de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado e, a descrição dos mecanismos de acompanhamento da execução dos referidos contratos. Em seguida demonstram-se os resultados obtidos para atendimento do terceiro objetivo específico, ou seja, identificar em que fase do processo de contratação ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas.

6.1 Caracterização dos processos de contratação de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado

6.1.1 Estrutura Organizacional

O Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM) possui, em sua estrutura organizacional, conforme mostra a Figura 4, três vices-direções, a Vice-Direção de Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Serviços de Referência, a Vice-Direção de Ensino e Informação Científica e a Vice-Direção de Gestão e Desenvolvimento Institucional. A esta última está vinculado o Departamento de Administração do Centro e a este Departamento estão vinculados os serviços/setores que participam do processo de contratação de terceirização de serviços de caráter continuado, são eles: o Serviço de Compras e Materiais, o Setor de Gestão de Contratos e, o Serviço Econômico Financeiro (SEFIN).

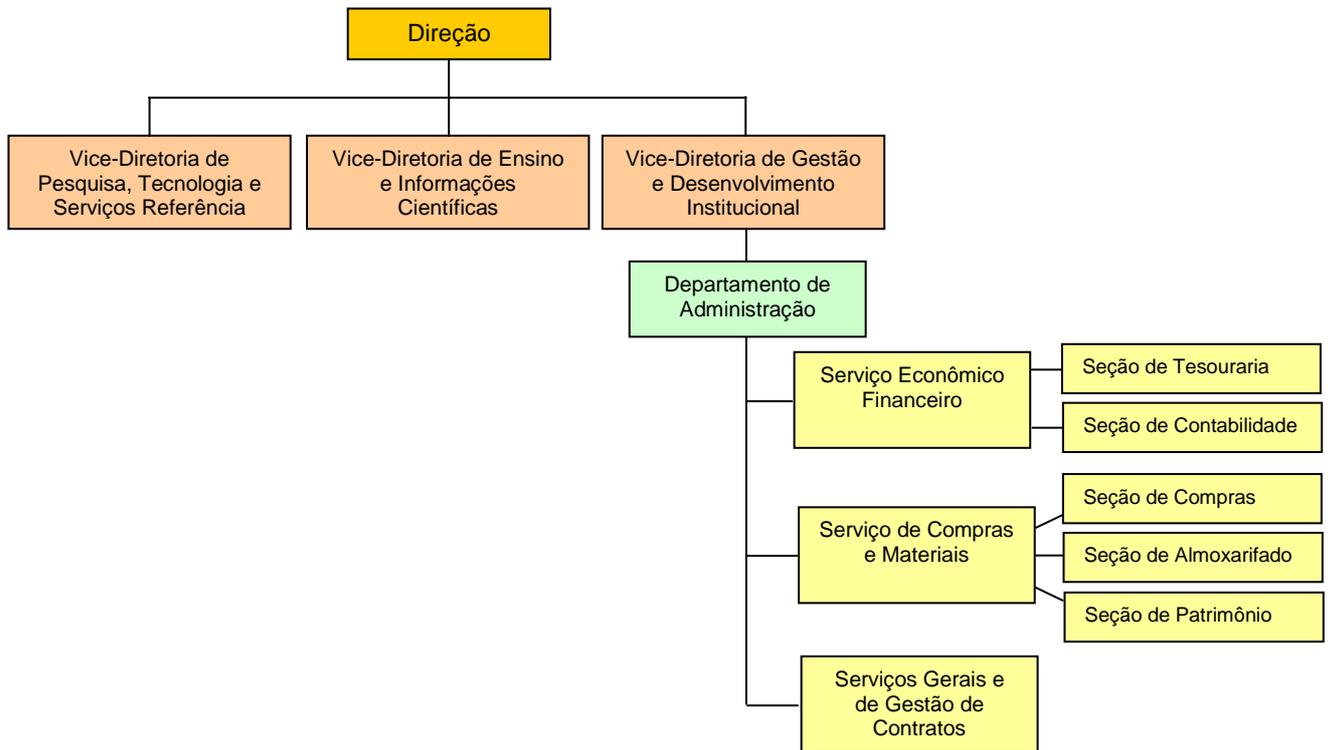


Figura 4 – Recorte do organograma do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães
 Fonte: Sítio do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (2010).

O Serviço de Compras e Materiais coordena as atividades da Seção de Compras, da Comissão Permanente de Licitação (CPL), do Seção de Almojarifado e da Seção de Patrimônio do CPqAM. As atribuições do Serviço são as de assessorar, planejar, organizar, orientar, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades e processos de administração de materiais no âmbito da Instituição. As atividades relacionadas à Seção de Compras e a Comissão Permanente de Licitações são: aquisição, importação, formulação de procedimentos, previsão de demanda e custos e estudos de mercado e da legislação vigente. Já para a Seção de Almojarifado as atividades incluem o armazenamento, a distribuição e o controle de estoque. Quanto à Seção de Patrimônio as atividades envolvem a administração de bens patrimoniais móveis e imóveis do Centro de Pesquisas (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2010).

O Setor de Gestão de Contratos, é responsável pela formalização dos Contratos e seus Termos Aditivos, firmados entre o CPqAM e as empresas prestadoras de serviços. Além disso, o Setor realiza os procedimentos de punição

referentes a essas empresas (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2010).

O Serviço Econômico Financeiro se divide em duas seções, que são a de Contabilidade e a de Tesouraria. A Contabilidade empenha, apropria e liquida as despesas referentes aos processos em andamento e ainda, efetua análise contábil das despesas liquidadas. A Tesouraria executa os pagamentos, faz a conciliação bancária e dar o devido encaminhamento aos processos já liquidados (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2010).

6.1.2 Procedimento Licitatório

Quando um departamento ou setor identifica a necessidade de contratação de empresa de terceirização para execução de serviços de caráter continuado, este elabora o Plano de Trabalho, o Projeto Básico e os demais documentos técnicos que ofereçam suporte a sua necessidade. A seguir o chefe do departamento ou setor interessado, envia ao Departamento de Administração, através de memorando, solicitação de contratação dos serviços em questão.

O Departamento de Administração encaminha a solicitação à Seção de Compras, que realiza a cotação de preços para fins de estimativa da aquisição. Após isto, a Seção de Compras devolve a solicitação ao Departamento de Administração para aprovação. O referido departamento, juntamente com a Direção, verifica a disponibilidade orçamentária para então aprovar a demanda.

A Direção do Centro então, autoriza a solicitação e publica Ato com a designação dos pregoeiros e o Departamento de Administração emite a Requisição de Compras, onde assinam: a Seção de Compras, pela estimativa da aquisição, o Departamento de Administração pela aquisição e a Direção como ordenador de despesas.

De posse da autorização da solicitação, o Departamento de Administração solicita a abertura do Processo e o encaminha a Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Em seguida, a CPL elabora o Edital de Licitação e seus Anexos, reunido-os ao Processo, que é encaminhado à Procuradoria Federal para que seja procedida a

análise do mesmo. Ressalta-se que a Procuradoria Federal é o órgão que assiste diretamente o Presidente da Fiocruz, tendo também, outras competências como a de examinar, prévia e conclusivamente, os textos dos editais de licitação e de seus respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; bem como, os atos pelos quais serão reconhecidos a inexigibilidade ou decidida a dispensa de licitação, no âmbito da Fiocruz (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2010).

Feita a análise, a Procuradoria faz as observações pertinentes e devolve o Processo ao CPqAM, que atende as solicitações que por ventura tenham sido feitas pelo Órgão.

A partir daí é montada a versão final do Edital e de seus Anexos, que se constituem basicamente da Minuta de Contrato, do Projeto Básico, da Proposta de Preços, da Planilha de Custos e Formação de Preços e do Termo de Conciliação Judicial. Ressalta-se que pode haver variação nos anexos dos Editais devido a natureza do serviço a ser prestado e da legislação vigente à época da contratação.

O Processo é então encaminhado para a Direção solicitando a autorização para abertura da licitação. Em seguida o Processo é devolvido para a CPL. O próximo passo é a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União. Salienta-se que a Licitação ocorre sempre na modalidade de Pregão. Caso haja recursos por parte de empresas concorrentes durante o processo licitatório, esses são julgados e respondidos pela autoridade competente do CPqAM. O resultado da licitação é então publicado no Diário Oficial da União e homologado pela autoridade competente do CPqAM, através do *site* de compras do governo.

6.1.3 Procedimento de Contratação

Após homologação do resultado da licitação, o pregoeiro solicita autorização da Direção do CPqAM para emissão da Nota de Empenho, esta por sua vez, encaminha ao SEFIN a referida autorização. Para emissão da Nota de Empenho, o SEFIN verifica a regularidade da empresa contratada, através de seu cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Em seqüência, o Departamento de Administração encaminha o Processo para o Setor de Gestão de Contratos para elaboração da Minuta do Termo de Contrato e posterior envio à Procuradoria.

O Setor de Gestão de Contratos por sua vez, encaminha para a Procuradoria Federal o Processo referente a licitação em questão, onde consta a Minuta do Termo de Contrato a ser celebrado com a empresa vencedora da licitação, para que esta proceda a análise da referida minuta. A Procuradoria realiza a análise dos documentos e emite parecer onde constam as observações necessárias à regularização do Termo de Contrato. Após o CPqAM proceder o atendimento às solicitações feitas pela Procuradoria, o Processo é novamente enviado para este órgão para que seja procedida nova análise e a emissão do parecer conclusivo. Como passo seguinte, o contrato é assinado e o Extrato de Contrato é publicado no Diário Oficial da União, iniciando assim a sua execução (Figura 5).

6.1.4 Termo Aditivo de Contrato

O fiscal do contrato envia para a Direção do Centro, memorando solicitando o Termo Aditivo de Contrato, seja para prorrogação da vigência do contrato, repactuação do valor do contrato ou outra necessidade que eventualmente surja no decorrer da execução do serviço, como por exemplo, necessidade de adequar o contrato a uma nova legislação. A Direção então, encaminha o Processo ao Setor de Convênios e Contratos, para que sejam tomadas as devidas providências.

No caso em que o Termo Aditivo diz respeito a prorrogação da vigência do contrato, o Setor de Contratos e Convênios é responsável por encaminhar a empresa em questão, ofício indagando o seu interesse em renovar o contrato.

Seja qual for a razão da elaboração do Termo Aditivo de Contrato, o trâmite seguido é o mesmo que ocorre para o Contrato Original, ou seja, o Setor de Contratos e Convênios encaminha o Processo para a Procuradoria analisar e emitir parecer. Após parecer definitivo, é publicado no Diário Oficial da União o Extrato do Termo Aditivo de Contrato e em seguida, após verificação pelo SEFIN da regularidade da contratada é emitida a Nota de Empenho, em seguida o Termo Aditivo de Contrato é assinado e prossegue a sua execução.

Vale salientar que em 2009 todos os contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, que estavam em andamento no CPqAM, tiveram Termo Aditivo de Contrato, para se adequar as novas normas trazidas pela Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

6.1.5 Contratos Emergenciais

Nos casos em que se faz necessária a rescisão do Contrato unilateralmente pela Instituição por conta do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas, a Lei 8.666/93, permite a contratação emergencial, ou seja, com dispensa de Licitação.

Para realizar tal tipo de contratação, o Setor de Compras realiza cotação junto a, pelo menos, três empresas do ramo, sendo escolhida aquela que ofertar a proposta mais vantajosa. Em seguida envia a cotação para a Direção, que encaminha Memorando à CPL, anexando a Justificativa da Contratação Emergencial, onde esclarece porque o contrato foi rescindido, bem como, as razões pela quais não há tempo hábil para realizar novo procedimento licitatório. Ao referido memorando também são anexados o Projeto Básico, o Plano de Trabalho, a Justificativa de Escolha da Empresa e a Justificativa da Escolha do Preço Ofertado.

Em seguida, o Setor de Contratos e Convênios encaminha o Processo de Contratação Emergencial para a Procuradoria, para que esta emita parecer. Salienta-se que pela Lei nº 8.666/93, o referido contrato poderá ter no máximo 180 dias de duração, que é o tempo suficiente para a Instituição realizar uma nova licitação.

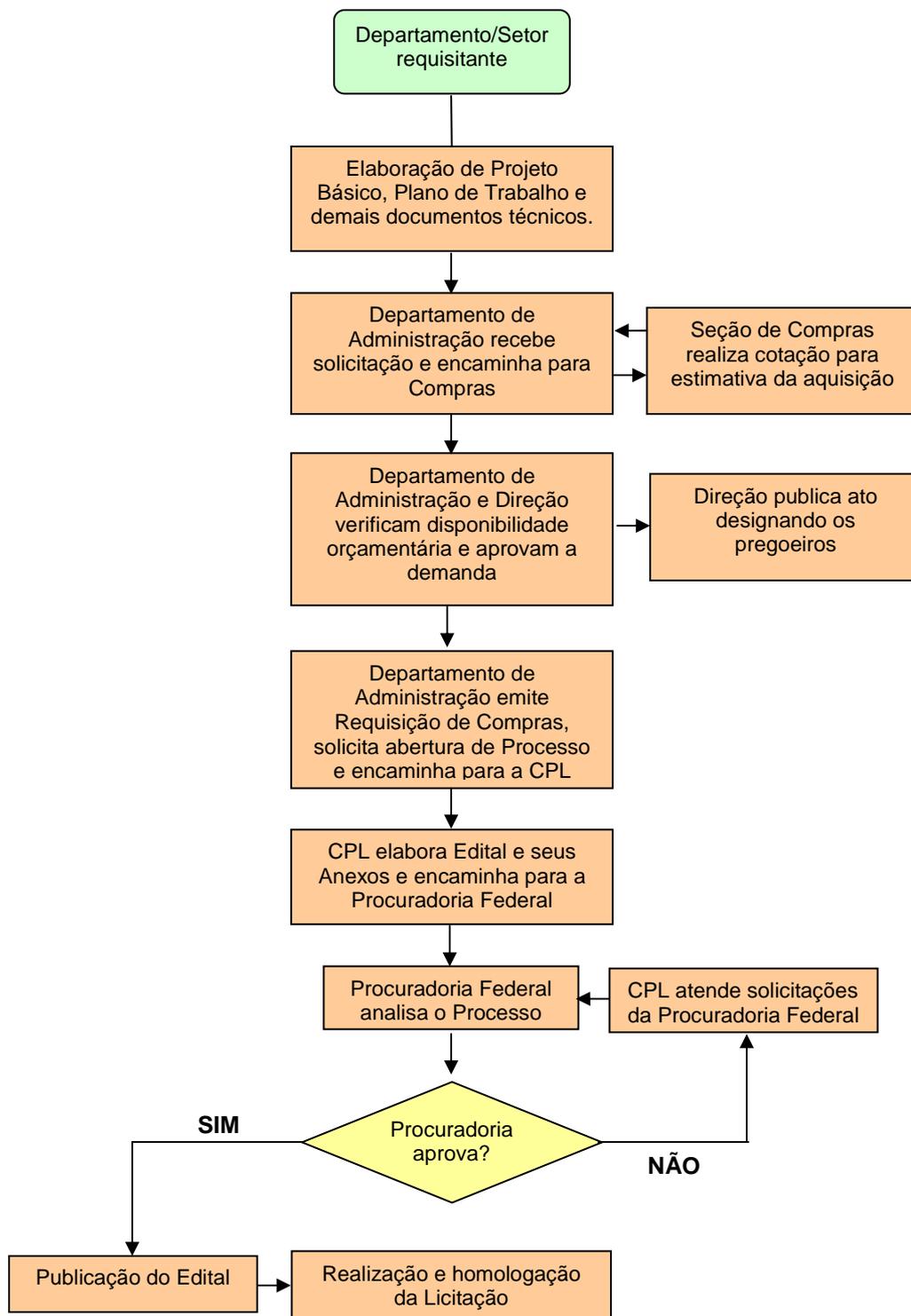


Figura 5 – Fluxograma de contratação de serviços terceirizados
 Fonte: Elaboração do autor

6.2 Mecanismos de acompanhamento da execução dos contratos de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado

No Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães os fiscais dos contratos de terceirização de serviços de caráter continuado são designados pela Direção do Centro. O fiscal designado é um servidor cujas atividades tem relação com o serviço contratado.

Os departamentos/serviços envolvidos na atividade de fiscalização dos contratos são: o departamento/serviço para o qual o serviço está sendo efetivamente prestado, o Serviço Econômico Financeiro (SEFIN) e o Setor de Gestão de Contratos.

Quando o contrato é iniciado, os volumes do Processo que deram origem a contratação, conhecido como “Processo-Mãe”, são passados para o Fiscal do Contrato, que o instrui ao longo da execução dos serviços, conforme a necessidade específica de cada serviço e, a partir daí, são abertos novos volumes do processo, referentes a pagamento de faturas, onde são colecionados todos os documentos relacionados ao pagamento daquele fornecedor.

Cada volume de Processo de Pagamento deve ter no máximo 200 folhas, quando atingido esse número, é aberto outro volume (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2010).

O Fiscal do Contrato é responsável por acompanhar a execução do contrato, atestar a Nota Fiscal/Fatura, declarando que os serviços foram prestados a contento e conferir a documentação que acompanha a referida Nota, a fim de constatar a sua regularidade (Figura 6).

Quando a regularidade é constatada, o Processo de pagamento é enviado para o SEFIN, onde é verificada a regularidade da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Então, a Seção de Contabilidade liquida a despesa e a Seção de Tesouraria realiza o pagamento e encaminha o processo para o fiscal de contratos (Figura 7).

Caso o fiscal detecte alguma irregularidade por parte da empresa contratada, durante o decorrer da execução do contrato, este, documenta o fato e passa para o

Setor de Gestão de Contratos, para que sejam tomadas as providências necessárias e aplicadas as penalidades cabíveis.

Para fins de fiscalização, o Fiscal do Contrato conta com as instruções contidas no Edital de Licitação, no Projeto Básico e no Contrato firmado com a empresa. Todos esses documentos contêm item específico que instrui sobre a fiscalização do contrato. Salienta-se que esses itens variam de acordo com a legislação vigente à época da contratação dos serviços.

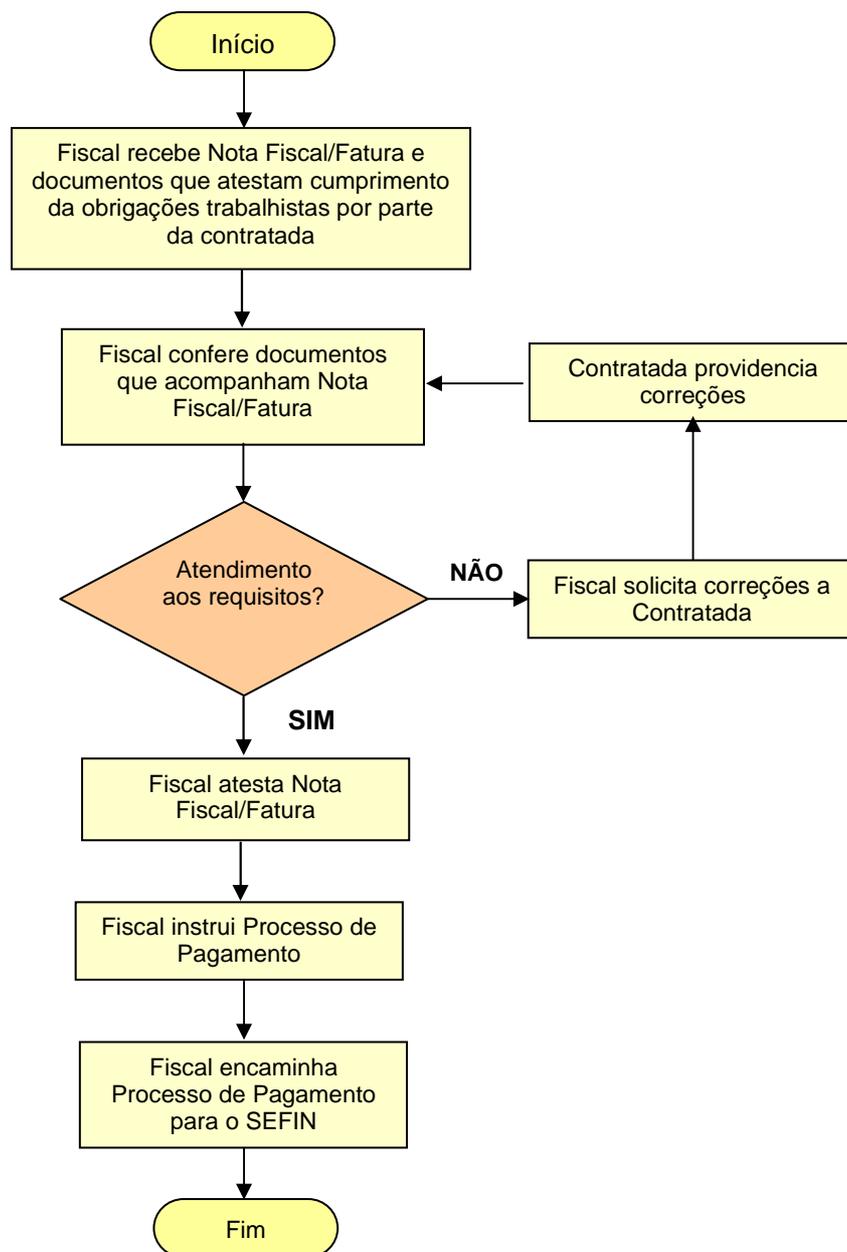


Figura 6 – Fluxograma de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em contratos de terceirização de serviços de caráter continuado no âmbito do CPqAM.
Fonte: Elaboração do autor

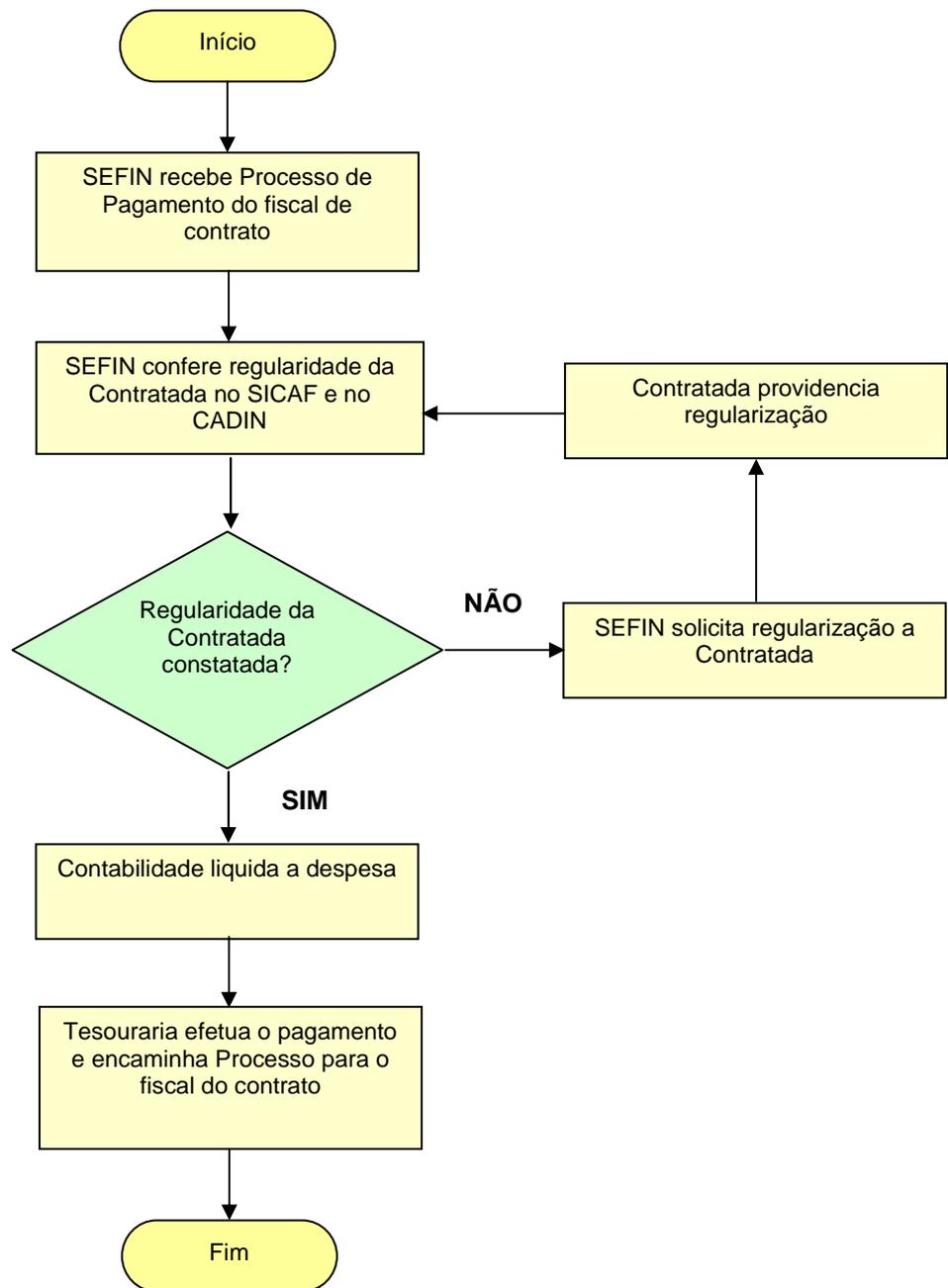


Figura 7 – Fluxograma de pagamento da Nota Fiscal/Fatura em contratos de terceirização de serviços de caráter continuado no âmbito do CPqAM.

Fonte: Elaborado pelo autor

6.3 Identificação da fase do processo de contratação em que ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas

6.3.1 Características gerais dos contratos

Para fins de caracterização dos contratos de serviços de terceirização de caráter continuado, constates da amostra estudada, foram coletados os dados apresentados nos gráficos a seguir.

O Gráfico 2 demonstra que dos 11 contratos estudados, três deles se tornaram inadimplentes, o que equivale a 27% do total e que em todos eles, a inadimplência aconteceu no decorrer do segundo ano de sua execução. O primeiro deles, cuja vigência era de 24 meses, ficou inadimplente no 15º mês de sua execução. O segundo, com vigência de 12 meses, cumpriu a totalidade do período, porém, quando da celebração do termo aditivo de prazo por mais 12 meses, este chegou a executar apenas 58,33% do total do período. No último caso de inadimplemento constatado, cujo contrato original também possuía vigência de 12 meses, o contratante se tornou inadimplente aos quatro meses de execução do aditivo de contrato, que também era de 12 meses.

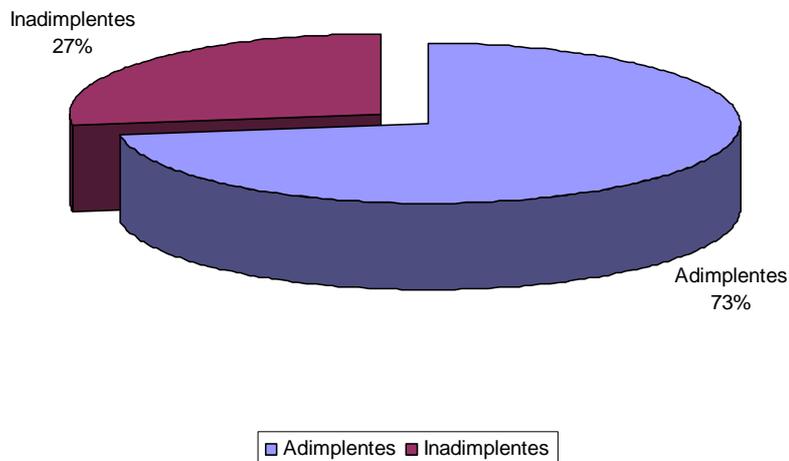


Gráfico 2 – Contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.

Depreende-se do Gráfico 3 a seguir apresentado que o custo total com contratos no período de 2004 a 2008 foi de R\$ 5.451.247,44, Sendo que deste total, 7,84% se refere aos contratos celebrados em caráter de emergência para suprir a necessidade deixada pelos contratos inadimplentes.

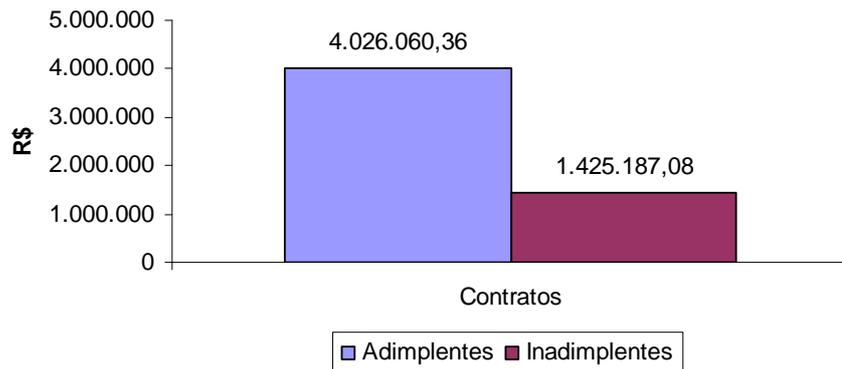


Gráfico 3 – Valor dos contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.

A partir do Gráfico 4 também é possível verificar que o CPqAM contava com 85 trabalhadores vinculados aos contratos inadimplentes. Desses contratos, dois eram do segmento de Limpeza e um pertencia ao segmento de Manutenção Predial. Os demais contratos incluíam três do segmento de limpeza, três de manutenção predial, um referente a manutenção de computadores e um de vigilância.

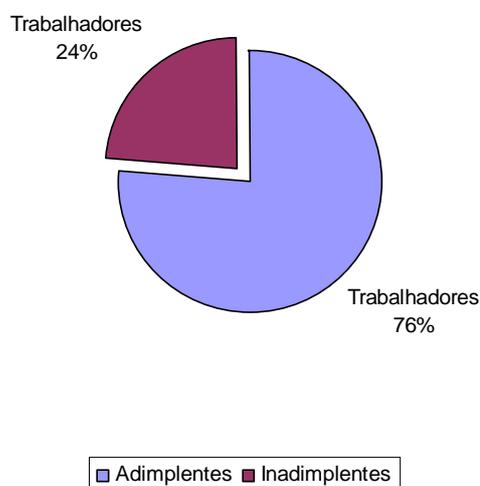


Gráfico 4 – Percentual de trabalhadores vinculados aos contratos de terceirização de serviços de caráter continuado, no período de 2004 a 2008.

6.3.2 Fatores que contribuem para o inadimplemento

Inicialmente, utilizando-se os dados coletados através dos Formulários de Variáveis do Grupo 2, foi gerada o Quadro 5 - Totalização das freqüências das variáveis do grupo 2.

Na primeira coluna do Quadro 5 encontram-se os registros para identificação dos Processos. Conforme já explicitado no Capítulo 4 deste documento (Procedimento metodológico), o registro foi criado a fim de preservar a identificação da empresa e do fiscal do contrato. Na linha superior do referido Quadro, encontram-se as variáveis que foram verificadas nas Fases de Contratação, de Execução e de Fiscalização. Essas Fases estão destacadas em diferentes cores para facilitar a visualização e ainda, devidamente identificadas na linha inferior do Quadro. As colunas do Quadro 5 apresentam o resultado de conformidade ou não-conformidade, obtido para cada variável a partir da análise dos Processos.

Esse Quadro tem por finalidade totalizar a freqüência com que ocorreu cada não-conformidade, como pode ser verificado na penúltima linha, denominada Total das Freqüências. O referido Quadro mostra, ainda, que foram verificadas 29 variáveis, sendo 07 na Fase de Contratação, 05 na Fase de Execução e 17 na Fase de Fiscalização.

Quanto aos dados coletados é importante ressaltar que o fato de uma variável ser considerada Não-Conforme, não significa que a ação requerida para atendimento ao requisito não foi executada, significa que não há evidência no Processo, da execução da mesma.

A partir do Quadro 5, também depreende-se que cada variável foi checada 16 vezes, ou seja, uma em cada Contrato e como se tem 29 variáveis, isto totaliza 435 resultados, tendo estes, a distribuição descrita a seguir, que também pode ser visualizada no Gráfico 5 – Percentuais de conformidades e não-conformidades por Fase.

Variável Processo	(C01)	(C02)	(C03)	(C04)	(C05)	(C06)	(C07)	(E01)	(E02)	(E03)	(E04)	(E05)	(F01)	(F02)	(F03)	(F04)	(F05)	(F06)	(F07)	(F08)	(F09)	(F10)	(F11)	(F12)	(F13)	(F14)	(F15)	(F16)	(F17)
	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
1a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
8a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
9	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
9a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
11	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
11a	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0
Total das Frequências	0	0	0	0	2	2	0	1	1	0	2	2	0	0	5	7	7	5	6	1	4	6	12	9	8	1	1	1	1

Fase de Contratação
Fase de Execução
Fase de Fiscalização

Quadro 5 – Totalização das frequências das variáveis do grupo 2

Não-conformidade – 1
Conformidade - 0

Ao analisar em termos percentuais as conformidades e não-conformidades, observa-se que para a Fase de Contratação foram obtidos ao todo 105 resultados, onde foram encontradas quatro não-conformidades, o que representa 4% do total do estrato. Já para a Fase de Execução, foram obtidos 75 resultados, sendo encontradas seis não-conformidades, o que equivale a 8% do total deste estrato. Finalmente, para a Fase de Fiscalização obteve-se 255 resultados, destes, 74 foram não-conformes, o que representa 29% do total estrato. Esses percentuais demonstram que a ocorrência de não-conformidades se dá principalmente na Fase de Fiscalização.

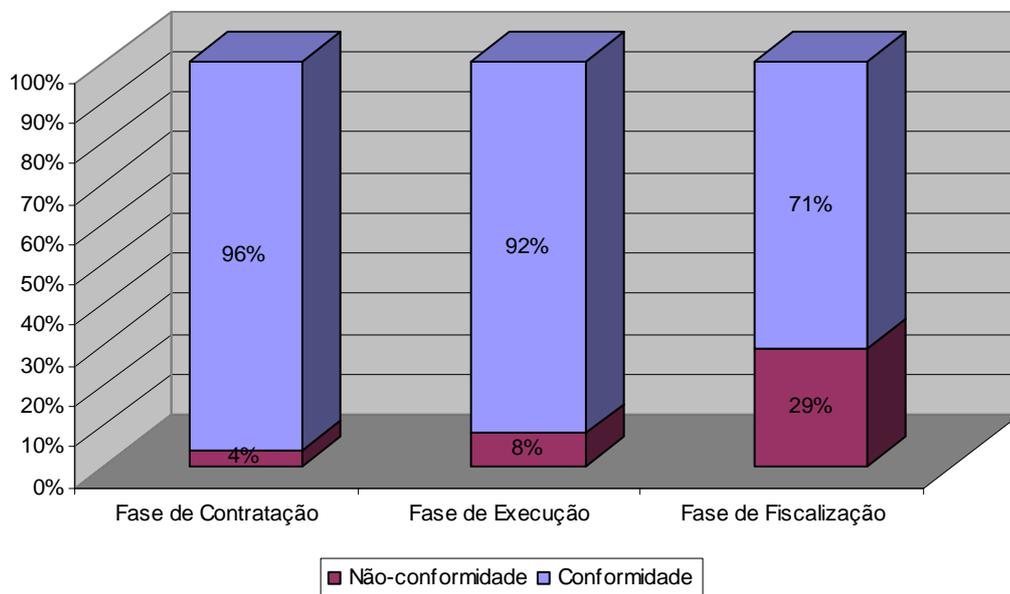


Gráfico 5 – Percentuais de conformidades e não-conformidades por fases

A primeira fase estudada, denominada de Fase de Contratação permitiu verificar se eram tomadas as devidas precauções para fins de contratação da empresa vencedora da licitação.

Nesta Fase foram detectadas não-conformidades em dois dos contratos analisados em relação às variáveis (C05) *Aferição da regularidade da futura contratada, através do SICAF, para assinatura do Termo de Contrato* e (C06) *Aferição da regularidade da futura contratada, através de consulta ao CADIN, para assinatura do Termo de Contrato*.

Com relação as variáveis acima, a pesquisa evidenciou que em dois momentos anteriores à contratação, é verificada a regularidade da empresa junto ao

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), sendo um, antes da emissão da nota de empenho e o outro, antes da assinatura do termo de contrato. A mesma verificação é feita em relação ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Nos casos em que houve irregularidade em algum destes itens, a empresa foi devidamente notificada e a emissão da nota de empenho ou a assinatura do termo de contrato foi suspensa até a regularização da situação.

Na segunda fase estudada, denominada de Fase de Execução, foram reunidas as variáveis que ocorrem pontualmente no início ou no decorrer do contrato, ou ainda, ao final da execução nos casos de contratos inadimplentes, e que podem dar indícios sobre a idoneidade da empresa contratada.

Ressalta-se que as variáveis *(E01) Apresentação de documentação falsa por parte da contratada* e *(E02) Identificação de cometimento de fraude fiscal por parte da contratada*, foram encontradas em um dos três Processos cujas empresas se tornaram inadimplentes no decorrer da execução do contrato. Neste caso, verificou-se, a partir de denúncias de empregados da empresa contratada, que não estavam sendo feitos os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, no entanto, no acompanhamento mensal do contrato, os comprovantes dos referidos depósitos eram apresentados. Solicitou-se então, à Caixa Econômica Federal (CEF) que verificasse a veracidade dos depósitos. O resultado foi que a CEF não identificou os depósitos constantes dos comprovantes apresentados na conta dos empregados reclamantes. Foram ainda detectadas não-conformidades em dois dos contratos analisados em relação a variável *(E04) Prestação de garantia para efeito de assinatura do Contrato*, de até 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, com prazo de vigência igual ao do Contrato, conforme art. 56 da Lei nº 8.666/93, e também em outros dois contratos, em relação a variável *(E05) Renovação ou complementação da garantia por ocasião de prorrogação do prazo contratual ou no caso de alteração contratual que acarrete aumento do valor estimado do Contrato* (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2005).

A terceira e última fase avaliada foi a chamada Fase de Fiscalização. Em que pese as atribuições de um fiscal de contrato e da própria Instituição, incluírem outras obrigações além da checagem mensal de documentação para fins de pagamento da Nota Fiscal/Fatura, a pesquisa desta fase restringiu-se a essas obrigações, pois,

como se sabe, tinha o objetivo de avaliar os fatores que poderiam contribuir para o inadimplemento das obrigações trabalhistas.

Deste conjunto, não houve casos de não-conformidades para as variáveis (F01) *Devida atestação da Nota Fiscal/Fatura pela Administração* e (F02) *Pagamento da Nota Fiscal/Fatura, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data de sua apresentação*.

A variável (F11) *Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP) para comprovação de recolhimento de INSS e FGTS*, foi a que apresentou maior frequência de não-conformidade, seguida pela variável (F12) *Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social*.

Para fins da construção do Gráfico de Pareto, foi montada, a partir do Quadro 5, a Tabela 2 - Ordenação de variáveis e frequências do grupo 2, na qual são ordenadas as variáveis não-conformes, da mais freqüente para a menos freqüente e onde são calculadas as percentagens acumuladas das referidas variáveis até o total de 100%.

Tabela 2 - Ordenação das variáveis e frequências do grupo 2

Variável	Frequência	Frequência Acumulada	Percentagem	Percentagem Acumulada
(F11)	12	12	14,29%	14,29%
(F12)	9	21	10,71%	25,00%
(F13)	8	29	9,52%	34,52%
(F04)	7	36	8,33%	42,86%
(F05)	7	43	8,33%	51,19%
(F07)	6	49	7,14%	58,33%
(F10)	6	55	7,14%	65,48%
(F03)	5	60	5,95%	71,43%
(F06)	5	65	5,95%	77,38%
(F09)	4	69	4,76%	82,14%
(C05)	2	71	2,38%	84,52%
(C06)	2	73	2,38%	86,90%
(E04)	2	75	2,38%	89,29%
(E05)	2	77	2,38%	91,67%
(E02)	1	78	1,19%	92,86%
(F08)	1	79	1,19%	94,05%
(E01)	1	80	1,19%	95,24%
(F14)	1	81	1,19%	96,43%
(F15)	1	82	1,19%	97,62%
(F16)	1	83	1,19%	98,81%
(F17)	1	84	1,19%	100,00%
(F02)	0	-	-	-
(C01)	0	-	-	-
(C02)	0	-	-	-
(C03)	0	-	-	-
(C04)	0	-	-	-
(C07)	0	-	-	-
(E03)	0	-	-	-
(F01)	0	-	-	-

Em seguida construiu-se o Gráfico de Pareto. Para tanto, traçou-se dois eixos verticais, paralelos, e um eixo horizontal. O eixo vertical esquerdo com escala de 0 até 12, que corresponde a Freqüência das variáveis e o eixo direito com escala de 0 a 100%, que corresponde a percentagem das frequências acumuladas das variáveis. Identificou-se este eixo como o de Percentual Acumulado. O eixo horizontal foi dividido em 18 barras, correspondendo às variáveis cuja acumulação dos percentuais totaliza 100%. Então foram lançadas as freqüências das variáveis, segundo ordenação na Tabela 2, construindo-se assim o gráfico de barras. Depois lançou-se o percentual acumulado de cada variável, construindo-se então a curva destacada em vermelho no Gráfico 6.

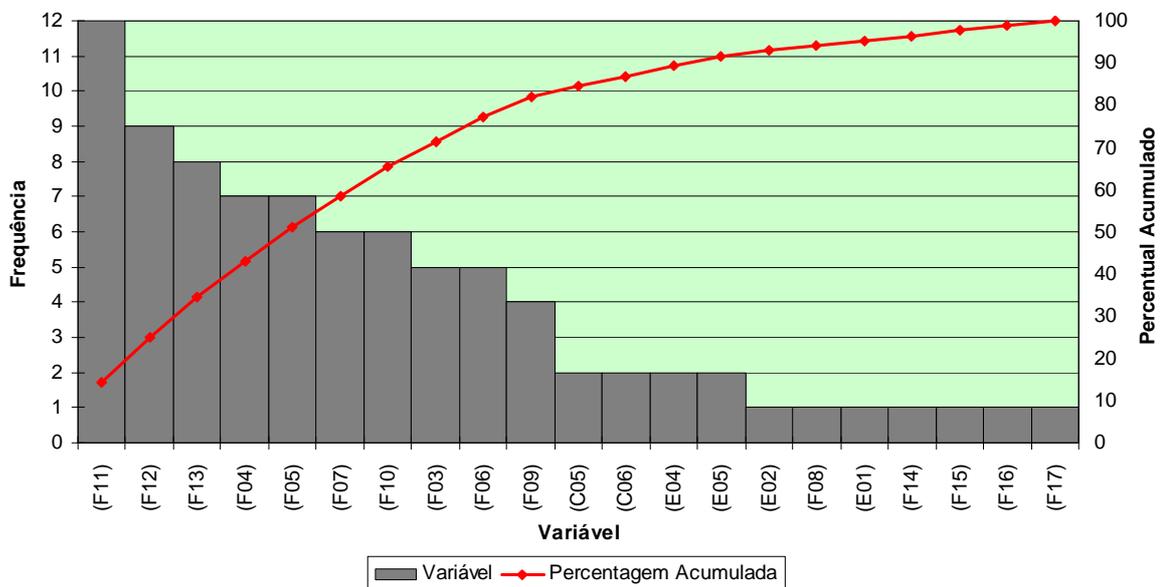


Gráfico 6 – Gráfico de Pareto

Conforme assinalado, o Princípio de Pareto, também conhecido como regra de 80/20, indica que 80% dos problemas decorrem de 20% das causas. Portanto, segundo este princípio as variáveis que mais contribuem para inadimplemento das obrigações trabalhistas são as variáveis (F11), com freqüência igual 12 (14,29%) e (F12) com freqüência igual 09 (10,71%), pois, observando-se a curva traçada a partir do percentual acumulado, verifica-se as duas variáveis correspondem a 25,00% do total. As referidas variáveis se referem a documentos emitidos pelo aplicativo da

Caixa Econômica Federal, o SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, quais sejam:

(F11) Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP) para comprovação de recolhimento de INSS e FGTS.

(F12) Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social.

Destaca-se que esse resultado comprova que, como ambas as variáveis pertencem a Fase de Fiscalização, esta é a Fase do processo de contratação em que ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas.

Importante ressaltar que, conforme visualizado no Gráfico de Pareto e demonstrado na Tabela 2, as 10 variáveis com maiores frequências de não-conformidades, pertencem a Fase de Fiscalização, são elas:

- a) (F11) Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP) para comprovação de recolhimento de INSS e FGTS.
- b) (F12) Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social..
- c) (F13) Cópia da Guia da Previdência Social (GPS) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando o recolhimento for efetuado pela Internet.
- d) (F04) Fornecimento de vale transporte.
- e) (F05) Fornecimento de auxílio alimentação.
- f) (F07) Concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei.
- g) (F10) Cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo SEFIP (RE) (arquivo que o sistema de Cadastro e Folha de Pagamento de Pessoal - CFPP gera mensalmente para cada (EMPRESA) que possua servidores do vínculo Celetista, Sem vínculo empregatício ou Serviço temporário, e que contribuem mensalmente para o Regime Geral da Previdência Social. Após o processamento mensal de todas as folhas de pagamento o CFPP gera o arquivo e o disponibiliza na Internet).

- h) (F03) Pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior.
- i) (F06) Pagamento do 13º salário.
- j) (F09) Cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet.

7 DISCUSSÃO

O Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, assim como os demais órgãos da administração pública, fazem uso da contratação de empresas de terceirização para atividades de apoio, de caráter continuado. O uso dessa forma de contratação vem trazendo problemas em relação ao inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas. Portanto, o objetivo do presente estudo foi analisar os fatores que contribuem para ocorrência de tal problema.

Em que pese as facilidades que a terceirização das atividades-meio possa trazer ao setor público, no sentido de agilizar a contratação de funcionários e de ter empresas especializadas para realização dessas atividades, há de se avaliar, o lado do trabalhador, que tem o seu poder de negociação com o patrão tolhido, conforme Osvaldo Alves (2006, p.7) narra:

A transferência das responsabilidades trabalhistas para uma empresa particular de certa forma restringe as reivindicações laboristas e o resultado é uma classe operária insatisfeita e inconformada; afinal, caso eles tentassem, eventualmente, requerer alguma melhoria, seriam, tranqüilamente, substituídos por outros que facilmente contentar-se-iam com a suposta oportunidade.

Além disso, no caso do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas, são os trabalhadores os primeiros a sentirem o impacto do problema. No caso dos contratos que se tornaram inadimplentes no Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), no período de 2004 a 2008, o número de trabalhadores a eles vinculados era de 85, o que corresponde a 24% do número de trabalhadores terceirizados, no período.

Salienta-se que neste período do total de contratos de terceirização, 27% se tornaram inadimplentes, sendo necessária a realização de três contratações de emergência cujos valores destes contratos equivalem a 7,84% do total do período.

Em relação aos trâmites de contratação de empresas para realização de atividades de caráter continuado, bem como no que se refere ao fluxo da documentação da contratada para fins de pagamento da Nota Fiscal/Fatura, os resultados do estudo demonstraram que a Instituição tem os processos bem definidos.

A pesquisa demonstrou também que a Fase do processo de contratação, onde ocorrem os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas é a de Fiscalização, ou seja, a Fase onde é feito o acompanhamento da execução dos contratos.

Esses resultados coadunam com a literatura existente, embora esta seja ainda escassa, já que o crescimento da terceirização na Administração Pública se deu basicamente na presente década. Porém, apesar de ser um problema recente, é um tema que preocupa o Governo Federal, tal como aponta Almeida (2009), quando diz que a fiscalização contratual é um dos mais importantes temas da gestão pública contemporânea no Brasil e ainda, que a deficiência na fiscalização faz, não raramente, com que licitações bem conduzidas e contratos bem elaborados não atinjam seus objetivos. Contudo, o aprimoramento da legislação federal, no que tange a fiscalização de contratos administrativos, demonstra esta preocupação. A Instrução Normativa nº 02/MPOG, de 30 de abril de 2008, ilustra a afirmativa e tem, como um de seus objetivos, regular o tema (BRASIL, 2008).

No Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), os editais a partir de 2009, foram adaptados às regras da Instrução Normativa IN 02/2008/MPOG e àqueles contratos que já se encontravam em andamento, tiveram que celebrar um termo aditivo contemplando as mudanças trazidas pela nova legislação.

Fazendo-se um retrospecto da evolução da legislação a respeito da terceirização no Serviço Público, percebe-se uma lacuna de cerca de 40 anos entre a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 que, segundo Ferraz (2007), foi considerado o marco legislativo da terceirização na Administração Pública, e a publicação da IN nº 02/2008/MPOG, que regulou a fiscalização deste tipo de contrato.

A publicação da IN 02/2008/MPOG teve como objetivo qualificar o processo de contratação de empresas terceirizadas. A IN nº 18 do MARE, até então em vigor, não regulava a fiscalização deste tipo de contrato, sendo este considerado um aspecto essencial para uma boa contratação (BRASIL, 2008).

Em 2009, foi publicada uma alteração para a IN 02/2008/MPOG, que além dos objetivos já explicitados, tem também o de coibição da ocorrência de fraudes trabalhistas. Nas palavras do então Ministro do Planejamento Paulo Bernardo:

o governo vinha se deparando com “deficiências que geravam pendências administrativas e jurídicas que terminavam chegando aos tribunais e a Administração Pública é chamada a assumir uma responsabilidade que não é dela (BRASIL, 2009, p.1).

O Ministro relatou ainda que “é fundamental assegurar que os serviços sejam de boa qualidade, as normas sejam cumpridas, principalmente aquelas que se referem ao pagamento das obrigações trabalhistas” (BRASIL, 2009, p.1)

Já o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, Rogério Santanna, relata que:

as fraudes trabalhistas vinham se tornando freqüentes. Destacou que empresas inidôneas oferecem preços inexequíveis, insuficientes para arcar com as obrigações trabalhistas decorrentes da contratação e ganham a licitação e ao final não pagam os direitos sociais como férias, 13º, rescisão contratual ou depósito do FGTS (BRASIL, 2009, p.1).

A alteração da IN 02/2008/MPOG trazida pela IN 03/2009/MPOG, prevê a possibilidade da administração pública incluir no edital de licitação a exigência de criação de uma conta vinculada, para fins de pagamento das obrigações trabalhistas referentes ao contrato. Na referida conta, que seria aberta em nome da empresa contratada, seriam depositados os valores referentes as obrigações trabalhistas, podendo ser movimentada apenas com autorização do órgão contratante (BRASIL, 2009).

Outro ponto importante sobre fiscalização de contratos administrativos é a responsabilidade do fiscal de contrato. O fato dos resultados da pesquisa no CPqAM apontarem para a Fase de Fiscalização, sugere que há uma deficiência na preparação do fiscal para ocupar tal posição. Para Vieira e Furtado (2007), a falta de conhecimento técnico e específico por parte dos fiscais de contratos é muitas vezes a razão pela qual o acompanhamento do contrato resulta ineficaz.

A Lei nº 8.666/93 obriga os órgãos e entidades públicos a fiscalizarem os contratos administrativos, conforme consta em seu Art. 67, que diz que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (ALMEIDA, 2009).

O referido artigo diz ainda em seu § 1º, que o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. A falta dessas anotações ou as anotações que não tenham sido devidamente formalizadas impedirão a rescisão do contrato, mesmo que a contratada tenha cometido irregularidades. Com isso o fiscal, por omissão, atrairá para si a responsabilidade (GONÇALVES, 2006).

No CPqAM os registros de capacitação mostram que no período de 2002 a 2009, houve apenas quatro treinamentos que guardam relação com a capacitação de pessoal em temas relacionados a contratos administrativos. São eles:

- 1) Licitação e Contratação à Luz da IN 02/2008/MPOG, no período de 24 a 27/05/2009, Fiocruz/Rio de Janeiro, tendo 1 participante do CPqAM (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2009);
- 2) Treinamento sobre a IN 02/2008/MPOG, no período de 25 a 26/09/2008, Fiocruz/Rio de Janeiro, tendo 1 participante do CPqAM (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2008);
- 3) Licitações e Contratos, no período de 28 a 30/03/2005, ESAF/PE, tendo 2 participantes do CPqAM (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2005); e,
- 4) Gerenciamento de Contratos, no período de 05 a 20/12/2002, em Recife/PE, tendo 1 participante do CPqAM (CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, 2002).

Não há registros de que os participantes desses treinamentos exerceram a função de multiplicadores na Instituição, referentes aos conhecimentos adquiridos nos treinamentos dos quais participaram.

Ainda em relação a Capacitação, a Fiocruz/Rio de Janeiro, realizou em junho de 2009, o Curso Gestão e Fiscalização de Contratos, *in company*, com carga horária de 16 horas. Porém não há registros de participação de servidores do CPqAM no evento (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2010).

A capacitação é fundamental no exercício da fiscalização de contratos administrativos, pois a responsabilidade que tem os fiscais de atestar as Faturas se configura como ato administrativo e, como tal, a responsabilidade da regularidade e

da fidelidade ali declaradas, põe o fiscal diante do ônus de arcar com as provas pelos atos praticados (FERNANDES, 1999).

Segundo Gonçalves (2006) o servidor deverá estar preparado para ser fiscal de contrato, visto que a referida tarefa exige um elevado nível de responsabilidade e tal preparação deve ser fornecida pela própria instituição. Ainda segundo a autora, o fiscal de contrato deve ter conhecimento de que suas omissões ou erros, no cumprimento de suas tarefas, podem causar danos ao erário, fato que poderá fazê-lo sofrer um processo de tomada de contas especial, conforme preceitua o Art. 8º da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992.

Ressalta-se ainda, que pelos Processos que foram analisados, evidencia-se um mesmo servidor sendo fiscal de mais de um contrato ao mesmo tempo, o que sugere que o acúmulo dessas atribuições poderá prejudicar a perfeita fiscalização dos mesmos. Para Vieira e Furtado (2007), a ineficácia no acompanhamento dos contratos, também se deve, por vezes, ao número insuficiente de servidores para desempenhar um grande número de atividades.

Dentre as atribuições do fiscal de contrato está a de verificação da documentação obrigatória para fins de pagamento da Nota Fiscal/Fatura da empresa contratada. O Gráfico de Pareto, utilizado para análise dos resultados da pesquisa, demonstrou que os fatores que mais contribuem para o inadimplemento das obrigações trabalhistas, estão relacionados a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP).

Conforme assinalado anteriormente, o Princípio de Pareto diz que 80% dos problemas decorrem de 20% das causas. A partir deste princípio e tendo como fonte de dados os processos de contratação de empresas de terceirização para execução de serviços de caráter continuado do CPqAM, no período de 2004 a 2008, identificou-se como causas que mais contribuem para o inadimplemento de obrigações trabalhistas, a não apresentação, por parte das empresas contratadas, dos seguintes documentos: cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP); e a cópia do Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social (BONDUELLE, 2008).

Inicialmente é importante esclarecer os objetivos da GFIP, bem como, a destinação que é dada aos dados por ela gerados.

A GFIP deve ser informada por todas as pessoas físicas ou jurídicas que estejam sujeitas ao recolhimento do FGTS ou às contribuições/informações à Previdência Social e tem como objetivo:

- Viabilizar o recolhimento/individualização de valores do FGTS e permitir à Previdência Social:
 - tornar mais ágil o acesso e aumentar a confiabilidade das informações referentes à vida laboral do segurado, possibilitando melhor atendimento nos postos do INSS;
 - desobrigar o segurado, gradativamente, do ônus de comprovar o tempo de contribuição, a remuneração e a exposição a agentes nocivos, no momento em que requerer seus benefícios;
 - melhorar o controle da arrecadação das contribuições previdenciárias; distinguir o sonegador do inadimplente e tratá-los de forma diferenciada (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Gerida pela Caixa Econômica Federal (CEF), a GFIP é uma das fontes de informações que alimenta o banco de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), cujos objetivos são:

- atender com maior eficácia, os direitos dos trabalhadores, mantendo informações confiáveis sobre sua vida laboral e liberando-os gradualmente do ônus da prova;
- inibir fraudes e desvios na concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas mediante o cruzamento das informações administradas pelos vários sistemas governamentais;
- buscar o gerenciamento racional e coordenado de informações dispersas em sistemas de diversos órgãos governamentais;
- manter informações confiáveis dos estabelecimentos empregadores, permitindo um maior controle sobre a arrecadação e um direcionamento mais eficaz da fiscalização trabalhista e previdenciária;
- simplificar e reduzir os procedimentos e os custos de coleta de informações sociais impostos aos estabelecimentos empregadores e à sociedade;
- instrumentalizar as instituições governamentais com informações sociais confiáveis como forma de subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas; e
- contribuir para a integração das informações administradas por outras instituições governamentais no âmbito da Seguridade Social (EMPRESA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2010).

A GFIP é informada mensalmente pelas empresas através do SEFIP, que é um aplicativo desenvolvido pela CEF, onde os dados cadastrais e financeiros da empresa e dos trabalhadores são consolidados. Os referidos dados são então, repassados ao FGTS e à Previdência Social (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Através do aplicativo, após a transmissão dos dados por meio da Conectividade Social, se gera a Guia de Recolhimento do FGTS (GRF), que contém

o código de barras que viabiliza a quitação do FGTS. A Conectividade Social é um canal eletrônico que foi desenvolvido pela CEF, cujo uso se destina as empresas que tem obrigação de recolher o FGTS ou de prestar informações à Previdência Social. O uso desta ferramenta se tornou obrigatório a partir de novembro de 2004 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Além disso, o SEFIP gera relatórios de “Recolhimento ao FGTS e Declaração à Previdência”, onde consta o mesmo código de barras contido na GRF, permitindo assim a amarração entre os dois documentos.

Isto posto, pode-se perceber a coerência entre os objetivos da GFIP e o resultado do presente estudo. Se a empresa apresentar, juntamente com a Fatura mensal, o Comprovante de Envio da Conectividade Social, o Relatório SEFIP referente à “Recolhimento ao FGTS e Declaração à Previdência” e ainda, as guias de recolhimento devidamente quitadas, cujos códigos de barra constam dos relatórios, a fiscalização do contrato terá elementos para se resguardar de uma possível fraude por parte da contratada e do inadimplemento das obrigações trabalhistas, uma vez que estes documentos comprovam a regularidade dos recolhimentos. Ressalta-se que estes documentos devem ser apresentados em conjunto para que se tenha a garantia da informação que está sendo prestada pela empresa contratada.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- a) A Instituição tem os processos bem definidos para os trâmites de contratação de empresas para realização de atividades de caráter continuado, bem como, para o fluxo da documentação da contratada para fins de pagamento da Nota Fiscal/Fatura.
- b) A exigência da apresentação regular dos documentos referentes as variáveis evidenciadas como as que mais influem no inadimplemento das obrigações trabalhistas, permitirá a fiscalização do contrato se resguardar de uma possível fraude por parte da contratada e do referido inadimplemento, já que estes documentos comprovam a regularidade dos recolhimentos.
- c) As dez primeiras não-conformidades com maior frequência de ocorrência, pertencem a Fase de Fiscalização, sendo todas elas relevantes para o controle da adimplência quanto às obrigações trabalhistas. Todas essas variáveis constam do Guia de Fiscalização trazido pela IN 02/2008/MPOG. Portanto, o cumprimento, por parte da fiscalização de contratos, das exigências de apresentação da documentação contidas no referido Guia, para fins de pagamento da fatura mensal, reduzirá significativamente a possibilidade de que a empresa chegue ao inadimplemento das obrigações trabalhistas sem que a Instituição perceba com antecedência.
- d) Os fiscais de contratos necessitam ter uma capacitação mais adequada, bem como periódica, tendo em vista as mudanças constantes que ocorrem na legislação pertinente ao assunto, pois estes, pela própria formação profissional e/ou natureza do cargo em que ocupam, provavelmente não detêm os conhecimentos necessários sobre o assunto.
- e) Os fiscais de contrato precisam saber claramente qual a responsabilidade que lhes cabe, bem como, as conseqüências que esta responsabilidade pode lhes trazer.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 9001:2008: sistema de gestão da qualidade – requisitos. Rio de Janeiro, 2008.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 67-86, 1967-2007. Edição Especial Comemorativa.

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “calcanhar de aquiles” da execução dos contratos administrativos, 2009. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, n. 14, p. 53-61, jan./abr. 2009.

ALVES, O. N. Terceirização de serviços na administração pública. Brasília, DF, [2006?]. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos_academicos_TCU/documentos_temas>. Acesso em: 14 abr. 2010.

ALVES, L. S. Gestão de fiscalização de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, ano 35, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Da Administração Pública, In: _____. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988. Título 3, cap. 7, seção I, art. 37. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 maio 2007.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a Contratação de Serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, Brasília, DF, 7 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 29 maio 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 29 maio 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre Licitações e Contratos da Administração Federal e dá outras providências, Brasília, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na Forma Eletrônica, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, Brasília, DF, 31 maio 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 2 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.077, de 10 de abril de 2007. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, Disciplinando o Retorno dos Servidores e Empregados Anistiados, e Altera o Decreto nº 5.115, de 24 de junho de 2004, Brasília, DF, 10 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6077.htm>. Acesso em: 29 maio 2007.

BRASIL. Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997. Disciplina a Contratação de Serviços a Serem Executados de Forma Indireta e Contínua, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/in/in18_97.htm>. Acesso em: 28 nov. 2008.

BRASIL. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre Regras e Diretrizes para a Contratação de Serviços, Continuados ou Não, Brasília, DF, 30 abr. 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/in/in02_30042008.htm> . Acesso em: 28 nov. 2008.

BRASIL. Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, Brasília, DF, 15 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=273>>. Acesso em: 16 out. 2009.

BRASIL. Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=284>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece Diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, Brasília, DF, 10 dez. 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5645.htm>. Acesso em: 11 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 3 mai. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994. Dispõe sobre a Concessão de Anistia nas Condições que Menciona, Brasília, DF, 11 maio 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8878.htm>. Acesso em: 10 abr. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no Âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos Termos do art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Modalidade de Licitação Denominada Pregão, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 29 maio 2007.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 16 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443compilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor de reforma do aparelho do estado, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 23 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Programa de qualidade e participação na administração pública, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno04.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Programa de qualidade do serviço público. Disponível em: <<http://aplicativos.planejamento.gov.br/pq-menu.nsf>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Contratos de terceirização no serviços público é tema de encontro em Alagoas, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <www.agu.gov.br/sistemas/site/TempalteTextoo.aspx?idConteudo=132864&id_site=3>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. Governo torna obrigatório o pregão nas compras da administração pública, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/EQ314>. Acesso em: 21 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Norma garante pagamentos nos contratos de terceirização. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias09/091015_norma_garante.html>. Acesso em: 16 out. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331 – TST. Contrato de prestação de serviços. Disponível em: <<http://www.trt02.gov.br/geral/Tribunal2/TST/Sumulas.htm>>. Acesso em: 03 maio 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2002. Disponível em: <http://portal12.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2002.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2003. Disponível em: <http://portal12.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2003.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2004. Disponível em: <http://portal12.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2004.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2005. Disponível em: <http://portal12.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2005.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2006. Disponível em: <<http://cgu.gov.br/portal/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/RelatorioPareceresTC/RPP2006.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2007. Disponível em: <http://portal12.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_07/CG2007_B.htm>. Acesso em: 7 jan. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio conclusivo sobre as contas do presidente da república, 2008. Disponível em: <<http://cgu.gov.br/portal/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/RelatorioPareceresTC/RPP2008.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2009.

BRANDÃO, K. R. Responsabilidade subsidiária dos entes públicos por débitos trabalhistas de empresas terceirizadas: a ilegal aplicação da súmula 331, IV, do TST. Revista Virtual da AGU, Brasília, DF, ano VI, n. 51, abr. 2006. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=82399&ordenacao=43&id_site=1115>. Acesso em: 7 jan. 2009.

BONDUELLE, G. Ferramentas de controle, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em: <<http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasprofaghislaine/gqualidade.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

CARVALHO, P. C. S. Política de compras na administração pública brasileira. [s.l.], 2005. Disponível em: <<http://www.licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil). Manual da GFIP/SEFIP para usuários do SEFIP 8.4: orientação para prestação das informações. [s.l.], 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/previdencia/gfip/GFIP3ManForm.htm>>. Acesso em: 15 maio 2010.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Relatório das ações de treinamento e capacitação – 2002. Recife, 2002.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Relatório das ações de treinamento e capacitação – 2003. Recife, 2003.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Relatório das ações de treinamento e capacitação – 2005. Recife, 2005.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Relatório das ações de treinamento e capacitação – 2008. Recife, 2008.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Relatório das ações de treinamento e capacitação – 2009. Recife, 2009.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, Serviço de Administração de Materiais (SAM). Disponível em: <<http://www.cpqam.fiocruz.br/aggeu/sam.php>>. Acesso em: 01 maio 2010.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES, Serviço Econômico Financeiro (SEFIN). Disponível em: <<http://www.cpqam.fiocruz.br/aggeu/sefin.php>>. Acesso em: 01 maio 2010.

CENTRO DE PESQUISAS AGGEU MAGALHÃES. Processo de Punição de empresas, nº 25382.000060/2007-91. Recife, 2007.

COMITÊ BRASILEIRO DE QUALIDADE. Certificados ISO 9001 emitidos no Brasil, por ano calendário. Disponível em: <http://200.20.212.34/cb25i/ano_calendario.asp?Chamador=CB25&acao=imprimir>. Acesso em: 25 jun. 2010.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de Reformas, Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

DANTAS, R. T. A (ir)responsabilidade da administração pública pelos débitos trabalhistas e a lei de licitações. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1515, 25 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/textoasp?id=10317>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

EMPRESA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Cadastro Nacional de Informações Sociais. Disponível em: <<http://www.dataprev.gov.br/cnis/cnis01d.html>>. Acesso em: 21 maio 2010.

DI PIETRO, M. Z. Contrato Administrativo. In: _____. Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap. 8, p. 240-298.

DI PIETRO, M. Z. Licitação. In: _____. Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap. 9, p. 299-348.

FERNANDES, J. U. J. A terceirização no serviço público. Disponível em: <http://escritorioonline.com/webnews/imprime.php?id_noticia=1787&>. Acesso em: 17 maio 2010.

20entidades/CLAD/CLAD%20IX/ documentos/marcelin.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil, Revista da Administração Pública. Brasil, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

MARCELINO, G. F. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras, Revista do Serviço Público. Brasil, v. 117, n. 2, p. 105-116, set./dez. 1989.

MARTINS FILHO, I. G. S. A responsabilidade solidária dos sócios ou administradores ante as dívidas trabalhistas da sociedade. Revista Jurídica Virtual. Brasília, DF, v. 2, n. 15, ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/revista/Rev_15/IvesGandra.htm>. Acesso em: 23 maio 2010.

MEIRELES, L. M. S. Terceirização, um breve histórico desse fenômeno em busca de seu conceito, [s.l.], 2007. Disponível em: <<http://webartigos.com/articles/1743/1/terceirizacao/pagina1.html>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

MERCANTE, C. P. A responsabilidade subsidiária do estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirizados, Teresina, ano 9, n. 566, 24 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

MINGOTI, S. A. Controle de qualidade: método de solução de problemas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://www.ufmg.br>>. Acesso em: 19 jul 2009.

MONTEIRO, L. R. G. A prevenção da responsabilidade subsidiária e solidária nos contratos de terceirização: um estudo de caso no âmbito do superior tribunal de justiça. 2008. Monografia (Pós-Graduação MBA) – Faculdades Integradas da UPIS. Brasília, 2008.

OLIVEIRA, S. T. Ferramentas para o aprimoramento da qualidade. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

PAMPLONA FILHO, R. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n.11, fev. 2002.

PARENTE FILHO, J. Gestão da qualidade no setor público. Brasília, DF: IPEA, 1991. (Texto para discussão nº 237).

PEREGRINO, F. O. F. A nova administração pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência e tecnologia. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=491>. Acesso em: 22 maio 2007.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr., 1996.

PESSOA, R. S. Alerta! a “nova administração pública”, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id+318>>. Acesso em: 28 maio 2010.

SANTANA, J. E. Licitação e contratação de serviços continuados ou não, a instrução normativa 02/2008 - SLTI/MPOG. [s.l.], 2008. Disponível em: <http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/IN02_np.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SANTOS, D. C. R. Contrato administrativo e a aplicação da exceção do contratos não cumprido. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2242, 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

ABREU, J.; ABREU, N.; SILVA. Ferramentas da Qualidade: Controlo da Qualidade. Funchal: Universidade da Madeira, Portugal, 2008. Disponível em: <<http://www.max.uma.pt/~a2043207/ferram.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2009.

SILVA, J. A. Controle da Qualidade I. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2003.

SILVA. S. T. P. Contratos emergenciais na administração pública: o bê-a-bá da emergência, sob a égide do Art. 24, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 20, p. 99-109. 2007.

TOBAR, F; YALOUR, M. R. Como fazer teses em saúde pública: conselhos e idéias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa: Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2001.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Manual do Programa de Gestão da Qualidade do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 1988. Disponível em: <http://www.saude.mt.gov.br/adminpublicacao/arquivo/Saude%20&%20Cidadania%20Volume03.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.

VIEIRA, A. P.; FURTADO, M. R. Gestão de contratos administrativos: importância do artigo 67 da lei nº 8.666/93. 2007. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

WOLFFENBÜTTEL, C. R. Pesquisa qualitativa e quantitativa: dois paradigmas. Caminhos do Conhecimento [online]. v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.fasev.edu.br/revista>>. Acesso em: 08 jul. 2009.

APÊNDICE B - Formulário 2 - Variáveis grupo 2

Número do Processo: _____

Cod.	Variável	Conformidade 0 = Sim 1 = Não
FASE DE CONTRATAÇÃO		
(C01)	Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) previamente à emissão da Nota de Empenho para aferir possível proibição de a empresa adjudicatária contratar com o Poder Público.	
(C02)	Identificação de certidões vencidas.	
(C03)	Consulta à Internet, para expedição das certidões, na hipótese de certidões vencidas.	
(C04)	Notificação a empresa adjudicatária, na hipótese de as certidões emitidas pela Internet estarem também vencidas, para que, no prazo de 02(dois) dias úteis, contado da notificação, apresente a documentação atualizada, inclusive a documentação complementar a habilitação parcial e assine o termo de contrato, sob pena de não o fazendo, decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções cabíveis.	
(C05)	Aferição da regularidade da futura contratada, através do SICAF, para assinatura do Termo de Contrato.	
(C06)	Aferição da regularidade da futura contratada, através de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (CADIN), para assinatura do Termo de Contrato.	
(C07)	Notificação a empresa adjudicatária, no caso da adjudicatária está inscrita no CADIN, para que no prazo de 05 dias úteis, contados da notificação, regularize sua situação junto ao CADIN.	
FASE DE EXECUÇÃO		
(E01)	Apresentação de documentação falsa por parte da contratada.	
(E02)	Identificação de cometimento de fraude fiscal por parte da contratada.	
(E03)	Apresentação da Nota Fiscal/Fatura com o mesmo número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do empenho.	
(E04)	Prestação de garantia para efeito de assinatura do Contrato, de até 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, com prazo de vigência igual ao do Contrato, conforme art. 56 da Lei nº 8.666/93.	
(E05)	Renovação ou complementação da garantia por ocasião de prorrogação do prazo contratual ou no caso de alteração contratual que acarrete aumento do valor estimado do Contrato.	

FASE DE FISCALIZAÇÃO		
Cod.	Variável	Conformidade 0 = Sim 1 = Não
(F01)	Devida atestação da Nota Fiscal/Fatura pela Administração.	
(F02)	Pagamento da Nota Fiscal/Fatura, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data de sua apresentação.	
(F03)	Pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior.	
(F04)	Fornecimento de vale transporte.	
(F05)	Fornecimento de auxílio alimentação.	
(F06)	Pagamento do 13º salário.	
(F07)	Concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei.	
(F8)	Retenção da contribuição previdenciária (11% do valor da fatura) e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.	
(F09)	Cópia da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (GRF) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet.	
(F10)	Cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social SEFIP (arquivo que o sistema de Cadastro e Folha de Pagamento de Pessoal - CFPP gera mensalmente para cada (EMPRESA) que possua servidores do vínculo Celetista, Sem vínculo empregatício ou Serviço temporário, e que contribuem mensalmente para o Regime Geral da Previdência Social.	
(F11)	Cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social GFIP (Guia de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social) para comprovação de recolhimento de INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e FGTS.	
(F12)	Comprovante de Declaração ao FGTS e à Previdência Social.	
(F13)	Cópia da Guia da Previdência Social (GPS) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando o recolhimento for efetuado pela Internet.	
(F14)	Regularidade da empresa junto ao SICAF.	
(F15)	Certidão Negativa de Débito junto ao INSS (CND), quando da expiração do prazo de validade.	
(F16)	Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, quando da expiração do prazo de validade.	
(F17)	Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), quando da expiração do prazo de validade.	

