



Programa de
MESTRADO
FAMAM



FACULDADE MARIA MILZA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
MEIO AMBIENTE

SABRINA CARVALHO MACHADO

**TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO
DA BAHIA–UFRB: PROPOSTA DE MODELO PARA
OPERACIONALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO**

GOVERNADOR MANGABEIRA – BA

2015

SABRINA CARVALHO MACHADO

**TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO
DA BAHIA–UFRB: PROPOSTA DE MODELO PARA
OPERACIONALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Colegiado de Coordenação Didática do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Faculdade Maria Milza – FAMAM, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Áurea Fabiana Apolinário de Albuquerque.

**GOVERNADOR MANGABEIRA – BA
2015**

Dados Internacionais de Catalogação

M149t	<p>Machado, Sabrina Carvalho</p> <p>Terceirização na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB: proposta de modelo para operacionalização da fiscalização / Sabrina Carvalho Machado. – 2015</p> <p>158 f.</p> <p>Orientadora: Profa. Dra. Áurea Fabiana Apolinário de Albuquerque</p> <p>Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Faculdade Maria Milza, 2015.</p> <p>1. Administração pública. 2. Terceirização. 3. Teoria das Organizações. 4. Contratos Administrativos. 5. Responsabilidade Social. I. Albuquerque, Áurea Fabiana Apolinário de. II. Título.</p> <p>CDD</p>
-------	--

SABRINA CARVALHO MACHADO

TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA –
UFRB: ELABORAÇÃO DE MODELO NORMATIVA PARA OPERACIONALIZAÇÃO
DA FISCALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Faculdade Maria Milza (FAMAM), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linhas de Pesquisa: Planejamento, Gestão e Tecnologias Ambientais

Orientador: Prof.^a Dr.^a Áurea Fabiana Apolinário de Albuquerque(FAMAM)

Aprovada em: 19 / DEZEMBRO / 2015

BANCA EXAMINADORA

Áurea Fabiana A. de Albuquerque
Prof.^a Dr.^a Áurea Fabiana Apolinário de Albuquerque
Faculdade Maria Milza(FAMAM)

Eniel do Espírito Santo
Prof. Dr. Eniel do Espírito Santo
Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB)

Elizabete Rodrigues da Silva
Prof.^a Dr.^a Elizabete Rodrigues da Silva
Faculdade Maria Milza (FAMAM)

GOVERNADOR MANGABEIRA - BA
2015

Dedico este trabalho a minha adorável, admirável e amada **Família**, motivo da realização desse grande sonho pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a **DEUS**, que nos momentos difíceis ouviu as minhas orações e me conduziu ao melhor caminho.

A uma pessoa muito especial meu **esposo Agesandro Azevedo**, por me incentivar a seguir em frente, demonstrando alegria, felicidade e orgulho.

Às minhas **filhas Dallila e Isis**, pelo incentivo, carinho, colaboração e compreensão, presentes durante todo o tempo.

Aos meus **pais Marizete e Evandro**, pelo orgulho e felicidade que sempre demonstraram na realização dessa minha conquista.

Às minhas **irmãs Fablicia, Marcela e Mariana** pelo incentivo e carinho durante todo o trajeto dessa minha longa e árdua caminhada.

Aos meus **cunhados Maurício e Hugo**, que demonstraram alegria e entusiasmo durante todo o processo.

A todos os **meus familiares**, por se orgulharem dessa minha vitória.

A **SEAD** pelo incentivo ajuda e cumplicidade em todo processo de realização deste trabalho.

A Professora e **orientadora Áurea Fabiana de Albuquerque**, que, com sua orientação eficaz, paciente, e sempre disponível, tornou possível, a realização dessa Dissertação.

Aos demais **professores, Coordenação e secretaria do mestrado**, que sempre me incentivaram.

Aos **colegas do mestrado**, em especial a Luanna Costa, Ivicarla Lima, Fábio Braga, Antônio Cesar Santos, Camilo Castro, Ícaro Augusto Soares, Jasiel Costa, Marilya Santana, Marcus Lobo, Luciana Lago, Iêda Santos e Eliete Serra pela troca de informações, pelo incentivo e companheirismo, que fizeram com que chegássemos juntos a essa grande vitória.

"Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousamos fazê-la, teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos".

Fernando Pessoa.

RESUMO

Terceirização é o processo pelo qual uma instituição transfere para outrem sua atividade-meio para se dedicar à atividade-fim. A terceirização teve seu início na Europa em 1940, durante a segunda guerra mundial, com a produção de material bélico. Já no Brasil foi em 1950 pelas multinacionais automobilísticas, na produção de peças. O processo de terceirização surgiu nas organizações públicas em 1988 após reforma estatal com a extinção de cargos públicos, que permitiu – por meio de processo licitatório – a contratação de empresas terceirizadas para fornecer serviços da atividade-meio. Com isso, mais especificamente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a terceirização trouxe significativas transformações nas atividades praticadas pela Administração Pública. Assim, a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB passou a focar mais intensamente nas suas atividades-fim, deixando suas atividades-meio nas mãos de empresas terceirizadas, cabendo a UFRB gerir e fiscalizar os contratos terceirizados de serviços continuados, por meio de um servidor designado por Portaria – ato de nomeação – para exercer tal função. Isto posto, o estudo tem como objetivo propor um modelo para operacionalização da fiscalização que favoreça tanto a eficiência e eficácia da operacionalização da fiscalização, quanto auxiliar a resguardar os direitos dos prestadores de serviços no que tange o objetivo contratual. A pesquisa está caracterizada como exploratória e descritiva, cujo estudo exploratório, do tipo qualitativo, visou avaliar a operacionalização da fiscalização dos contratos terceirizados de serviços continuados, intencionalmente determinados, por meio da ótica da fiscalização, observando o ambiente e as pessoas de forma holística, por meio do estudo de caso, propiciando novas perspectivas em um tópico já pesquisado, como é o caso deste estudo. Também foram utilizadas bibliografias para comparação dos dados que foram coletados no primeiro trimestre de 2015, por meio de questionário com perguntas abertas e fechadas a todos os anteriores e atuais fiscais (26 servidores). Esses dados foram tabulados estatisticamente utilizando a estatística descritiva com a técnica de análise das frequências com diagnóstico, analisando-os conforme a tabulação de dados simples. O estudo revelou falhas e limitações na fiscalização do serviço terceirizado na UFRB, as quais precisam ser solucionadas, para se garantir a efetividade do sistema de prestação de serviços continuados. Com este objetivo, propõe-se um modelo para operacionalização da fiscalização de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, visando o exercício da fiscalização seja mais eficiente e eficaz. Desta forma os procedimentos darão respaldo, principalmente, para garantir: 1) a efetividade na implantação dos contratos terceirizados; 2) a redução das ocorrências de descumprimento contratual pelas empresas terceirizadas; 3) uma gestão pública economicamente viável, socialmente justa e legalmente possível.

Palavras-chave: Serviço Terceirizado. Fiscalização. Administração Pública. Controle. Responsabilidade Social.

ABSTRACT

Outsourcing is the process by which an institution transfers to others its middle-activity to devote to the end-activity. The outsourcing had its beginning in 1940, during on World War II, with the production of warlike material. In Brazil, it was on 1950, by the automotive multinationals, with the production of parts. The outsourcing process emerged on public organizations 1988 after the state reform with the extinction of public roles, that allowed – by means of bidding process – the hiring of outsourced companies to provide middle-activity services. Thus, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) began to focus more intensely on its end-activities, letting its middle-activities on the hands of outsourced companies, it's up to UFRB to manage and supervise the outsourced contracts of continued services, by means of a designated employee by Ordinance “Portaria” – act of nomination – to exert such function propose a model for implementation of oversight that benefits both the efficiency and effectiveness of operational surveillance, as help protect the rights of service providers regarding the contractual goal. So, the study has an objective the management analysis and inspection of contracts of continued services of manpower provided by outsourced companies to UFRB. The research is characterized as exploratory and descriptive, whose exploratory study, of qualitative type, aimed to evaluate the inspection operation of outsourced contracts of continued services, intentionally determined, by means of the optics of inspection, watching the ambience and the people by a holist way, by means of case studies, providing new perspectives on a topic already searched, which is the case of this study. It was also utilized bibliographies to comparison of the data that was collected on the second quarter of 2015, through questionnaires with open and closed questions to all previous and current fiscals (26 employees). This data was tabulated statistically, utilizing the descriptive statistic with the analyses technique of the frequencies with diagnosis, analyzing them according to the simple data tab. The study revealed flaws and limitations on the inspection of UFRB outsourced services, which ones need to be solved, to guarantee the effectiveness of the continued services providing system. With this objective, it proposes a draft of model operation of continued services with exclusive dedication of manpower, aiming that the exercise of inspection be more efficient and effective. This way, the procedures will give backing, mainly, to guarantee: 1) the effectiveness on the implantation of outsourced contracts; 2) reduction of the contractual noncompliance occurrences by the outsourced companies; 3) a public management economically viable, socially fair and legally possible.

Key-words: Outsourced service. Inspection. Public administration. Control. Social Responsibility.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de isomorfismo: Processo de homogeneização das organizações.....	28
Quadro 2 – Teoria Formadora do debate perspectiva de mudança x evolução.....	34
Quadro 3 – Quantidade de contratos firmados entre a UFRB e empresas terceirizadas de serviço continuado.....	56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Coevolução da firma, sua indústria e ambiente organizacional.....	35
Figura 2 – Foi ou atualmente é Gestor, fiscal e/ou suplente.....	62
Figura 3 – Existência de consulta para seu nome ser indicado para fiscal.....	63
Figura 4 – Orientação e/ou capacitação para o exercício da atividade de fiscal.....	64
Figura 5 – Sente-se ou sentiu-se capacitado para o exercício da função de fiscal...	65
Figura 6 – Fez parte da equipe de apoio da licitação e considera importante esta participação.....	66
Figura 7 – Recebeu o material para fiscalizar o serviço e a empresa e em caso negativo, se a falta deste material compromete a atividade como fiscal.....	67
Figura 8 – Conhecimento da legislação que rege a fiscalização e contato com esta fiscalização.....	68
Figura 9 – Apoio técnico (equipe de apoio) para fiscalizar o contrato.....	69
Figura 10 – Fiscalização dos serviços nos outros <i>campi</i> , com que frequência e apoio logístico.....	70
Figura 11 – Na UFRB a atividade de fiscal é de dedicação exclusiva.....	70
Figura 12 – Tempo diário dedicado à fiscalização.....	71
Figura 13 – Se fosse opcional, deixaria de ser fiscal.....	73
Figura 14 – No início da fiscalização, houve a interação das informações do Termo de Referência e do contrato e se sim, houve dificuldade na compreensão da redação.....	74
Figura 15 – Mensalmente é emitido um parecer/relatório técnico da fiscalização.....	75
Figura 16 – Ciência do grau de responsabilidade no exercício da função e que pode ser responsabilizado.....	77
Figura 17 – Considera ingerências como prática aceitável.....	78
Figura 18 – De acordo com a Lei nº 8.666, no seu Art. 67, a equipe de apoio da fiscalização poderá ser exercida por terceiros, por meio de contratação. A UFRB deveria contratar terceiros para apoiar a fiscalização dos contratos.....	79
Figura 19 – A terceirização na UFRB é vantajosa ou desvantajosa.....	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categoria e frequência das respostas do perfil dos participantes da pesquisa sobre a operacionalização da fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados.....	61
Tabela 2 – Conferência da documentação comprobatória para o ateste e pagamento da fatura.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União,
CAHL – Centro de Artes, Humanidades e Letras
CCAAB – Centro de Ciências Agrárias, Biológicas e Ambientais
CCS – Centro de Ciências da Saúde
CECULT – Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas
CEP – Comitê de Ética em Pesquisa
CETEC – Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas
CETENS – Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade
CF – Constituição Federal
CFP – Centro de Formação de Professores
CGU – Controladoria Geral da União
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNDT – Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CSO – Coordenadoria de Serviços Operacionais
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DOU – Diário Oficial da União
ECT – Economia dos Custos de Transação
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IFES – Instituição Federal do Ensino Superior
IN – Instrução Normativa
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEI – Nova Economia Institucional
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PI – Planejamento Integrado
PPGCI – Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Criação e Inovação
PROAD – Pró-Reitoria de Administração
PROEXT – Pró-Reitoria de Extensão

PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal
PROGRAD – Pró-Reitora de Graduação
PROPAAE – Pró -Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis
PROPLAN – Pró -Reitoria de Gestão de Pessoal
RG – Carteira de Identidade
RSE – Responsabilidade Social Empresarial
SEAD – Superintendência de Educação Aberta e a Distância
SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores
SIPEF – Superintendência de Implantação e Planejamento do Espaço Físico
SISG – Sistema de Serviços Gerais
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SURRAC - Superintendência de Regulação e Registros Acadêmicos
TCU – Tribunal de Contas da União
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2.1 TERCEIRIZAÇÃO	20
2.2 ASPECTOS GERAIS DA TERCEIRIZAÇÃO	21
2.2.1 Vantagens e desvantagens da terceirização	24
2.2.2 Responsabilidade social do tomador de serviço	25
2.3 TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES	26
2.3.1 A Teoria Institucional	27
2.3.2 Economia dos Custos de Transação	29
2.3.3 A Teoria das Relações Sociais	31
2.3.4 A Teoria da Coevolução	33
2.4 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	36
2.4.1 Surgimento da terceirização na Administração Pública	38
2.4.2 Responsabilidade da Administração Pública	39
2.4.2.1 Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho - TST	41
2.5 A TEORIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	43
2.5.1 Teoria da Agência	44
2.6 A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	46
2.6.1 Distinção entre gestor, fiscal técnico e administrativo	46
2.6.2 Atribuições do gestor e fiscal técnico e administrativo dos contratos	47
2.7 A RESPONSABILIDADE SOCIAL NA TERCEIRIZAÇÃO	50
3 ESTUDO DE CASO: A UFRB	53
4 METODOLOGIA	58
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	60
5.1 GRAU DE CONHECIMENTO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS (EIXO 1)	62
5.2 EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO (EIXO 2)	73
5.3 EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FISCAL NA UFRB (EIXO 3)	79
5.4 A UFRB E A TERCEIRIZAÇÃO (EIXO 4)	80
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	83
REFERÊNCIAS	85
APÊNDICE A – Modelo de Questionário	91
APÊNDICE B – Modelo para operacionalização da fiscalização	97

APÊNDICE C – Plano de ensino.....	151
ANEXO A – Declaração de autorização da UFRB.....	154
ANEXO B – Parecer CEP/FAMAM.....	155

1 INTRODUÇÃO

O conceito de transferir para outrem determinada atividade de uma dada instituição consolidou-se durante a segunda guerra mundial, quando as indústrias de armamento passaram a buscar parceiros visando aumentar a sua capacidade de produzir material bélico.

No Brasil, esta modalidade foi trazida pelas empresas multinacionais da indústria automobilística, terceirizando a fabricação de peças e componentes de centenas de fornecedores junto ao mercado local.

Na Administração pública, devido à reformulação da máquina estatal, tem-se buscado alternativas – dentre elas a terceirização em função da extinção de cargos públicos e serviços continuados, para os quais não há mais contratação via concurso, de acordo com a Lei nº. 9.632/98 – para funções cujas atividades não são essenciais à administração pública, porém básicas (BRASIL, 1998).

Desta forma, suprem-se as atividades-meio dos órgãos públicos com a adoção da terceirização, na qual se contratam empresas privadas que selecionem, treinem e forneçam os recursos humanos, cabendo à instituição pública supervisionar e fiscalizar a consecução das atividades e serviços. Para tanto, é designado um servidor público titular – e seu suplente – com atribuições de gerir o contrato e fiscalizar as atividades e serviços terceirizados.

O Governo Federal, por sua vez, normatizou tais contratações por meio do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, atualmente com atribuições incorporadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio do Decreto nº. 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal. Desta forma, as constantes modificações na gestão pública e as transformações nas forças de trabalho, destacando-se principalmente a terceirização e a sua fiscalização, tem gerado inquietação no que se refere à eficácia nas prestações de serviço. Nesse contexto, insere-se a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), vinculada ao Ministério da Educação.

Após identificação – baseada em observações preliminares da autora quando ocupou a função de Coordenadora de Serviços Operacionais (CSO) sendo responsável pela fiscalização dos contratos terceirizados de serviços continuados – da precariedade e inexistência de instruções para a atividade de fiscalização,

identificou-se a necessidade de estudar e propor soluções de mitigação ou, idealmente, resolução deste problema. Ademais, não há metodologia específica de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Com base no exposto, a dissertação tem como foco principal os contratos terceirizados, especialmente os serviços continuados, por serem os contratos de maior impacto econômico, financeiro e social, na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

A terceirização passou a ser utilizada largamente pela administração pública após tornar-se uma ferramenta de gestão, efetivada por meio de contrato, que possibilita diminuir os custos e a especialização na prestação dos serviços, além de permitir que a instituição contratante se dedique a suas atividades principais.

A terceirização, como qualquer modelo de gestão, possui seus pontos positivos e negativos. Giosa (2007) ressalta que, considerando o cenário econômico-financeiro, é possível identificar uma série de itens que se caracterizam como vantagens e também desvantagens para a implantação da terceirização.

Embora apresente mais aspectos positivos que negativos, sua execução traz algumas dificuldades. A gestão dos contratos de terceirização na administração pública poderá possuir diversas adversidades, como falta de servidores capacitados regularmente para gerir e fiscalizar os contratos, desvio de conduta, negligência, dentre outras (DI PIETRO, 2006).

Para garantir que os contratos sejam implementados conforme as cláusulas contratuais, visando resguardar o erário, é imprescindível acompanhar e fiscalizar. Diante disto, este trabalho analisou o seguinte problema: Os processos de fiscalização dos contratos terceirizados na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) vem sendo conduzidos de acordo com os preceitos da legislação correspondente?

Diante da identificação do problema, esta dissertação propõe-se a discorrer sobre os objetivos:

1. Geral: Propor um modelo para operacionalização da fiscalização que favoreça tanto a eficiência e eficácia da operacionalização da fiscalização, quanto auxiliar a resguardar os direitos dos prestadores de serviços no que tange o objetivo contratual.
2. Específicos:

- a) Avaliar as formas de fiscalização dos contratos terceirizados na UFRB no espaço temporal de 2006 a 2014.
- b) Identificar os fatores intervenientes que atuaram na operacionalização da fiscalização dos contratos terceirizados.
- c) Construir um modelo para operacionalização da fiscalização que favoreça, de forma eficiente e eficaz, a operacionalização no acompanhamento dos contratos terceirizados.

A relevância deste estudo reside na abordagem das divergências percebidas entre as diretrizes de fiscalização estabelecidas pela legislação vigente à atuação dos fiscais no exercício da fiscalização. Este trabalho oferece sugestões para a Administração Pública ajustáveis à adequada aplicação dos princípios e das normas constitucionais, referentes à fiscalização dos contratos de serviços terceirizados e à redução do descumprimento das cláusulas contratuais com sanções.

Por força de lei, a administração da instituição pública é obrigada a fiscalizar o correto recolhimento dos encargos fiscais e responder solidariamente pelo pagamento das obrigações previdenciárias e trabalhistas resultantes da execução do contrato. Este trabalho apresenta sugestões de mecanismos de controle sobre a execução dos contratos – atualmente não utilizados no âmbito da UFRB – para controle por parte dos fiscais desta instituição, como forma de atender às legislações.

O modelo proposto por esta dissertação está voltado para um melhor controle da fiscalização dos contratos de serviços continuados e uma fiscalização dentro dos parâmetros da legislação, com a identificação dos fatores intervenientes, propondo uma operacionalização objetiva e eficaz obedecendo aos parâmetros legais e sociais.

Tal proposta proporcionará à UFRB identificar, na elaboração e execução dos contratos, as falhas existentes. Esta identificação oferecerá subsídios à gestão para atuar com ações de melhorias, focando na resolução dos problemas identificados ou não, associando formas eficientes de fiscalizar com o intuito de resguardar a Administração Pública de possíveis ações trabalhistas, proporcionando aos trabalhadores a manutenção dos seus direitos trabalhistas e ao gestor/fiscal do contrato respaldo para não ser responsabilizado subsidiariamente.

A dissertação está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo compreende a introdução, contemplando a contextualização do problema, a pesquisa e a organização do trabalho propriamente dito.

O segundo capítulo consiste na revisão de literatura, abordando questões referentes à terceirização, seus aspectos gerais, vantagens e desvantagens, contextualizando a teoria das organizações para nortear e fazer entender a abordagem da terceirização na Administração Pública. Em seguida explicita a teoria dos contratos administrativos, abordando com relevância a fiscalização dos contratos e finalizando com uma abordagem sobre a terceirização e a responsabilidade social.

O terceiro capítulo apresenta o estudo de caso, que contempla a contextualização do objeto e sujeito do estudo e suas adversidades.

O quarto capítulo compreende os procedimentos metodológicos, onde há a contextualização de como foi preparada e feita à pesquisa de campo.

O quinto capítulo apresenta os resultados e as análises dos dados do estudo de caso, evidenciando a finalidade da pesquisa e bem como sua potencial utilidade.

O sexto e último capítulo englobam as considerações finais e recomendações dos resultados encontrados.

REVISÃO DE LITERATURA

Neste item, procurou-se referenciar conceitos embasados em autores renomados para que o estudo proposto esteja em sintonia com as opiniões do universo acadêmico, assim como à realidade da prática vivenciada no mercado.

Desta forma, este capítulo focou no tema terceirização, englobando seu conceito, aspectos gerais, vantagens e desvantagens, a responsabilidade social do tomador de serviço, destacando a terceirização na Administração Pública, seu surgimento, a responsabilidade e legislações pertinentes, focando na Ciência Administrativa e em contraponto às características econômicas com uma abordagem na teoria das organizações, versando sobre a teoria institucional, a economia dos custos de transação, a teoria das relações sociais e a teoria da coevolução, como também novamente – em uma abordagem econômica – a teoria dos contratos administrativos, ponderando a teoria da agência e por fim, a gestão e fiscalização dos contratos e seus aspectos.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO

Para se entender a terceirização é importante ressaltar as definições encontradas na literatura. Giosa (1993) define terceirização como um processo administrativo pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, ficando a administração da empresa contratada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (Dieese) (2003, p. 05), terceirização é o processo pelo qual uma empresa deixa de executar uma ou mais atividades realizadas por trabalhadores diretamente contratados e as transfere para outra empresa. Vieira et al. (2010, p.30) pronuncia que a terceirização é um modelo de gestão em que a Administração controla os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundida com a contratação de mão de obra.

Observa-se da conceitualização que terceirizar é a forma de transferir para outrem atividade meio em detrimento da atividade fim, mantendo a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar, para que a empresa, organização contratante, possa focar seus esforços no produto final (bens e/ou serviços), deixando de realizar

gastos com estrutura, recursos humanos e financeiros. Isso permitirá que haja um aproveitamento maior ao longo do processo, investindo em tecnologia, desenvolvendo novas técnicas, obtendo ao final mais eficiência, agilidade, flexibilidade, economicidade e competitividade para a realização da atividade fim.

Na Administração Pública a terceirização não está definida em uma única lei, existindo vários atos normativos que trazem referências ao assunto. Pode-se destacar a Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 que no seu Art. 6º menciona a terceirização como sendo os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração, destinados a apoiar a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97 (BRASIL, 2008)

2.2 ASPECTOS GERAIS DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização teve seu início em um contexto de crise econômica nos Estados Unidos da América, após a eclosão da Segunda Guerra Mundial, tendo se consolidado na década de 1950. Na década de 1980 os mercados, principalmente o internacional, sinalizaram para novas mudanças, no sentido de que cada vez mais o cliente tornou-se o foco principal das atenções (GOMES NETO; BRITO, 2012).

Desta forma, as pequenas e médias empresas percebem as mudanças e se apoderam das maiores fatias do mercado, e as grandes empresas, que estavam acostumadas a impor o ritmo do mercado, tiveram que rever seus conceitos e buscar alternativas. Para se tornarem mais competitivas, as grandes empresas, adotaram a alternativa de agilizar a tomada de decisão, ou seja, enxugar o organograma e reduzir o número de cargos, o que, necessariamente, não implica demissão em massa, mas sim passar a transferir para terceiros a execução de atividades secundárias, destaca-se então a terceirização (GOMES NETO; BRITO, 2012).

No Brasil, como em vários países latino-americanos, esta prática se instalou em um cenário recessivo, espalhada na experiência de sucesso dos denominados à época “países desenvolvidos”. Giosa (2005) aponta a terceirização como um meio que amenizou o impacto da recessão e do desemprego brasileiro, com consequente oferta de mão de obra.

O modelo foi trazido para o Brasil nas décadas de 1950 e 1960 pelas empresas multinacionais de automóveis, tendo se expandindo ao longo dos anos para todos os setores, inclusive para a Administração Pública que a partir daí ganhou impulso, com o surgimento de empresas especializadas em serviços de limpeza e conservação e em seguida de vigilância, expandindo cada vez mais o campo de atuação para outros setores e serviços (GIOSA, 2005).

A necessidade de regulamentação se mostrava iminente, uma vez que a terceirização vinha sendo constantemente adotada pelas empresas brasileiras. Na década de 1960 os Decretos-Leis n.ºs 1.212/66 e 1.216/66 permitiram que os bancos contratassem serviços de segurança por empresas privadas de segurança bancária, e na década de 70 foi sancionada a Lei nº 6.019/74 que regulou a prática do trabalho temporário (SANTOS, 2014).

Devido à falta de legislação disciplinando o assunto, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou o Enunciado nº 256/1986, o qual sofreu revisão em 1993 por meio do Enunciado nº 331. Este, por força da Resolução nº 129/2005-TST, passou a se denominar Súmula nº 331 que, apesar de ser motivo de discussão entre os juristas e doutrinadores, vigora até o presente momento.

Vieira et al. (2010) traz uma definição que reflete a terceirização em seus termos ideais:

A transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

A terceirização para ser eficiente e eficaz deverá estabelecer uma parceria entre as partes envolvidas, no sentido de buscar um objetivo comum: o da excelência no serviço prestado, visando satisfazer o cliente, harmonizando as ações, pois o sucesso ou o fracasso será reflexo das atuações frente aos objetivos.

A terceirização, tanto no setor público quanto no privado, é um mecanismo que vem se apresentando até então proficiente para as partes. Porém, para que se alcancem plenamente as vantagens pretendidas, faz-se necessário, segundo Santos (2014) à adoção de algumas práticas:

Analisar a real necessidade de terceirizar, estudando minuciosamente a sua vantajosidade, seguido de um planejamento com regras e objetivos claros e concisos.

- a) Observar se a atividade a ser transferida para terceirização é uma atividade-meio para a contratante, evitando infringir a legislação vigente.
- b) A empresa a ser contratada deve estar regularizada legalmente, possuir capacidade técnica e administrativa para executar o serviço, possuir lastro econômico e assumir a responsabilidade por oferecer um serviço terceirizado.
- c) A empresa contratada se responsabilizará pela mão de obra empregada, assegurando uma mão de obra especializada, legalmente remunerada e subordinada à empresa terceirizada, sem haver relação de emprego com a contratante nem ferir os princípios da pessoalidade, subordinação, continuidade e onerosidade.
- d) As partes devem buscar sempre um objetivo comum, estabelecendo uma parceria visando o crescimento mútuo e a qualidade dos produtos e/ou serviços prestados, tendo como objeto da contratação o parâmetro para esta relação de parceria.
- e) Não haver ingerência por parte da contratante, devendo existir total autonomia da empresa terceirizada para administrar a sua mão de obra, sendo executadas de forma satisfatória as cláusulas contratuais.

Nessa perspectiva, toda organização, antes de adotar estas práticas, deverá realizar uma análise *ex ante* equiparando um estudo prévio com a real necessidade da organização, a fim de averiguar se o método pretendido poderá ser aplicado à mesma e qual meio para melhor adaptá-lo aos fins pretendidos, pois, não há uma padronização das práticas, como ressalta Ramos (2001, p. 68):

A terceirização não deve ser identificada apenas como prestação de serviços. Tanto assim que o contrato de empreitada e de prestação de serviços não são os únicos formatos jurídicos possíveis de serem adotados quando se estuda a terceirização da economia. Existem outras formas jurídicas para expressar esse fenômeno.

Observa-se que, se bem planejada e executada, a terceirização pode gerar ganhos significativos para as organizações. Porém, como todo negócio, o uso dessa ferramenta pode apresentar riscos ou desvios. Algumas empresas se utilizam da

terceirização com o intuito de obter mais lucro para si, valendo-se para isso de fraude às leis e às obrigações trabalhistas. Nesses casos, a ferramenta pode se tornar prejudicial não só para os trabalhadores, mas também onerosa para as tomadoras dos serviços.

2.2.1 Vantagens e desvantagens da terceirização

A terceirização, como qualquer modelo de gestão, possui aspectos positivos e negativos. A principal vantagem em se terceirizar, sob o aspecto administrativo, é a de obter melhor qualidade no produto/serviço com produtividade, mas para aproveitar tais vantagens há de se observar as diretrizes para uma contratação plena e eficaz; desta forma a terceirização se torna uma ferramenta de gestão positiva. (MARTINS, 2014, p.34)

De acordo com Ramos (2001, p.57) e Santos (2014, p.20) as vantagens da terceirização são as seguintes:

- Redução de custos na tomadora, devido ao barateamento na prestação dos serviços, proporcionado pelo acirramento da competição entre os fornecedores ou prestadores do serviço terceirizado, e também barateamento dos custos da terceirizada, obtido a partir da economia de escala, inviável de ser alcançado pela empresa terceirizante.
- Agilidade pela substituição de custos fixos, decorrentes da manutenção por vezes ociosa de estruturas internas destinadas a atividades de apoio, por custos variáveis.
- Otimização de espaço físico, com a retirada de pessoal e material, o qual poderá refletir diretamente nas condições laborais e ambientais, além de melhorar as condições de saúde e segurança dos empregados.
- Geração de melhoria da qualidade do produto ou do serviço, com o aparecimento de empresas altamente especializadas e com capacidade para dar respostas imediatas às necessidades de seus clientes.
- Melhor 'direcionamento da empresa para a sua atividade principal, permitindo aumento de produtividade, aprimoramento do produto e diminuição de custos'.

Ao optar pela terceirização as empresas se deparam com certas desvantagens. Giosa (2007) e Martins (2014, p.32) ressaltam determinados fatores negativos da terceirização, que são:

- Desconhecimento sobre o assunto, dificultando a sua implantação.
- Resistências e conservadorismo: a resistência se sobrepõe ao novo e o conservadorismo inibe a aplicação de técnicas modernas na prestação do serviço.
- Dificuldade de se encontrar a parceria ideal, na qual os parceiros possam atender às condições de qualidade e produtividade exigidas pelas operações.
- Risco de contratar empresas que não possuem idoneidade financeira, sem condições de cumprir as regras legais e convencionais.
- Risco de coordenação de custos internos: o risco de coordenar as atividades de terceiros, com perda de poder de execução e a falta de parâmetros de custos internos para comparar com os preços das contratadas.
- Custo de demissões, quando for o caso.
- Conflito com os Sindicatos.
- Desconhecimento da legislação trabalhista.

Diante das discussões dos autores pode-se perceber que ao terceirizar, a instituição deve observar todas as vantagens e desvantagens. Conhecer os fatores intervenientes é de suma importância para poder se antecipar aos elementos negativos e beneficiar-se dos positivos, tomando consciência da responsabilidade adquirida.

2.2.2 Responsabilidade social do tomador de serviço

Pode-se conceituar a responsabilidade social como um elemento obrigatório através de um vínculo de convenção contratual. Pode ser caracterizada pela teoria da responsabilidade subjetiva, composta por três elementos, a saber: o dano, a culpa e o nexo de causalidade e que está amparada na teoria do dano objetivo ou do risco.

Pereira (1998, p. 11) interpreta a responsabilidade civil como o “princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano”. Constatase que a culpa pode ou não fundamentar a obrigação de reparar, tanto a responsabilidade subjetiva quanto a objetiva, pois a legislação trabalhista está

embasada na responsabilidade contratual do empregador, efetivando os direitos dos trabalhadores quanto à responsabilidade civil, não levando em conta se ela é objetiva ou subjetiva.

Em relação à execução do contrato, tem como objetivo os constantes controle e fiscalização das atividades públicas e sociais. É dever da Administração Pública acompanhar todas as execuções dos contratos através da fiscalização, apresentando relatórios que deverão ser analisados e avaliados pelo gestor. O agente responsável pela fiscalização do contrato, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade na aplicação de recursos públicos, deve dar ciência do ocorrido ao Tribunal de Contas, Ministério Público ou Advocacia Geral da União (MARTINS, 2014, p.154).

Cabe salientar o julgado do Tribunal de Contas da União (TCU) de 11/04/2012, no qual está explícito que o gestor que é omissor na aplicação de penalidades pode ser multado conforme Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), conforme Acórdão nº 836/2012 - Plenário:

A omissão de gestor em aplicar sanções de suspensão do direito de licitar e contratar a empresa que paralisou a execução de obra justifica sua apenação com multa do art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992. Ex-Diretora de Engenharia da Infraero insurgiu-se contra o Acórdão 1.887/2011 – Plenário, por meio do qual o Tribunal a apenou com a multa do art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00. O motivo que embasou essa deliberação foi a omissão em aplicar as sanções ao Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, no curso do contrato de execução das obras de ampliação e de melhorias do Aeroporto de Vitória/ES. O Tribunal então, ao ratificar proposta do relator, decidiu “conhecer do pedido de reexame interposto para, no mérito, negar-lhe provimento”. Acórdão n.º 836/2012- Plenário TC 014.560/2008-3, rel. Min. Augusto Nardes, 11.4.2012 (BRASIL, 2010).

No caso de comprovação de enriquecimento ilícito ou dano ao patrimônio público, os dirigentes e os agentes poderão ter indisponibilidade e sequestro dos seus bens para prestação de contas à sociedade.

2.3 TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

Esta seção aborda, de forma sucinta, os principais elementos que conduziram e atualmente conduzem os estudos em teoria organizacional, seus principais paradigmas assim como a coevolução das teorias, enfatizando as características e

elementos/aspectos da institucionalização da terceirização nas organizações formais.

A Teoria Institucional aborda o clima e cultura organizacional das organizações, enquanto a Teoria dos Custos de Transação traz a avaliação dos relacionamentos pelo aspecto de seus custos desde o início do processo até a consolidação contratual. Já a Teoria das Relações Sociais aborda o comportamento humano dentro da organização e o quanto este influencia nas decisões gerenciais. A Teoria da Coevolução versa sobre os ambientes organizacionais, suas mudanças e evoluções a partir das percepções dos ambientes extra e intra organizacional.

2.3.1 A Teoria Institucional

O primeiro paradigma a ser analisado diz respeito ao Institucionalismo (MEYER; ROWAN, 1991), cujo enfoque central é a visão de que o ambiente institucional cria um conjunto de regras implícitas e explícitas, altamente estruturadas (ou institucionalizadas), e se comporta em conformidade com essas regras, provendo um contexto no qual esforços individuais para lidar de forma racional com incerteza e limitações levam, geralmente, à homogeneidade na estrutura, na cultura e na produção. Na intenção de se legitimarem – sair da informalidade e se tornarem formais – as organizações adotam estruturas isomórficas, ou seja, estruturas formais legitimadas que aumentam o comprometimento interno e externo. Para os referidos autores, o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações.

De maneira geral, a ótica institucional impetra que, para uma organização sobreviver, requer máxima legitimidade, de modo a atingir a eficiência para envolver a sociedade em que está inserida, além de adquirir sua aprovação (NASCIMENTO et al, 2014).

O isomorfismo é referido pelos autores como o conceito que melhor captura o processo de homogeneização das organizações, as quais apresentam três tipos diferentes deste processo nos seus campos organizacionais: (1) isomorfismo coercitivo; (2) isomorfismo mimético; e (3) isomorfismo normativo, conforme Quadro 1 (SCHERER; MADRUGA, 2012).

Quadro 1 – Tipos de isomorfismo: processo de homogeneização das organizações

ISOMORFISMO	CARACTERÍSTICAS
Coercitivo	A homogeneidade é resultante das pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas são dependentes e também por expectativas culturais da sociedade nas quais elas funcionam.
Mimético	Imitações das práticas em situações incertas, adotando-se o <i>benchmarking</i> e o <i>Just in time</i> , que foram extensivamente copiados. Com o ambiente incerto, as organizações tendem a modelar-se por organizações similares que foram bem-sucedidas; portanto, a falta de arranjos estruturais nessas situações faz com que as organizações adotem os processos de imitação para garantir eficiência.
Normativo	É determinado pela profissionalização do indivíduo integrante da organização. Os membros de uma função definem as condições e os métodos do seu trabalho para estabelecer uma base intelectual e legitimação para a sua autonomia ocupacional.

Fonte: Adaptado de Scherer e Madruga (2012)

Esse processo de homogeneização estimula as organizações a aprimorarem ou adotarem estratégias equivalentes. Todavia, como nem todas as empresas são similares, não é possível generalizar, tornando-se importante ponderar a relação entre a teoria e o segmento institucional (BRYSON; LOMBARDI, 2009).

Parte considerável dos estudos sobre a Teoria Institucional refere-se à abordagem teórica proposta por Meyer e Rowan (1991). Este estudo reconhece que organizações formais são geralmente entendidas como sistemas de atividades organizadas e controladas, que surgem quando o trabalho é agregado nas complexas redes de relações. Todavia, uma das disfunções centrais da Teoria Institucional é descrever quais conjunturas dão origem a uma estrutura formal racionalizada.

A Teoria Institucional trouxe parâmetros para que as empresas e organizações formais pudessem implantar e aderir à terceirização nas suas decisões institucionais como forma de homogeneizar e aprimorar as suas atividades e prestações de serviço.

Assim, na década de 1980, quando as organizações aderiram à terceirização, houve uma ampliação na compreensão de que o impacto das questões sociais no desempenho financeiro das empresas deveria ser observado com atenção. Este aspecto estimulou uma exigência cada vez maior para que as empresas harmonizassem suas metas não financeiras com a maximização dos lucros (NASCIMENTO et al, 2014). Essa nova realidade criou pressões para as organizações se alinharem com os valores sociais.

Colwell e Joshi (2013) apresentaram, em sua pesquisa, a relação entre a pressão institucional e a capacidade de resposta das organizações para esta pressão (ou seja, a capacidade de resposta do ambiente institucional), a qual é reforçada quando há alto compromisso do topo da gestão com o ambiente. Ademais, os resultados revelaram que a concordância organizacional à pressão institucional reforça os benefícios que as organizações recebem (COLWELL; JOSHI, 2013). Legalizando desta forma o comportamento social da empresa frente a seus *stakeholders*, estes podem acrescentar ou diminuir ações institucionais, atuando como interlocutores (NASCIMENTO et al, 2014).

Deste modo, houve um aumento das pressões relacionadas às questões sustentáveis, assim como da responsabilidade social, pois cada vez mais empresas procuram integrar indicadores não financeiros em seus processos de tomadas de decisão para maximizar os seus lucros. Desta maneira as empresas tendem a rever seus conceitos e convergir seus negócios para um equilíbrio entre a rentabilidade, a sustentabilidade e a responsabilidade social junto aos terceirizados. Preocupadas com esse equilíbrio, as organizações passaram a internalizar os conceitos da Economia dos Custos de Transação (BRYSON; LOMBARDI, 2009).

2.3.2 Economia dos Custos de Transação

O outro paradigma identificado no campo da abordagem econômica, no enfoque dos Custos de Transação é a Economia dos Custos de Transação (ECT) tornado clássico pelos estudos de Williamson (1981) – partindo da referência do trabalho de Coase. Em seu trabalho, Coase (1937, apud RODRIGUES, 2006) e na concepção de Monteiro, Farina e Nunes (2014), a ECT é um ramo da pesquisa conhecida como a Nova Economia Institucional (NEI), a qual se destaca o papel

relevante das instituições nos seus modelos explicativos do funcionamento da economia.

Os estudos organizacionais desenvolvidos a partir deste paradigma destacam que compreender a transação como unidade básica de análise é fundamental para o estudo das organizações (SCHERER; MADRUGA, 2012). Essas transações podem ocorrer em duas formas alternativas de governança (mercado e hierarquias), cuja opção por uma forma privada está condicionada à possibilidade de minimizar os custos de transação, superar a liberdade limitada e reduzir o oportunismo dos agentes econômicos. Scherer e Madruga (2012) frisam que uma transação acontece quando um bem ou serviço é transferido por meio de uma interface tecnologicamente separável, onde uma atividade se finda e a outra se inicia. Os autores evidenciam que quando uma interface trabalha bem, a transferência acontece com harmonia. Neste paradigma não há espaço para desentendimentos e divergências que proporcionem demora, descumprimentos e outros transtornos, se as partes que negociam operam em harmonia.

Para Monteiro, Farina e Nunes (2014), se essa harmonia ocorre é porque as diferentes formas de organização são equivalentes em termos de eficiência. Ou seja, embora a vantagem competitiva sustentável possa ser examinada em contextos com custo de transação zero, a harmonia do conteúdo interessante da estratégia é eliminada, porque todas as vantagens competitivas são estabelecidas por dotações iniciais e não há espaço para problemas de proteção e da divisão de valor. Contudo, quando ocorrem eventuais falhas no processo não há esta harmonia, gerando incertezas e, conseqüentemente, tornando os custos de transação altos em função de variáveis como contexto político, econômico e social pela não execução do acordado (TEIXEIRA, 2010).

Assim, as instituições públicas que utilizam a licitação na modalidade pregão do tipo menor preço para realizar a contratação de empresas terceirizadas – com a existência de custos de transação – constituem-se nas partes (contratado e contratante) formalizando suas obrigações por meio de documento legal que expressa os termos acordados, intitulado contrato. Esta modalidade de licitação minimiza os custos de transação e favorece a harmonia entre ambas as partes (menor preço oferecido ao contratante, e contrato efetivado ao preço requerido pelo contratado), considerando que o objeto de contrato (bem ou serviço) possua a qualidade e características esperadas (VIEIRA et al, 2014).

Neste contrato são expressos o objeto contratado, o regime de execução ou a forma de fornecimento do produto e/ou serviço, o preço e as condições de pagamento, os prazos de início da execução, o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas, os casos de rescisão, o reconhecimento dos direitos da Administração, a vinculação ao edital de licitação, a legislação aplicável à execução do contrato e a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (BRASIL, 1993).

O contrato, no entanto, não garante que as cláusulas contratuais sejam cumpridas, podendo, nestes casos, gerar custos adicionais ao erário, com riscos de onerar a administração no montante envolvido na negociação firmado entre as partes. Desta forma, faz-se premente o gerenciamento, monitoramento e regulação dos serviços terceirizados, sendo necessário o papel do gestor/fiscal do contrato para com as ações voltadas à aplicabilidade dos termos do contrato e à viabilidade econômica os contratos terceirizados (TEIXEIRA, 2010).

Neste contexto, a administração deve planejar, controlar e avaliar minuciosamente os custos da terceirização, mais os custos *ex-ante* e *ex-post* da transação (processo licitatório, contratação, monitoramento, fiscalização, dependência, responsabilidade social, corresponsabilidade nos direitos dos trabalhadores entre outros) para padronizar a qualidade dos serviços e não responder a ações judiciais posteriores (CAVALCANTI; AZEVEDO; PINHEIRO, 2002).

2.3.3 A Teoria das Relações Sociais

A terceira perspectiva teórica abordada remete à questão das Relações Sociais na Ação Econômica. Ao tratar da ação econômica e da estrutura social, Granovetter (1992) explica que existem relações sociais em todos os níveis institucionais, e que para se analisar uma organização deve-se observar e levar em consideração o comportamento humano desta.

Com esta alegação, tanto o comportamento econômico quanto as relações sociais das instituições devem ser analisados para se compreender como estas

últimas afetam o primeiro no sentido de que a cultura e o clima organizacional perpassam pelas pessoas que fazem parte dela e que seus comportamentos influenciam positiva ou negativamente o desempenho da instituição frente ao mercado.

Deste modo, Granovetter (1992) propõe-se a utilizá-lo para responder à questão: “quais transações na sociedade capitalista moderna são levadas ao mercado, e quais ocorrem dentro de firmas hierarquicamente organizadas?” Esta questão, para o autor, tornou-se importante no campo organizacional desde os estudos de Williamson (1981), para quem a resposta à pergunta está na avaliação econômica, com privilégio para a estrutura que permita custos mais eficientes. Ainda segundo este autor, as relações sociais – antes dos arranjos institucionais e da moralidade generalizada – são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica.

Em oposição a Williamson (1981), o autor aponta que, para trazer ordem à vida econômica, as relações sociais entre firmas são mais importantes do que a autoridade existente dentro delas.

Do mesmo modo, as organizações tendem a reproduzir o conjunto de relações sociais determinados pelo sistema econômico dominante. A administração pautada nesses moldes representa nada mais nada menos que a proteção dos interesses de determinados particulares em desfavor do interesse público, utilizando-se de uma estrutura legal e racional (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Isto posto, as relações sociais contidas no processo de terceirização vislumbram, em primeiro momento, os interesses econômicos das partes, ou seja, a administração procura o menor preço e a contratada busca ampliar seu mercado com mais um cliente (MARTINS, 2014).

Após concretizada a relação contratual, as relações sociais vão se moldando de acordo com a necessidade da prestação do serviço, de uma forma cortês quando as partes cumprem as cláusulas contratuais e não há nenhum desconforto entre si, ou, quando uma das partes deixa de cumprir algum termo acordado na transação, a parte prejudicada exerce o seu papel de controle, fiscalização e acompanhamento para que a situação se normalize; do contrário, esta relação poderá ser rescindida nos termos contratuais, cessando por completo a relação contratual (SANTOS, 2014).

Neste contexto da terceirização, há de se mencionar a relação trabalhador – instituições – contratado e contratante no tocante ao cumprimento dos direitos trabalhistas e sociais pois, caso a contratante, não exerça seu papel fiscalizador junto à empresa contratada para exigir o cumprimento destes requisitos, será responsabilizada subsidiariamente pela negligência da precariedade da relação de trabalho (DIEESE, 2003).

Portanto, as instituições contratantes devem manter com as empresas terceirizadas uma relação contratual bem detalhada para resguardar os direitos dos trabalhadores, evitando ser responsabilizada por ações trabalhistas futuras e, o mais importante, não permitindo que a administração pública seja onerada pela falta de cumprimento do objeto contratado (MARTINS, 2014).

2.3.4 A Teoria da Coevolução

A Teoria da Coevolução representa a evolução dos paradigmas apresentados nos tópicos acima. Esta teoria explicita o progresso contínuo das teorias organizacionais, trazendo como resultado as características gerenciais sustentáveis e institucionais. Os diferentes contextos forçam as empresas a reverem constantemente suas estratégias como meio de sobrevivência.

A coevolução, segundo Lewin e Volberda (1999), preconiza que as mudanças podem ocorrer em todas as interrelações dos ambientes externos, internos, intra e extra institucional, possibilitando a coevolução de tais ambientes.

Uma importante contribuição da teoria da coevolução é a noção de reciprocidade entre os diferentes níveis de análise do processo de mudança na organização. A clássica ideia evolucionista de que a organização deve estar sempre se ajustando ao “meio” para garantir sua sobrevivência continua sendo válida, desde que também seja considerada a ideia de que o ambiente é formado por organizações capazes de modificá-lo à medida que evoluem. Com base nesta assertiva, o que de fato ocorre é uma coevolução entre organização e ambiente inter e intraorganizacional. (LEWIN; VOLBERDA, 1999). O quadro 2 especifica as principais teorias formadoras do debate da perspectiva de mudança *versus* evolução.

Quadro 2 – Teorias formadoras do debate perspectiva de mudança x evolução

Teorias		Papel da gestão	Papel do ambiente	Perspectiva de mudança	Evolução
Intenção Gerencial	Escolha estratégica	Intermediária entre a firma e o ambiente	O ambiente oferece restrições e oportunidades	Papel ativo dos gerentes para adaptar organizações e ambiente	Pode permanecer consistente por longos períodos
	Capacidades dinâmicas	Concentrada na renovação da base de conhecimentos	As mudanças no ambiente podem tornar as capacidades atuais obsoletas	A mudança ocorre por meio das firmas através de suas habilidades de renovar, aumentar e adaptar suas competências essenciais ao longo do tempo	Orientada para o processo e o conteúdo que surge da interação de competências e oportunidades do mercado
Seleção Ambiental	Institucional	Construção e retenção de legitimidade pela conformidade das práticas institucionais	O isomorfismo institucional exerce pressão mimética sobre as tentativas de renovação das firmas	As organizações convergem para arquétipos derivados institucionalmente	Longevidade alcançada por meio da congruência das normas mutantes da indústria e da lógica compartilhada; estratégia de seguidor
	Teoria baseada em recursos	Seleção, desenvolvimento e maximização dos recursos das firmas	Os recursos somente agregam vantagem competitiva em relação a outras bases de recursos das firmas	As firmas estão presas ao que possuem, e precisam adequar-se às suas limitações de recursos	Ocorre de dentro para fora da firma, por meio de recursos e capacidades; é racional e orientada ao desenvolvimento e exploração de competências
	Ecologia das populações	Concentração e <u>explotação</u> do seu nicho, não podendo influenciar nas chances de sobrevivência	O ambiente seleciona as organizações que melhor se ajustam a ele	Novos entrantes redefinem o ambiente; renovação estratégica ocorre no nível da população pelo nascimento e morte das organizações	Determinada pelo ambiente

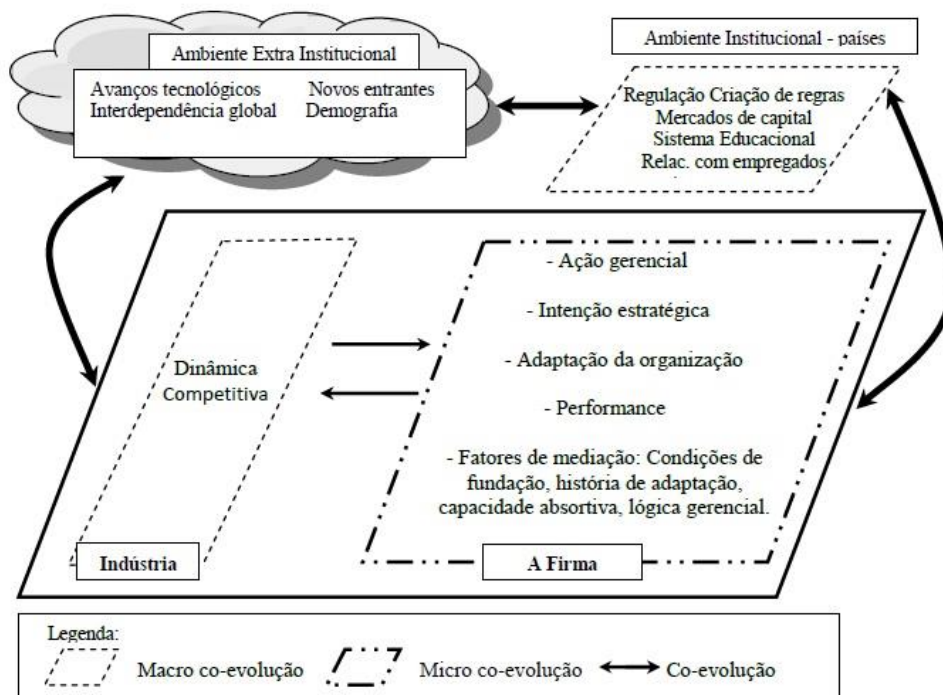
Fonte: Adaptado de Lewin e Volberda (1999)

A visão integrada da mudança estratégica confere à teoria da coevolução um grande potencial de contribuição para a adaptação organizacional, principalmente na administração pública, que a todo tempo tem que se adaptar e adaptar seus pares com novas legislações, súmulas, instruções normativas, portarias e orientações técnicas. Todavia, para o estudo da mudança pela teoria coevolucionista, alguns critérios (listados a seguir) devem ser considerados para se compreender a quebra de paradigmas por uma determinada instituição e sua respectiva adaptação às mudanças estabelecidas pelo mercado e governo (GOHR; SANTOS, 2005):

- a) Estudar a organização, clima e cultura organizacional, vendo a melhor forma de se adaptar à mudança.
- b) Definir exatamente quais variáveis do contexto, do conteúdo e do processo serão levadas em consideração.
- c) Identificar aspectos relacionados ao macro-ambiente, ambiente setorial e firma que afetaram, afetam e poderão afetar a firma.
- d) Analisar os efeitos multidirecionais e simultâneos dos aspectos identificados no macro-ambiente sobre o ambiente setorial e a firma.
- e) Identificar as mudanças resultantes dos aspectos do ambiente externo e interno, por meio da verificação das ações estratégicas realizadas pela organização.

Esses critérios podem auxiliar nas mudanças sob a ótica da coevolução. Deste modo, A figura 1, abaixo, apresenta as relações existentes entre indústria, firma e instituições sob o aspecto coevolucionário, de modo que ao analisar o fluxo destas relações podem ser identificados os entraves e possíveis mudanças a serem adotadas.

Figura 1 – Coevolução da firma, sua indústria e ambiente organizacional



Fonte: Lewin, A. Y., Long, C. P. E Carroll, T. N. (1999)

Então, ao observar a figura 1 há uma identificação da correlação entre os ambientes institucional, extra institucional, indústria e firma, no sentido de que a atuação de um pode influenciar as decisões dos outros e assim, modificar toda a dinâmica macro – micro, causando, desta forma, a coevolução nos ambientes organizacionais, e, se essa coevolução causada trouxer gargalos, as mudanças deverão ser executadas para uma próxima coevolução e assim sucessivamente, até atingir sucesso na meta e nos objetivos propostos (LEWIN; VOLBERDA, 1999).

Assim dá-se a terceirização na administração pública: quando há novas regras de regulação, a firma (instituição) adapta a organização nos seus diversos fatores, que por sua vez influencia a indústria (empresas terceirizadas) a ser mais competitiva, buscando do mercado estas novas tecnologias para lidar/adequar as novas regras impostas pelo ambiente institucional (Estado).

2.4 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da década de 1980, a Administração Pública Brasileira iniciou um processo de reforma visando reduzir o tamanho do seu aparelhamento administrativo, tornando-a mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão. Surge o instituto da privatização, em sentido amplo, o qual compreendia entre outros a quebra de monopólios de atividades exercidas exclusivamente pelo poder público, a delegação de serviços públicos aos particulares e a terceirização, na qual se buscava a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades acessórias da Administração (DI PIETRO, 2006, p.28).

O Estado objetivava com essa colaboração a economicidade, entendida não apenas como a economia de recursos, mas também em termos de rendimento pelo capital empregado, ao se buscar prestadores de serviços especializados fora dela e redução de custos com a gestão dos serviços executados (SOUTO, 2001, p.373).

Ramos (2001, p.40) aborda com clareza o conceito de privatização em sentido amplo, e situa a terceirização nesse contexto:

O termo (privatização) abrange uma acepção ampla e outra restrita. Genericamente pode-se englobar no conceito amplo de privatização todo um conjunto de medidas adotadas com o objetivo de diminuir a influência do Estado na economia, ampliando a participação da iniciativa privada em uma série de atividades antes sob controle estatal. Essa concepção ampla abrange a venda de ativos do Estado, notadamente com a transferência do

controle acionário de empresas estatais (desnacionalização); a desregulamentação, diminuindo a intervenção do Estado no domínio econômico, inclusive com a flexibilização das relações trabalhistas e a desmonopolização de atividades econômicas; a concessão, permissão ou autorização de serviços públicos e a adoção, cada vez mais frequente, de contratações externas (*contracting out*), com a celebração de ajustes para que a iniciativa privada desempenhe atividades no âmbito do setor público. Essas contratações têm sido, no direito brasileiro, denominadas de terceirização.

A gestão do serviço público refere-se à forma pela qual ele é administrado e pode ocorrer em três níveis: gestão estratégica, gestão operacional e execução material. A primeira está ligada à definição das estratégias e macro objetivos. A gestão operacional refere-se à forma como as atividades serão realizadas e o último nível caracteriza-se pela simples execução material das atividades (RAMOS, 2001).

Na descentralização por colaboração (concessão e permissão), a gestão estratégica do serviço fica a cargo do Poder Público, sendo delegadas a gestão operacional e a execução direta da atividade. Na descentralização por serviços, quando o Poder Público delega, mediante lei, a execução de um serviço público a uma pessoa jurídica de direito público ou privado criado para esse fim (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas), as entidades recebem a própria titularidade do serviço público. Esses dois casos são espécies de descentralização, entendida como o repasse pelo Poder Público de competências para uma entidade dotada de personalidade jurídica (SANTOS, 2014).

Na terceirização (em sentido estrito), o Poder Público não delega a gestão estratégica nem operacional, apenas repassa a execução material de determinado serviço (RAMOS, 2001).

Vê-se que a concessão não se confunde com a terceirização, pois na primeira o concessionário recebe a gestão operacional do serviço público e presta-o em seu próprio nome. Inclusive a remuneração por ele recebida é realizada diretamente pelos usuários dos serviços. Na terceirização, o contratado é mero executor da atividade (que lhe foi atribuída pelo gestor operacional, que é quem o remunera por meio de contrato), a qual constitui apenas elementos ou tarefas anexas ao serviço público com ausência de laço contratual com os usuários do serviço público. Além disso, o objeto da concessão é todo um serviço público, enquanto na terceirização é apenas uma atividade específica (GOMES NETO; BRITO, 2012).

Verifica-se então que, por meio da terceirização, a Administração se utiliza dos meios privados da execução dos serviços para transferir a execução material

mantendo, contudo, a titularidade do serviço público, a qual é constitucionalmente atribuída a ela (RAMOS, 2001).

2.4.1 Surgimento da terceirização na Administração Pública

A terceirização na Administração pública iniciou-se legalmente com o Decreto-lei nº200/67, no qual permitia a descentralização de algumas atividades indiretas, por meio de contrato com condições pertinentes à atividade (BRASIL, 1967):

Decreto-Lei 200/67:

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.

Tal preceito revela que a contratação de empresas pela Administração Pública para prestação de serviços é plenamente válida, desenvolvendo-se logo após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, quando foram criadas novas carreiras de nível superior e extintos cargos de nível médio e intermediário no serviço público, adotando-se a política de contratação desses serviços. Desta forma, reforçou-se a tese de que o Estado deveria delegar algumas de suas atividades a terceiros (MARTINS, 2014).

Na Constituição Federal (CF) de 1988, o inciso XXI do artigo 37, alude à contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, desde que haja lei específica prevendo licitação e regras para os contratos a serem realizados. Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos, a qual deu início à proliferação de contratos no país (BRASIL, 1988).

Posteriormente, em 1997, foi editado o Decreto Federal 2.271 que veio para disciplinar a contratação de serviços na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo um rol de atividades que devem ser preferencialmente executadas de forma indireta: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia,

telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

No mesmo ano, o Ministério do Orçamento e Gestão da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio expediu a IN/ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) n.º 18/97, visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), a qual foi revogada posteriormente com a publicação da Instrução Normativa n.º 2/2008 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MPOG. Essa norma veio para suprir a ausência de regras específicas sobre planejamento e acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração, constatadas em diversas deliberações do Tribunal de Contas da União – TCU como aspectos relevantes, porém não tratadas na IN/MARE n.º 18/97. Recentemente, a fim de disciplinar outros aspectos não presentes na IN n.º 2, porém necessários para o disciplinamento das contratações, foram expedidas as Instruções Normativas n.º 3, 4 e 5/2009 e posteriormente a IN n.º 06/2013 pela SLTI (MARTINS, 2014 p. 142).

Depreende-se então que as bases legais e normativas da terceirização no âmbito da Administração Pública Federal atualmente são: Lei 8.666/93, Decreto Federal 2.271/97, IN n.º 2/2008 e 6/2013 – SLTI e suas alterações, além da Súmula 331 – TST e, apesar de não se constituir em norma, devem ser considerados também os entendimentos constantes das deliberações do TCU (BRASIL, 2010).

2.4.2 Responsabilidade da Administração Pública

Apesar de haver entendimento constitucional em relação à impossibilidade de formação de vínculo de emprego, a Administração Pública pode responder pelos encargos trabalhistas e previdenciários da força de trabalho utilizada na prestação dos serviços, caso haja inadimplemento da contratada. Essa responsabilidade, porém, apesar de ser considerada subsidiária pelo TST, possui entendimento divergente no §1º do artigo 71 da Lei 8.666/93. (VIEIRA et al., 2013 p. 43).

O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador implica a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Esse era o posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho – TST por meio do enunciado/súmula TST n.º 331 até o final de 2010, pois, após o julgamento da Ação

Direta de Constitucionalidade – ADC nº 16, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou constitucional o dispositivo 71 da Lei de Licitações nº 8.666/93. Reza o referido artigo: “O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato” (VIEIRA et al., 2013 p. 44).

A redação original do §1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 dispunha que:

A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo 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).

A referida redação aponta a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários e outros resultantes da execução do contrato, que ficariam a cargo da empresa contratada. Assim, a inadimplência do contratado por encargos trabalhistas e previdenciários não poderia ser transferida para a Administração Pública, que, portanto, não era responsável solidária ou subsidiária pelo pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários (SANTOS, 2014 p. 90).

A Lei nº 9.032/95 deu nova redação ao §1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, que está assim redigido:

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, 1995).

Esse assunto é bastante polêmico na doutrina, mas, na prática, o que tem ocorrido de forma frequente é o pagamento duplicado por parte da Administração, pois, paga a fatura dos serviços prestados mensalmente, contemplando todos os custos da prestação dos serviços executados e demais encargos e paga novamente quando responsabilizado subsidiariamente. Porém, após o novo parecer exposto pelo STF acerca da constitucionalidade do art. 71 da Lei nº 8.666/93, houve a consequente revisão na redação de enunciado/súmula nº 331 pelo TST, ajustando um novo entendimento de que só haverá responsabilidade subsidiária caso não haja uma devida fiscalização da execução do objeto dos contratos por parte da Administração (VIEIRA et al., 2013 p. 44).

Com esta nova compreensão, a responsabilidade subsidiária e solidária da Administração Pública não será decorrente do mero inadimplemento da contratada em relação a suas obrigações trabalhistas, mas será possível apenas depois de evidenciada a sua conduta, ainda que culposa, na fiscalização dos contratos, nos termos da Lei nº 8.666/93. Observa-se que a fiscalização de que trata o inciso V da súmula é relativa ao cumprimento pela contratada das obrigações contratuais e legais (MARTINS, 2014 p. 61).

Assim, configurada a situação definida nos incisos V e VI da nova redação da súmula TST nº 331, que será abordada no próximo tópico, caberá a responsabilização subsidiária e solidária, desde que o órgão contratante não realize a devida fiscalização dos recolhimentos dos encargos devidos pelos prestadores dos serviços na execução contratual (VIEIRA et al., 2013 p. 45).

2.4.2.1 Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho - TST

A súmula 331 do TST vem afirmar a preocupação da função social pelo direito do trabalho, procurando promover o equilíbrio e a convivência tranquila dos fatores de produção: empresa, capital, trabalhador e trabalho. Para isso, deve-se observar o trabalhador como fator de produção, preservando a função social da organização. É com esse olhar que os tribunais trabalhistas vinham julgando vários processos decorrentes de serviços terceirizados, e assim surgiu a necessidade de uniformizar entendimentos sobre fatos recorrentes. Assim o TST, no exercício da sua competência, por meio da Resolução Administrativa nº23/93 de 17 de dezembro de 1993, aprovou a súmula nº 331/TST, e, sobre ela, tem a seguinte redação (BRASIL, 2011):

Contrato de prestação de serviços – Legalidade – Revisão do Enunciado nº 256.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado nº 256 - TST)

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

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). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2011)

O entendimento inicial de parte da jurisprudência, antes da súmula 331 do TST, era no sentido da formação do vínculo empregatício diretamente com a Administração Pública, caso houvesse fraude na terceirização ou inidoneidade da prestadora dos serviços, principalmente em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, pois a Lei nº 5.645/70 só se referia à administração direta e autárquica (SANTOS 2014 p. 90).

Na súmula 214 do TRF constava que a prestação de serviço em caráter continuado, nas atividades de natureza permanente, com subordinação, observância de horário e normas da repartição, mesmo em grupo-tarefa, configura relação empregatícia (BRASIL, 2010).

O inciso II do art. 37 da Constituição declara atualmente que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (BRASIL, 1988).

No inciso XXI do art. 37 da Constituição consta a permissão de contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, desde que haja lei específica prevendo licitação e regras para os contratos com aquela. O art. 175 da citada norma permite que o Estado tanto preste serviços diretamente como por meio de terceiros, mediante concessão ou permissão, sempre por intermédio de licitação (MARTINS, 2014 p. 146). Não configura, portanto, vínculo empregatício a prestação de serviço do trabalhador para a Administração Pública.

Pode-se dizer que, apesar da prestação de serviço ser, de certa forma, a mesma, a interpretação da Constituição, feita também ao inciso II do art. 37 da Lei Maior, mostra a expressa exigência de que os servidores públicos devem prestar concurso público. O prestador de serviço que não fez concurso público não pode ser considerado como empregado público, sendo também ressaltado no inciso II da súmula 331 do TST. Assim, a Administração Pública está sujeita às responsabilidades solidária e subsidiária quando sua fiscalização for inoperante ou falha e as mesmas forem devidamente comprovadas (MARTINS, 2014 p. 148).

2.5A TEORIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Este item aborda a contextualização dos contratos administrativos para os serviços terceirizados.

Na concepção de Meirelles (2009, p. 213), contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocas em relação a um determinado objeto; portanto, o contrato é bilateral e cumulativo.

Vale ressaltar que o contrato de direito privado tem características diferentes em relação ao contrato da administração pública. De acordo com Martins (2014), “o contrato de direito privado repousa em certos princípios básicos, como autonomia da vontade, o consenso das partes e a força obrigatória”. Entretanto, ainda segundo este mesmo autor, o contrato administrativo “é um acordo de vontades, de que participa a Administração e que, tendo por objetivo direto a satisfação de interesses públicos, está submetido a regime jurídico de direito público”, sendo sempre consensual, em regra, formal, oneroso e comutativo.

Conforme o objeto e suas peculiaridades, os contratos administrativos são constituídos das seguintes formas:

a) Contratos de Obra Pública: “são aqueles levados a efeito pela Administração Pública com um particular, que tem por objeto a construção, a reforma ou a ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público” (MEIRELLES, 2009 p. 256).

b) Contratos de serviços: com base no art. 6º, inciso II da Lei 8666/93, “consideram-se contratos de serviços àqueles que visam à atividade destinada a obter determinada utilidade concreta de interesse para a Administração”. Algumas das atividades são mencionadas na lei, como as de conservação, reparação, conserto, transporte, operações, manutenção, seguro, locação de bens e outros serviços. (BRASIL, 1993).

c) Contratos de fornecimento (ou compras): são os contratos pelo qual a administração adquire coisas móveis necessários à consecução dos serviços administrativos, para que a Administração alcance seus fins, sendo necessária, a todo o momento, a aquisição de bens variados como materiais, produtos industrializados, equipamentos, gêneros alimentícios, entre outros (MARTINS, 2014).

d) Contratos de concessão: É uma espécie de contrato administrativo através da qual se transfere a execução de serviço público para particulares, por prazo certo e determinado. Os prazos das concessões são maiores que os dos contratos administrativos em geral. (Ex.: 40; 50 e 60 anos). O Poder Público não poderá desfazer a concessão sem o pagamento de uma indenização, pois há um prazo certo e determinado. Assim, a concessão não é precária (não pode ser desfeita a qualquer momento) (MEIRELLES, 2009 p. 263).

e) Contratos de permissão: É o ato administrativo precário através do qual o Poder Público transfere a execução de serviços públicos a particulares. Quando excepcionalmente confere-se prazo certo às permissões, são denominadas pela doutrina de permissões qualificadas (aquelas que trazem cláusulas limitadoras da discricionariedade). O Poder Público poderá desfazer a permissão sem o pagamento de uma indenização, pois não há um prazo certo e determinado. Assim a permissão é precária (pode ser desfeita a qualquer momento) (MEIRELLES, 2009 p. 263).

Os contratos administrativos são regidos por um regime jurídico próprio, apresentado pela Lei 8666/93 e subsidiariamente às normas gerais sobre contratos estabelecidas no direito privado, conforme conceitos estabelecidos na própria lei 8666/93:

Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (Art. 54. § 1o, Lei 8666/93).

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 (MEIRELLES, 2009 p. 213).

2.5.1 Teoria da Agência

Compreende um conjunto de mecanismos importantes para analisar conflitos e processos de tomada de decisão no universo institucional hierarquizado, onde há transferência de poder. Para Fontes Filho (2003), no setor público também são identificados os problemas de agência, princípio que rege a Teoria de Agência, pois os governantes são incapazes de administrar diretamente todos os órgãos do Estado e delegam essa tarefa a gestores que têm interesses próprios, muitas vezes

associados a projetos particulares que irão lhes expandir o poder, os relacionamentos e mesmo a visibilidade política.

Para Mello (2006), a Teoria de Agência lida com o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que o agente serve ao principal, conforme as condições estabelecidas em contratos e, quando aplicado no setor público, isso significa um claro relacionamento entre superiores hierárquicos (os principais) e funcionários (os agentes). Por outro lado, considerando a assimetria informacional existente entre agente e principal, a preocupação que paira é saber se o agente (gestor público) tomará a decisão correta para o interesse do principal (cidadão) (MELLO, 2006, p. 20).

Segundo a Teoria da Escolha Pública, a integralização dessa premissa comportamental (auto interesse) como elucidação para o processo político, vem argumentar que nem sempre se pode esperar que as escolhas dos agentes públicos se identificassem com a busca do bem comum (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

De acordo com a Teoria da Agência, existe uma relação titular/agente quando um sujeito, grupo ou instituição, que tem um poder singular, delega, através de um contrato, responsabilidades a outro sujeito, grupo ou instituição. Neste sentido, a instituição é dotada de relações específicas e hierárquicas, como por exemplo, entre diretor e gerente, entre gerente e funcionário. Nestes vínculos existem contratos, escritos ou não, rígidos ou flexíveis, que definem a atuação de cada agente e a possibilidade desta atuação atender às expectativas do titular, que delega responsabilidades. O conflito surge quando as partes não detêm a mesma informação, colocando um em desvantagem e/ou vantagem perante o outro (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Vale ressaltar que os problemas ilustrados pela Teoria da Agência são melhores compreendidos quando os pressupostos comportamentais são os do homem contratual, que aproveitam a concordância da informação estabelecida na relação titular/agente para obter vantagens. Na hipótese das instituições públicas, a teoria permite destacar a relação titular/agente, quando a satisfação do titular depende da atuação do agente; para tanto, o titular deve ter certeza que a atuação do agente será aquela que satisfaça seu (s) objetivo (s) (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

2.6 A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

A Lei nº 8.666/93 de Licitações e Contratos, no seu artigo 58, inciso III, atribui à Administração o poder e dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, pois estes são pagos com recursos públicos, os quais devem ser gastos visando à racionalização. Nesse sentido, o artigo 67 da mesma lei estabelece a forma como ela deverá ocorrer (BRASIL, 1993):

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

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

Esse representante ao qual se refere o Art. 67 nos § 1º e § 2º deve ser um servidor que possui diversas atribuições e responsabilidades a depender da função e do tipo de contrato no qual é responsável.

2.6.1 Distinção entre gestor, fiscal técnico e administrativo

Os termos se confundem na prática, contudo, possuem significados diferenciados: conforme o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, fiscalização é o “Ato ou efeito de fiscalizar”. Fiscalizar consiste em: “Velar por; vigiar; examinar; observar; sindicar; censurar os atos de outrem; exercer o ofício de fiscal”. E Gestão, o “Ato de gerir; gerência; administração de negócios”. Na gestão do contrato estão inseridas várias atividades próprias do gerenciamento, como é o caso da fiscalização; porém, a ausência de servidores para atuar nessas atividades (fiscalizar e gerir) acaba por concentrar as duas atividades em uma só pessoa (VIEIRA et al., 2013 p. 240).

Mais detalhadamente, a IN nº 06/2013 no seu Art. nº 31 no § 2º, considera como Gestor do contrato o “servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual”; o Fiscal técnico do contrato, “servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto

do contrato”; e o Fiscal administrativo do contrato, "servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato” (BRASIL, 2013).

Portanto, o gestor do contrato seria um administrador, assumindo a responsabilidade da gestão do contrato solidariamente com o ordenador de despesas. Assim, faz-se importante registrar as atribuições específicas da gestão e da fiscalização, a fim de que se possa comprovar em momento posterior a responsabilidade de cada um no processo.

O art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67 preconiza que o ordenador de despesa é o responsável pelos atos de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, e este poderá responder pelos seus atos, nos termos da Lei Orgânica do TCU nº 8.443/92, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outras legislações aplicáveis, civil e penal (BRASIL, 1967).

Na IN nº 02/2008, em seu art. nº 31, “o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consiste na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato” (BRASIL, 2008).

2.6.2 Atribuições do gestor e fiscal técnico e administrativo dos contratos

A não observância de todas as exigências referentes ao processo de contratação, que permeia toda a sua formalização, além de possíveis falhas ou irregularidades na definição do objeto, refletirá na eficiência e eficácia da sua execução.

É perceptível na Administração uma realidade de indefinições de funções e atribuições dos servidores envolvidos na execução contratual. Algumas vezes esses servidores são nomeados como gestores e só tomam conhecimento dessa atribuição mediante a publicação do ato de nomeação, realizando posteriormente o acompanhamento dos contratos sem terem sido, ao menos, minimamente capacitados.

A nova redação da IN nº 02/2008 dada pela IN nº 6/2013 no seu Art. 34 explicita que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por

meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso (BRASIL, 2013):

- I – os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II – os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida;
- III – a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- IV – a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- V – o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- VI – a satisfação do público usuário.

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

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca qualidade e forma de uso.

§ 3º O representante da Administração deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto nos artigos 77 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993(BRASIL, 2013).

Ao realizar a conferência da documentação trabalhista e previdenciária o fiscal deverá observar os seguintes itens:

I – no caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

a) no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:

1. relação dos empregados, contendo todos os dados de identificação;
2. carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados; e
3. exames médicos admissionais dos empregados;

b) entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos:

1. prova de regularidade relativa à Seguridade Social;
2. certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;

3. certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado;
 4. Certidão de Regularidade (CRF) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e
 5. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);
- c) entrega, quando solicitado, de quaisquer dos seguintes documentos:
1. extrato da conta do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do FGTS de qualquer empregado;
 2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços;
 3. cópia de recibos de depósitos bancários;
 4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros); e
 5. comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato;
- d) entrega da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:
1. termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviços, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
 2. guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
 3. extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e
 4. exames médicos demissionais dos empregados dispensados.(BRASIL, 2013).

O Art. 34 da IN nº 6/2013 expõe claramente a necessidade da fiscalização como também determina a implantação de instrumento de controle pela Administração Pública. Não obstante, elenca todos os documentos que devem ser solicitados e conferidos para que haja uma fiscalização dentro dos parâmetros da legislação vigente; portanto, é de obrigação do fiscal não só conferir os documentos comprobatórios como acompanhar por meio de instrumento de controle a prestação deste serviço a qualquer tempo.

2.7A RESPONSABILIDADE SOCIAL NA TERCEIRIZAÇÃO

O Instituto Ethos (2008) defende que o relacionamento da empresa, seja pública ou privada, com terceiros, do ponto de vista da responsabilidade social, deve observar os seguintes aspectos:

- Disseminar seus valores entre toda a cadeia de fornecedores
- Exigir condições de trabalho equivalentes à dos seus empregados para com os terceirizados
- Evitar a precarização do trabalho terceirizado, assim como conflitos entre os empregados da própria empresa ou instituição e os terceirizados.

Como terceirizar implica na ampla revisão da estrutura organizacional, é importante que ela venha acompanhada por mudanças profundas no estilo de gestão (ALVAREZ, 1996), que devem privilegiar o elemento humano. Sarsur et al (2002) apontam a necessidade de buscar compreender os desafios impostos aos gestores para decisões sobre a gestão das pessoas nessas múltiplas relações de trabalho. E, como bem ressalta Giosa (2005), a valorização do talento humano – interno ou terceirizado (nota da autora) – é fundamental no processo de terceirização. É isso que levará os colaboradores a terem maior compromisso com a organização e com as metas a serem atingidas.

A responsabilidade social – supondo-se que a terceirização é uma de suas variáveis – pode ser definida como “o compromisso que uma organização deve ter para com a sociedade, expresso por meio de atos e atitudes que a afetem positivamente, de modo amplo, ou a alguma comunidade, de modo específico, agindo proativamente e coerentemente no que tange a seu papel específico na sociedade e a sua prestação de contas para com ela” (ASHLEY et al, 1999, p. 6).

Desta forma, a organização assume obrigações de caráter moral, além daquelas previstas em lei, mesmo que tais obrigações não sejam diretamente ligadas às suas atividades, mas que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável dos povos. A empresa, pois, ficaria responsável pela melhoria da qualidade de vida da sociedade.

O tema trabalho terceirizado foi incluído nos estudos do Instituto Ethos a partir de 2005 (ETHOS, 2008). Este mesmo instituto argumenta que uma iniciativa importante para a organização é buscar disseminar seus valores pela cadeia de

fornecedores, empresas parceiras e terceirizadas. Dessa forma, a organização deve exigir para os trabalhadores terceirizados condições semelhantes às de seus próprios empregados. Cabe à organização evitar que ocorram terceirizações em que a redução de custos seja conseguida pela degradação das condições de trabalho e das relações com os trabalhadores (SANTOS, 2007).

A terceirização muda o relacionamento humano dentro das organizações, já que muitas pessoas deixam de ser empregadas diretamente da empresa-mãe (tomadora de serviço) e passam a ser consultoras ou fornecedoras. Os processos de terceirização vêm acentuando a precarização das condições de trabalho, a degradação salarial, o aumento do trabalho em domicílio e do trabalho de tempo parcial. Alves (2003) afirma que os desejos e necessidades dos trabalhadores são objetos que demandam cuidados da empresa e, conseqüentemente, passam a fazer parte do rol de itens que compõem a responsabilidade social com os trabalhadores.

As práticas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), voltadas para o público interno, englobam os programas de contratação, seleção, treinamento, manutenção de pessoal, benefícios, participação nos resultados e atendimento aos dependentes, realizados pelas organizações em benefício de seus empregados (MELO NETO; FROES, 1999). Estes mesmos autores destacam como ações deste tipo, o investimento em treinamentos e capacitação internos, financiamento de cursos externos, investimentos no bem-estar dos empregados e seus dependentes, políticas de remuneração e participação nos resultados, assistências e benefícios (médicos, odontológicos, previdenciários, alimentares, dentre outros). Destacam, ainda, que algumas empresas devem estender suas ações de RSE internas para os empregados de empresas terceirizadas, fornecedores e parceiros. Tais incentivos referem-se às práticas de RSE que vão muito além da política salarial e da legislação trabalhista.

Segundo o Instituto Ethos (2008), a empresa socialmente responsável não se limita a seguir os direitos dos trabalhadores, listados na legislação trabalhista e nos padrões da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ainda que esse seja um pressuposto indispensável.

Para o referido Instituto, a empresa que pratica a RSE voltada para o Planejamento Integrado (PI) deve ir além e investir no desenvolvimento pessoal e profissional de seus empregados, bem como na melhoria das condições de trabalho e no estreitamento de suas relações com os empregados. Não obstante, deve

respeitar as culturas locais, buscando um relacionamento ético e responsável com as minorias e instituições representantes de seus interesses. A RSE voltada para o PI se pauta no diálogo e participação dos empregados, no respeito aos trabalhadores e no oferecimento de condições de trabalho decentes.

As empresas intermediárias do processo de terceirização (subcontratadas) oferecem salário e condições de trabalho piores que os garantidos pela contratante, o que contribui para aumentar a insegurança no emprego e a segmentação do mercado de trabalho. Contudo, se uma empresa for cumprir as exigências propostas pelo Ethos (2008), especificamente em seus estágios 3 e 4, estaria, de acordo com nossa legislação, fazendo o papel de empregadora.

Nesse caso, configura-se o risco de passivo trabalhista. Os estudos de Carroll (1979; 1991 apud ETHOS 2008) apontaram a importância da lei como base da pirâmide da responsabilidade social. Ser responsável socialmente em contradição com o que estabelece a lei é algo que contradiz não somente os pressupostos da responsabilidade social, mas a própria dinâmica de avaliação do Instituto Ethos, que sempre apresenta o cumprimento da lei como o primeiro estágio da responsabilidade social.

3 ESTUDO DE CASO: A UFRB

Vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a UFRB foi criada pela Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 01 de agosto de 2005, tendo se originado do desmembramento da Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Como consequência direta de sua criação, a UFRB manteve-se sob tutoria da UFBA durante um ano, conforme o decreto presidencial 5.642 de 27 de dezembro de 2005. Em julho de 2006, foi nomeado como reitor *pro tempore* Paulo Gabriel Soledad Nacif, dando início ao processo de autonomização da UFRB (LINS; MACHADO; PAIVA, 2009).

Em outubro de 2006, a Universidade iniciou suas atividades acadêmicas, que tem como objetivo fundamental o ensino, a pesquisa e a extensão, além de ser constituída sob a forma de autarquia de regime especial, com personalidade jurídica própria e autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar. A UFRB sedimenta-se na missão de:

Exercer de forma integrada e com qualidade as atividades de ensino, pesquisa e extensão, buscando promover o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de cidadãos com visão técnica, científica e humanística, propiciando valorizar as referências das culturas locais e dos aspectos específicos e essenciais do ambiente físico e antrópico (LINS; MACHADO; PAIVA, 2009).

De acordo com o seu estatuto, a UFRB é regida pelos seguintes princípios: “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”; “respeito à liberdade de pensamento e de expressão, sem discriminação de qualquer natureza”; “universalidade de conhecimentos”; “democracia e transparência na gestão”; “integração sistêmica entre educação, trabalho e atuação social” e “valorização e reconhecimento das experiências práticas”. Seguindo tais princípios norteadores, a UFRB propõe cooperar com o desenvolvimento socioeconômico, científico, tecnológico, cultural e artístico do Estado e do País, dando ênfase ao compromisso com o desenvolvimento regional, além de valorizar a experiência e o conhecimento advindos das práticas sociais. Nessa perspectiva, a UFRB participa do processo político de interiorização da educação superior. Vale ressaltar que a ênfase no desenvolvimento regional não está dissociada da inserção da Universidade em discussões mais ampliadas sobre o desenvolvimento global (BRASIL, 2007).

Em seu modelo institucional, a UFRB visa a “gestão participativa” de modo a criar “uma matriz administrativa que fortaleça a unidade universitária” e que viabilize a “equidade nas relações entre os campi”. Para tanto, faz-se necessária a “avaliação institucional permanente”, “o uso de novas tecnologias de informação e de comunicação” na relação entre pessoas, setores e campi, o desenvolvimento de um ambiente capaz de viabilizar a educação à distância e a “adoção de políticas afirmativas de inclusão social” (UFRB, 2009).

Tais cuidados estão diretamente relacionados ao fato dos *campi* da UFRB se situarem em diferentes municípios do interior da Bahia, a saber: campus de Cruz das Almas, constituído pelo Centro de Ciências Agrárias, Biológicas e Ambientais (CCAAB) e pelo Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC); *campus* de Cachoeira, constituído pelo Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL); *campus* de Santo Antônio de Jesus, constituído pelo Centro de Ciências da Saúde (CCS); *campus* de Amargosa, constituído pelo Centro de Formação de Professores (CFP); *campus* de Santo Amaro, constituído pelo Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas (CECULT) e, em Feira de Santana, o Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade (CETENS).

De acordo com os dados extraídos do Relatório de Gestão de 2014 (UFRB, 2014), a administração da universidade é constituída de:

➤ Sete Pró-Reitorias:

- Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD)
- Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Criação e Inovação (PPGCI)
- Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT)
- Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE)
- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal (PROGEP)
- Pró-Reitoria de Administração (PROAD)
- Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN)

➤ Três Superintendências:

- Superintendência de Implantação e Planejamento do Espaço Físico (SIPEF)
- Superintendência de Regulação e Registros Acadêmicos (SURREAC)
- Superintendência de Educação Aberta e à Distância (SEAD)

➤ Sete Centros de Ensino:

- Centro de Ciências da Saúde (CCS)

- Centro de Formação de Professores (CFP)
- Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC)
- Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB)
- Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL)
- Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas (CECULT)
- Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade (CETENS)

O Relatório Parcial II do Ciclo Avaliativo 2012-2014 da UFRB ressalta que o quadro de professores efetivos da instituição – que é de 559 docentes e 515 técnico-administrativos efetivos – é insuficiente para suprir, em sua totalidade, os objetivos e funções da instituição (atividade-fim). Portanto, no intuito de alcançar os objetivos institucionais, a UFRB terceiriza, desde a sua criação, os serviços das atividades-meio. Esta terceirização acontece com a contratação por meio de licitação de empresas para prestarem serviços de caráter continuado de limpeza, vigilância, portaria, condução de veículos, apoio administrativo e manutenção predial. A UFRB possuía contratos de terceirização, até o final de 2014, com sete empresas, perfazendo um total de 643 trabalhadores terceirizados (UFRB, 2014). (Vide quadro 3 a seguir)

Diante deste cenário, e para que essas empresas executem os serviços com primazia a que foram contratadas, a UFRB, obedecendo ao que rege a Lei nº 8.666/93, a IN nº 02/2008 e a IN nº 06/2013, nomeia por meio de portaria emitida pelo Reitor, servidores efetivos para exercerem as funções de gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico de cada contrato firmado individualmente com cada empresa. Logo, para fiscalizar as sete empresas atuais com um total de 643 funcionários (ou colaboradores) terceirizados, a UFRB possuía no exercício de 2014 dez fiscais e dez suplentes para cada contrato firmado.

Ao longo dos últimos oito anos, foram firmados com a UFRB vinte e cinco contratos com 10 empresas de prestação de serviços continuados. Em alguns destes contratos a empresa ganhadora foi à mesma, cujo número significativo e crescente de terceirizados totalizou a participação de 26 fiscais neste período. Vale ressaltar que em muitos casos os fiscais são responsáveis por mais de um contrato; por isso, 25 contratos com 26 fiscais e suplentes neste período.

O quadro 3 abaixo demonstra as informações sobre os contratos firmados com as respectivas empresas, as suas segmentações, o período de vigência, a

quantidade de terceirizados contratados pelas empresas de forma cumulativa por período e a quantidade de fiscais para cada contrato (UFRB, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), informações estas extraídas dos Relatórios de gestão de 2007 a 2014:

Quadro 3 – Quantidade de contratos firmados entre a UFRB e empresas terceirizadas de serviços continuados

Item	Empresa	Segmento	Vigência do contrato	Quantidade de terceirizados	Quantidade de fiscais e suplentes
1	Conservadora Mundial Ltda.	Limpeza	2006 a 2008	41	2
2	Conservadora Mundial Ltda.	Limpeza	2009 a 2010	41	2
3	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Limpeza	2010	41	2
4	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Limpeza	2010 a 2011	96	2
5	A.R.P Ambiental, Limpeza e Conservação Ltda.-EPP.	Limpeza	2011 a 2012	115	2
6	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Limpeza	2012 a 2013	151	2
7	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Limpeza	2013 a 2014	151	2
8	HKS Serviço de Segurança Ltda.	Vigilância	2006 a 2008	53	2
9	HKS Serviço de Segurança Ltda.	Vigilância	2009 a 2010	59	2
10	HKS Serviço de Segurança Ltda.	Vigilância	2011 a 2012	59	2
11	Savana Segurança e vigilância Ltda.	Vigilância	2013 a 2014	186	2
12	Esplan Serviços e Terceirizações Ltda.	Portaria	2008 a 2009	19	2
13	Prisma Consultoria e Serviços Ltda.	Portaria	2009 a 2010	35	2
14	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Portaria	2010	53	2
15	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Portaria	2010 a 2011	74	2
16	Shalev Empreendimentos Ltda.	Portaria	2013 a 2014	83	2
17	Prisma Consultoria e Serviços Ltda.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2008 a 2009	42	2
18	Prisma Consultoria e Serviços Ltda.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2009 a 2010	45	2
19	Prisma Consultoria e Serviços Ltda.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2010 a 2011	145	2
20	Iberoamericana Consultoria e serviços Ltda-ME.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2010 a 2011	145	2
21	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2011 a 2012	168	2
22	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Apoio Administrativo e atividades auxiliares	2013 a 2014	178	2
23	Iberoamericana Consultoria e serviços Ltda-ME.	Condução de Veículos	2011 a 2011	35	2
24	Lins - Serviços Gerais Ltda.	Condução de Veículos	2012 a 2013	40	2
25	Lochrhon - Locação de Recursos Humanos, Consult e Serviços Ltda.	Condução de Veículos	2013 a 2014	45	2

Fonte: Adaptado Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB – Relatórios de Gestão (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

De acordo com as informações obtidas nas Portarias emitidas pela Reitoria e disponíveis na *homepage* da instituição, para cada contrato oriundo dos processos

de licitação é designado um fiscal e um suplente com o intuito de acompanhar a sua execução até o seu término. Os fiscais geralmente são designados de acordo com a sua atribuição ou conhecimento do objeto contratado. Porém, o que se tem observado é que, muitas vezes, apenas um servidor é responsável por fiscalizar diversos contratos, o que inviabiliza sua eficiência quanto à fiscalização, pois não tem tempo hábil para acompanhar fisicamente os processos e os problemas na execução de determinado contrato.

Além disso, em alguns casos, a pessoa responsável pela fiscalização exerce outras funções administrativas, não podendo se dedicar em tempo integral à fiscalização e acompanhamento dos processos que envolvam determinado contrato.

De acordo com o departamento Jurídico da Reitoria, todas as penalidades devem ser enviadas para a sua avaliação, o que, muitas vezes, prejudica seu trabalho em razão do baixo quantitativo de profissionais que atua nessa área. Geralmente os processos acabam sem posicionamento e a empresa inadimplente volta a ser contratada, por falta de registro da sua inadimplência.

Após as abordagens histórica, institucional e contratual sobre o estudo de caso (a UFRB), os capítulos seguintes tratam da metodologia utilizada na pesquisa, das análises, resultados e discussões do estudo, este realizado com os anteriores e atuais gestores/fiscais e suplentes de contratos terceirizados de serviços continuados da UFRB.

4 METODOLOGIA

A pesquisa está caracterizada como exploratória e descritiva, cujo estudo exploratório, do tipo qualitativo, visou avaliar a operacionalização da fiscalização dos contratos terceirizados de serviços continuados, intencionalmente determinados, por meio da ótica da fiscalização, observando o ambiente e as pessoas de forma pontual, por meio do estudo de caso, propiciando novas perspectivas em um tópico já pesquisado, como é o caso deste estudo.

Também foram utilizadas bibliografias para comparação dos dados que foram coletados na pesquisa. Esses dados foram tabulados estatisticamente utilizando a estatística descritiva com as técnicas de análise das frequências com diagnóstico analisando-os conforme a tabulação de dados simples.

Cumprir ainda esclarecer que será utilizado o termo “fiscal de contrato” tanto para a função de gestor, quanto de fiscal, pois, a maioria dos servidores da instituição (senão todos) acumulam as duas funções e são denominados como tal.

A partir de observações preliminares da autora, houve o estímulo de elaborar o projeto buscando obter informações para a construção de mecanismos e/ou instrumentos voltados à otimização da fiscalização.

Assim sendo, o projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), por meio da Plataforma Brasil, onde este proferiu parecer (Anexo B) favorável, autorizando a aplicação do questionário, condicionado ao cumprimento de todas as diretrizes e normas reguladoras descritas na Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012 e Resolução nº 251 de 05 de agosto de 1997 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), referentes às informações obtidas com Projeto e finalizados na dissertação.

Após parecer favorável do CEP, foi dado início à aplicação dos questionários junto aos vinte e seis anteriores e atuais gestores/fiscais e suplentes de contratos terceirizados de serviços continuados visando atender aos objetivos específicos do presente trabalho, quais sejam:

- Avaliar as formas de fiscalização dos contratos terceirizados na UFRB no espaço temporal de 2006 a 2014.
- Identificar os fatores intervenientes que atuaram na operacionalização da fiscalização dos contratos terceirizados.

- Construir um modelo de controle de fiscalização que favoreça, de forma eficiente e eficaz, a operacionalização no acompanhamento dos contratos terceirizados.

Para a obtenção das informações foi elaborado questionário em meio digital através do *Google docs* (Apêndice A – Modelo do questionário) contendo quatro eixos:

1. Grau de conhecimento sobre fiscalização de contratos na UFRB
2. Informações sobre o exercício da atividade de fiscalização de contratos na UFRB
3. A UFRB e o exercício da função de fiscal de contratos
4. A UFRB e a terceirização

O pré-teste foi realizado com a aplicação prévia de quatro questionários a quatro fiscais de contratos da referida instituição. Este procedimento teve como objetivo evidenciar possíveis falhas, como: clareza e precisão nos termos, desnecessidade de questões, ordem das questões, entre outras. Tais respostas não foram consideradas para o conjunto da pesquisa, pois objetivavam somente a realização de possíveis ajustes.

Posteriormente, o *link* do questionário foi enviado por e-mail a todos os anteriores e atuais gestores/fiscais e suplentes de contratos terceirizados de serviços continuados, constituindo na população composta por 26 servidores detentores da função de gerir e fiscalizar os contratos de prestação de serviços do órgão em estudo. Todos os respondentes mantiveram-se anônimos. A listagem destes servidores foi obtida por meio das Portarias emitidas pela Reitoria da UFRB e disponíveis na *homepage* da instituição. A coleta dos dados foi efetivada no primeiro trimestre de 2015. A UFRB possui hoje sete desses contratos que prestam serviços em seus sete *campi* em cinco cidades do Recôncavo Baiano.

Para a pesquisa, foram utilizadas perguntas abertas e fechadas a todos os gestores/fiscais onde exprimiram sua opinião e impressões em relação à operacionalização da fiscalização na UFRB. Também foi apensada no anexo B a permissão para utilização do nome da Instituição para fins exclusivamente acadêmicos.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram realizadas análises quantitativas e qualitativas das respostas obtidas por meio da aplicação de 26 questionários, cujos respondentes são servidores que atuam ou atuaram como fiscais de contratos.

Sobre o perfil dos participantes, a pesquisa revela que a maioria é do sexo masculino, com faixa etária de 26 a 35 anos, atuantes como assistente em administração, com pós-graduação e até 6 anos de tempo de serviço como servidor público e na UFRB (tabela 1).

A predominância dos participantes da pesquisa como assistente em administração e terem até 6 anos como servidores públicos pode ser explicada devido ao concurso para Técnico-Administrativo ter sido instituído pelo edital N° 11/2008, onde foram nomeados e empossados 221 servidores de acordo com o Diário Oficial da União - DOU divulgado na *homepage* da instituição.

Tabela 1 – Categoria e frequência das respostas do perfil dos participantes da pesquisa sobre a operacionalização da fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados

Item	Categoria	Frequência
Gênero	Feminino	4
	Masculino	22
Faixa etária	18 a 25	2
	26 a 35	15
	36 a 45	5
	46 a 55	3
	56 a 65	1
Função exercida na UFRB	Assistente em Administração	23
	Outros	3
Escolaridade	Médio	1
	Superior Incompleto	6
	Superior Completo	7
	Pós-graduação	12
Tempo como servidor público	Até 6 anos	16
	Até 10 anos	5
	Acima de 11 anos	5
Tempo na UFRB	Até 6 anos	20
	De 7 a 10 anos	6

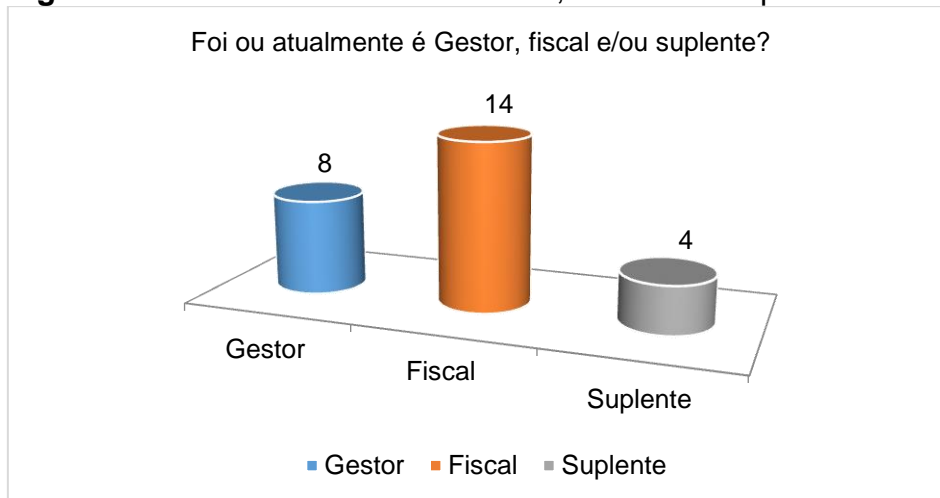
Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Após a identificação do perfil dos participantes (tabela 1), realizou-se abordagens de identificação em eixos, cujo primeiro foi sobre o grau de conhecimento acerca da fiscalização; o segundo, sobre o exercício da atividade de fiscalização; o terceiro, o exercício da função de fiscal na UFRB; e o quarto, a UFRB e a terceirização.

5.1 GRAU DE CONHECIMENTO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS (EIXO 1)

A maioria dos servidores (14) exercem ou exerceram a função de fiscais e gestores de contratos (8), onde na maioria das vezes as atividades se sobrepõem, ou seja, o fiscal ou gestor de um contrato foi ou é suplente de outro, deixando assim esses servidores sobrecarregados (figura 2).

Figura 2 – Foi ou atualmente é Gestor, fiscal e/ou suplente



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Ao serem questionados se seus nomes foram consultados para exercerem tal função, quinze servidores responderam que não foram consultados, mas, mesmo assim foram indicados, já que, a atividade é inerente à vontade do servidor, pois, de acordo com a Lei nº 8.666/93 de Licitações e Contratos, o artigo 67 estabelece a forma como ela deverá ocorrer (BRASIL, 1993):

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.

Figura 3 – Existência de consulta para indicação como fiscal

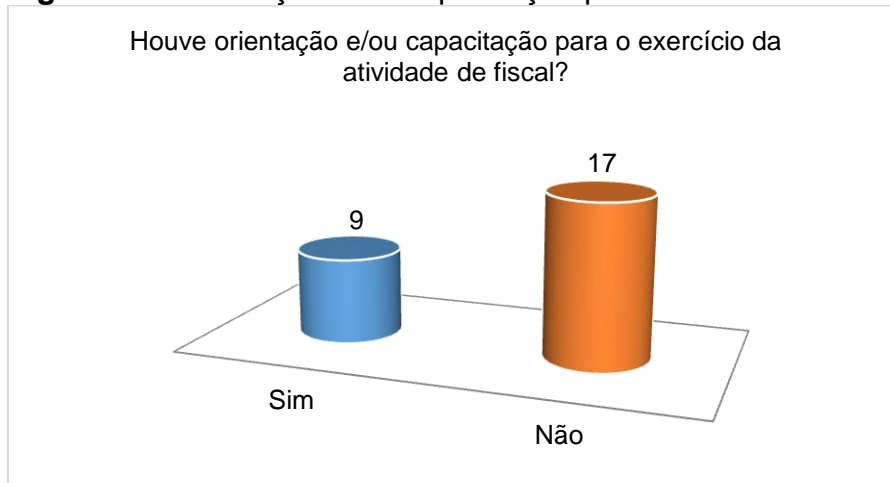


Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Uma vez que houve a indicação e a efetivação da função de fiscal, percebeu-se nas respostas que dezessete dos respondentes não foram orientados/capacitados para o exercício da função, como ilustra a figura 4, da mesma maneira que não se sentem ou sentiam capacitados para o exercício da função, muito menos, efetuar as atribuições descritas e exigidas na Lei nº 8.666/93 e IN nº 02/2008, que explicita a responsabilidade do exercício de fiscalizar.

A designação de um representante (agente público) para acompanhar e fiscalizar “cada contrato” implica: disponibilidade de uma maior quantidade de profissionais para realizar as atividades pertinentes à fiscalização, bem como a capacitação para realização das atribuições, conforme o objeto contratual. Cita-se o Acórdão TCU nº 291/2008, que discorre sobre a matéria (BRASIL, 2008):

TCU determinou ao xxxx que procedesse à efetiva fiscalização dos contratos firmados, em obediência ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993, designado e *orientando servidores para essa função* (Acórdão nº 291/2008 – TCU – 2ª Câmara). (Grifo nosso)

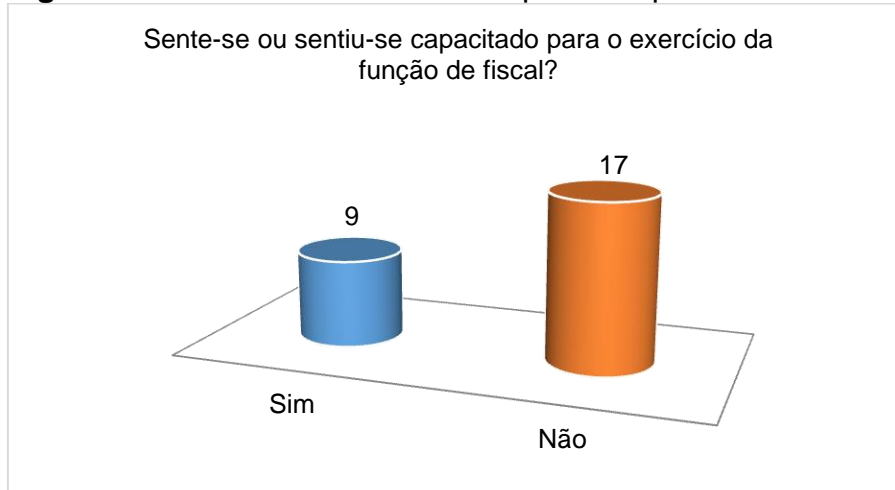
Figura 4 – Orientação e/ou capacitação para o exercício da atividade de fiscal

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

É perceptível na Administração Pública uma realidade de indefinições de funções e atribuições dos servidores envolvidos na execução contratual. Algumas vezes esses servidores são nomeados como gestores e só tomam conhecimento dessa atribuição mediante a publicação do ato de nomeação, realizando posteriormente o acompanhamento dos contratos sem terem sido, ao menos, minimamente capacitados. Como exposto na figura 4, dezessete servidores não se sentiram confortáveis com o ato de fiscalizar por não terem sido capacitados para tal. Caso o servidor designado para acompanhar o contrato não se sinta capaz para desempenhar essa função, e não podendo se negar a desempenhá-la, deverá solicitar à chefia imediata a capacitação, nos termos do Decreto 5.507/2006, que estabelece em seu art. 3º a necessidade de capacitação do servidor público, pelo menos uma vez ao ano (VIEIRA et al., 2013 p. 252).

A capacitação do fiscal faz-se necessária, e está interligada à aplicabilidade dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, em especial, a eficiência.

Figura 5 – Sente-se ou sentiu-se capacitado para o exercício da função de fiscal



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

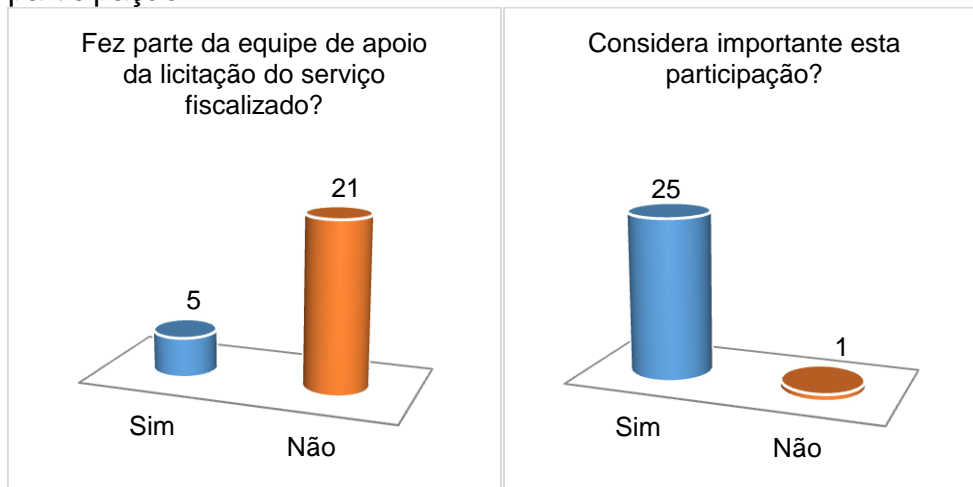
A maioria dos servidores (21) relatou que não fez parte da equipe de apoio da licitação para contratação dos serviços terceirizados (vide figura 6), sendo que 25 dos servidores consideram extremamente importante fazer parte desta etapa do processo, pois, nestes documentos licitatórios estão descritos o objeto do contrato e a execução do mesmo, conforme explicita a Lei nº 8.666/93 no seu Art. 54 (BRASIL, 1993):

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

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

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

Figura 6 – Fez parte da equipe de apoio da licitação e considera importante esta participação



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

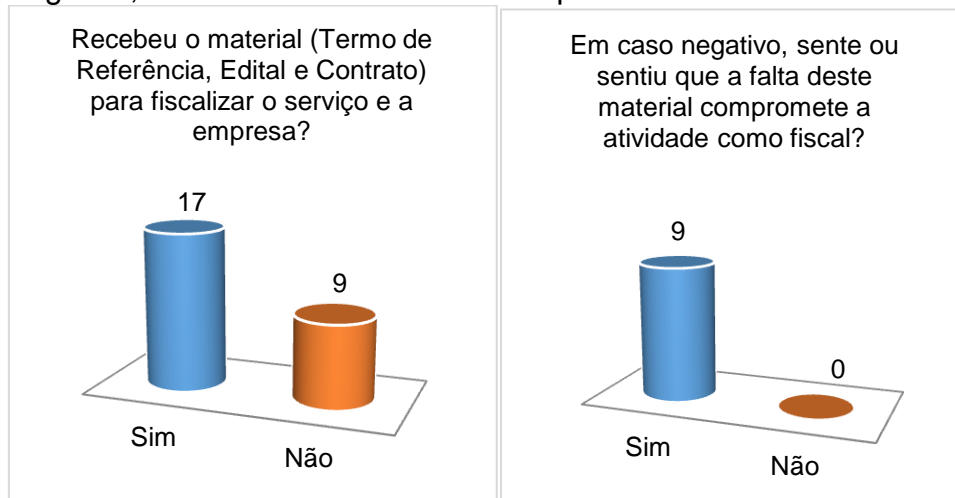
Ao serem questionados se receberam o material para o exercício da função, dezessete dos vinte e seis servidores relataram que sim receberam o material completo contendo Termo de Referência, Edital e o Contrato, (figura 7); já os nove que responderam não ter recebido o material consideraram importante à entrega do mesmo e que sentiram a falta deste para o exercício da fiscalização.

Com o advento do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta a modalidade de licitação “pregão eletrônico”, os critérios para a elaboração do Termo de Referência encontram-se previstos no inc. I e §2º do art. 9º, *in verbis*:

- I – Elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- §2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, *procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato*, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (Grifo nosso) (BRASIL, 2005)

Desta forma, com base na legislação acima, é imprescindível a entrega do material completo a todos os fiscais de contratos.

Figura 7 – Recebeu o material para fiscalizar o serviço e a empresa e em caso negativo, se a falta deste material compromete a atividade como fiscal



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

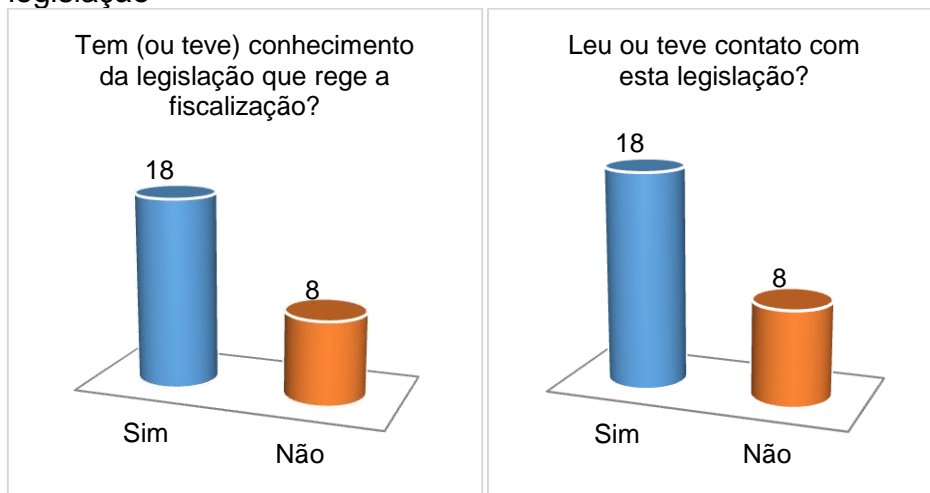
Apesar de grande parte dos fiscais (dezoito) relatarem que conhecem a legislação que trata da contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública e que já tiveram contato com a mesma, 31% dos respondentes ainda conhecem muito pouco ou deficientemente. Dada esta constatação, percebe-se que mesmo estando de posse dos materiais necessários para o exercício da fiscalização, e conhecerem a legislação, alguns servidores ainda necessitam de conhecimento acerca da legislação vigente e, que se houvesse no ato da indicação para a função de fiscal uma capacitação contundente, esse problema inexistiria (figura 8).

De acordo com Santos (2014, p. 49), para atuar de maneira proativa, o fiscal de contratos deve deter conhecimentos sobre a visão sistêmica do processo de contratação na Administração Pública, envolvendo todas as etapas, desde os instrumentos de planejamento, sendo necessários os seguintes pré-requisitos:

- Processo licitatório
- A fiscalização e o gerenciamento do contrato
- Saber como se desenvolve o processo licitatório
- Conhecer a elaboração do termo de referência
- Saber como se sucede as diferentes etapas da contratação
- Saber como se elabora um contrato
- Saber quais são as cláusulas básicas do contrato
- Conhecer os fatores importantes e intervenientes para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato

Mesmo que todas essas fases não sejam de responsabilidade do fiscal, devem ser de seu conhecimento, principalmente para que possa atuar em colaboração com as demais áreas responsáveis (por exemplo, a jurídica), devendo estar sempre capacitado, participativo, criativo, proativo, assumindo os seus atos de forma responsável.

Figura 8 – Conhecimento da legislação que rege a fiscalização e contato com esta legislação

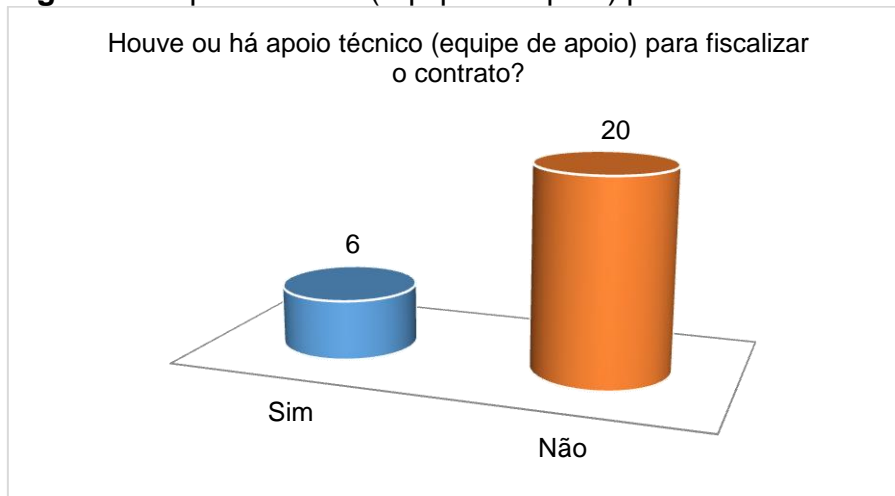


Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Vinte fiscais relataram que não há apoio técnico para realizar a fiscalização, mesmo quando a IN nº 06/2013 traz no seu texto o seguinte artigo:

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pela equipe de apoio técnico e administrativo do contrato (BRASIL, 2013).

Figura 9 – Apoio técnico (equipe de apoio) para fiscalizar o contrato



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Pelo fato da UFRB ser multi *campi*, e considerando pertinente a fiscalização em todos eles, percebeu-se que a realização da fiscalização em outros *campi* é precária, sendo realizada somente por doze fiscais e sendo que nove destes a realizam por conveniência (figura 10), ou seja, essas fiscalizações só são efetivadas quando se tem oportunidade e apoio logístico para realiza-las, pois, trata-se de cidades do Recôncavo Baiano que requer deslocamento por meio de transporte terrestre.

No entanto, a IN nº 06/2013, no seu anexo XI, no item 3, ressalta que deverá ser fiscalizado diariamente a execução dos serviços (BRASIL, 2013):

3. Fiscalização diária

3.1 devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto;

3.2 toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador;

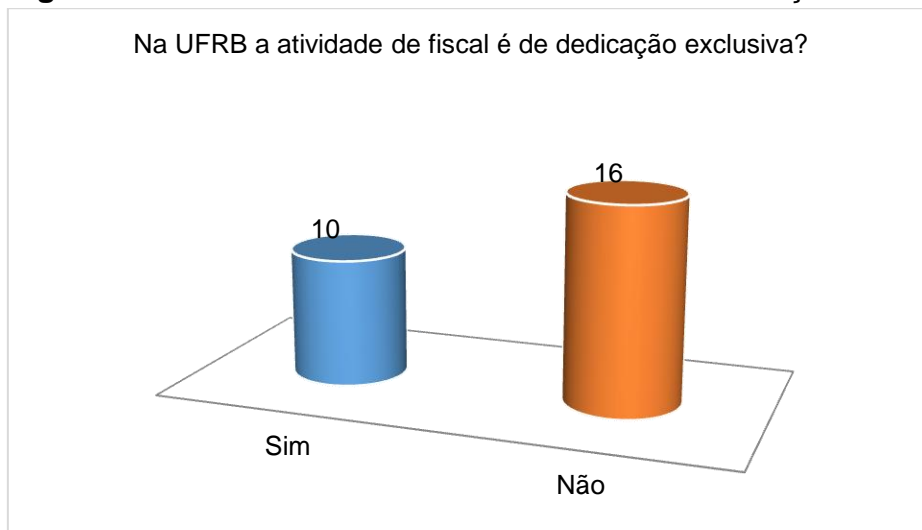
3.3 conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

Figura 10 – Fiscalização dos serviços nos outros *campi*, frequência e apoio logístico

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Isto posto, e com base nas figuras 9 e 10 a UFRB, além de não proporcionar apoio técnico (equipe de apoio) à função do fiscal, também não os empodera os fiscais com os meios para realizar a fiscalização nos outros *campi* fora da sede. A UFRB não considera, para os dezesseis dos respondentes, a função de fiscal como de dedicação exclusiva (figura 11).

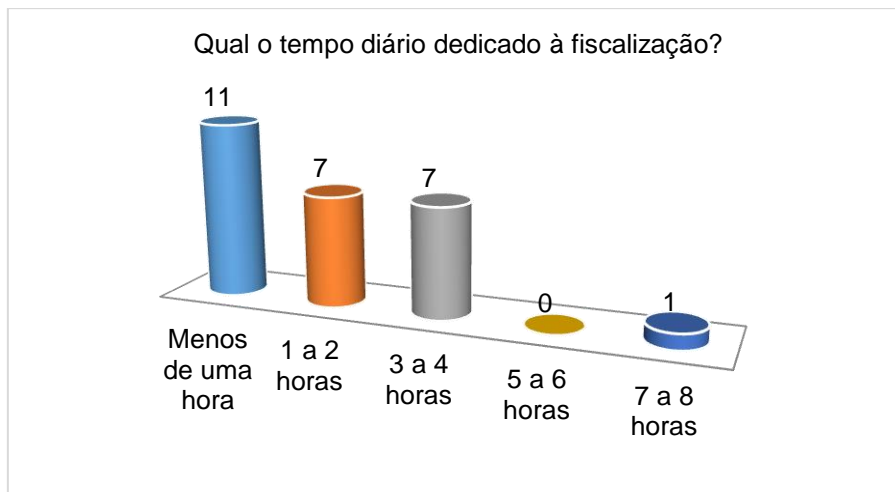
Ademais houve relatos de diversas dificuldades: pouco investimento do órgão em capacitação; comprometimento das tarefas pelo acúmulo de funções; dificuldade em relação ao conhecimento técnico do serviço especializado e em relação à documentação contratual. Considerando que todos exercem a função há mais de um ano, o resultado não parece satisfatório, sendo necessárias medidas para preencher as lacunas existentes.

Figura 11 – Na UFRB a atividade de fiscal é de dedicação exclusiva

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Outro fator relevante é a quantidade de tempo dispensada pelo fiscal para o exercício da função (figura 12). Onze fiscais dispõem de menos de uma hora diária para a fiscalização e sete de uma a duas horas por dia, significando que 1/3 dos fiscais realizam a fiscalização de contratos de grande porte em menos de duas horas, sem apoio técnico, nem logístico, tendo que realizar outras atribuições inerentes à função pública e designadas pela chefia imediata da unidade de lotação, que muitas vezes não se assemelham à atividade de fiscal. Desta forma, ao deixar de executar as atribuições de fiscal com a devida eficiência, há o risco de se onerar o patrimônio público e responder solidariamente por falhas na execução contratual.

Figura 12 – Tempo diário dedicado à fiscalização



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Ao questionar se, em sendo opcional a função de fiscal, haveria a desistência em exercê-la, (figura 13), 21 dos 26 entrevistados afirmaram que declinariam da opção de exercer a função.

Quando perguntados o porquê, alguns dos entrevistados explicitaram as seguintes opiniões:

É uma função de extrema responsabilidade, que os servidores não são preparados corretamente para exercê-la, pois, havendo falhas o fiscal responderá por elas (Entrevistado A).

O exercício da fiscalização constitui atividade complexa que, no meu entendimento, deveria ser exclusiva. O fator responsabilidade também constitui um grande peso no exercício desta atividade, que muitas vezes não conta com justa retribuição pelo exercício da atividade, que é de relevante interesse público, pois o fiscal, além de assegurar a qualidade da prestação dos serviços prestados, é responsável por grande volume de recursos públicos. Somado a tudo isso o poder público possui escassos

recursos humanos que garantam o seu exercício exclusivo, por questões orçamentárias (Entrevistado B).

A atividade de fiscalização de contrato na UFRB não é tratada como sendo de importância institucional. Não há cursos, capacitação, ou mesmo orientação especializada de como proceder no exercício das atividades. Tudo que eu aprendi e executei foi graças à experiência de antigos colegas e da ajuda da chefia imediata, porém as empresas em diversas áreas continuam deixando muito a desejar na qualidade dos serviços prestados à comunidade da UFRB (Entrevistado C)

Identifico-me com a atividade, embora não disponhamos das melhores condições para o exercício da atividade. A ausência de preposto (chefe ou cabo de turma) no local onde os serviços são prestados favorece ao estabelecimento de vínculos de subordinação direta entre o fiscal e o trabalhador terceirizado, fato que pode colocar a UFRB, enquanto tomadora de serviços, em posição de vulnerabilidade (vide enunciado da Súmula TST nº. 331) (Entrevistado D).

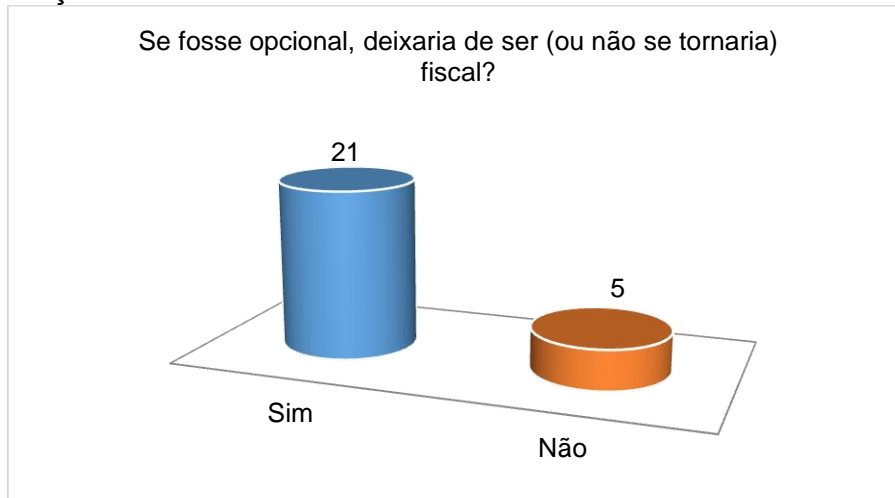
Por que acredito que a atividade pressupõe uma competência mais apurada no que diz respeito aos contratos e aos bens e serviços recorrentes dos mesmos. Infelizmente essa atividade na UFRB ainda se dá de modo superficial, sem, contudo, zelar pela finalidade última de sua contratação, que é dispor de bens e serviços de melhor qualidade, o que demanda uma fiscalização mais engajada de seu papel e mais eficiente (Entrevistado E).

Porque não há apoio às atividades de fiscalização de contrato por parte da Instituição, tais como liberação para exercer exclusivamente esta função, capacitação adequada na área e apoio logístico e operacional no desenvolvimento dessa prerrogativa (Entrevistado F).

Esses depoimentos apontam para a necessidade de se estabelecer parâmetros de controle, preparação e apoio humano e logístico, além de aspectos motivacionais para tornar a função desejada pelos servidores.

Há ocorrências de servidores serem nomeados como fiscais, mas só tomarem conhecimento dessa atribuição mediante publicação do ato de nomeação (portaria) (VIEIRA et al., 2013 p. 242).

Figura 13 – Decisão em se tornar fiscal, considerando-se a opcionalidade desta função



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

5.2 EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO (EIXO 2)

O eixo dois do questionário levantou informações de como o exercício da atividade de fiscalização de contratos na UFRB vem sendo vivenciadas pelos servidores que exercem a função de fiscal.

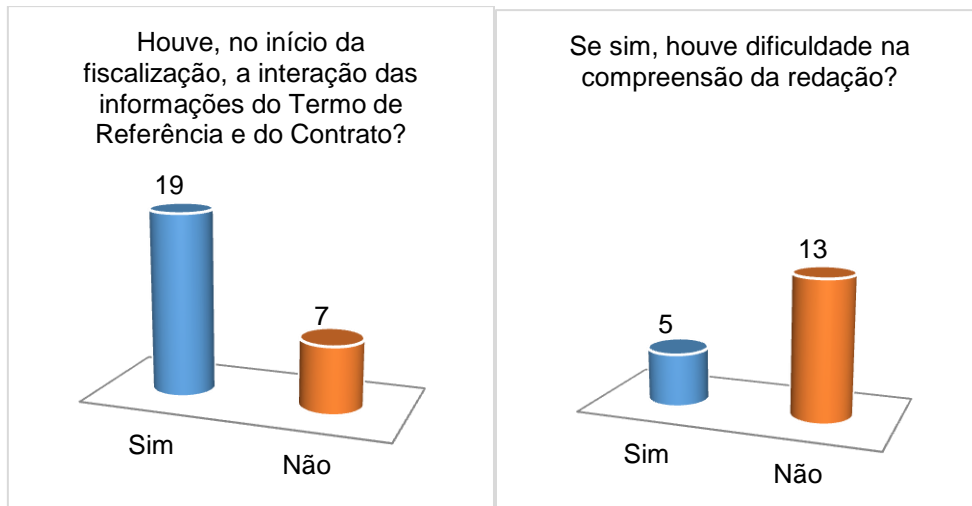
Ao se perguntar aos fiscais se os mesmos tiveram contato com informações contidas nos documentos (Termo de Referência e Contrato), dezenove confirmaram que sim, mas treze deles sentiram dificuldade na compreensão da redação destes documentos (figura 14).

Logo, torna-se importante ressaltar que a participação dos fiscais na elaboração destes documentos é imprescindível, pois, considerando-se o exposto na figura 6, a maioria dos fiscais nunca participaram da elaboração destes documentos, mas acreditam ser importantíssima a sua participação na elaboração dos mesmos. Desta forma, Vieira et al (2013, p. 120) reforça que a redação dada pelo Decreto nº 5.450/05 acerca do Termo de Referência é clara, definindo com precisão as informações que deverão constar no termo, de forma a subsidiar com clareza a elaboração do contrato, inclusive definindo já neste momento o procedimento de fiscalização e de gerenciamento do contrato.

Com o exposto, percebe-se a necessidade da definição de quem será indicado para ser o fiscal do contrato, propiciando ao mesmo a participação na elaboração do Termo de Referência e do contrato, evitando, assim, falhas na

compreensão da redação dos documentos, e posteriormente, na execução deste instrumento.

Figura 14 – Existência ou não da interação das informações do Termo de Referência e do contrato, no início da fiscalização e, se sim, se houve dificuldades na compreensão da redação



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Uma das atribuições do fiscal é emitir pareceres, e elaborar relatórios como forma de subsidiar a Administração nas tomadas de decisão, conforme explicita o Art. 67, parágrafo 1 da Lei 8.666/93:

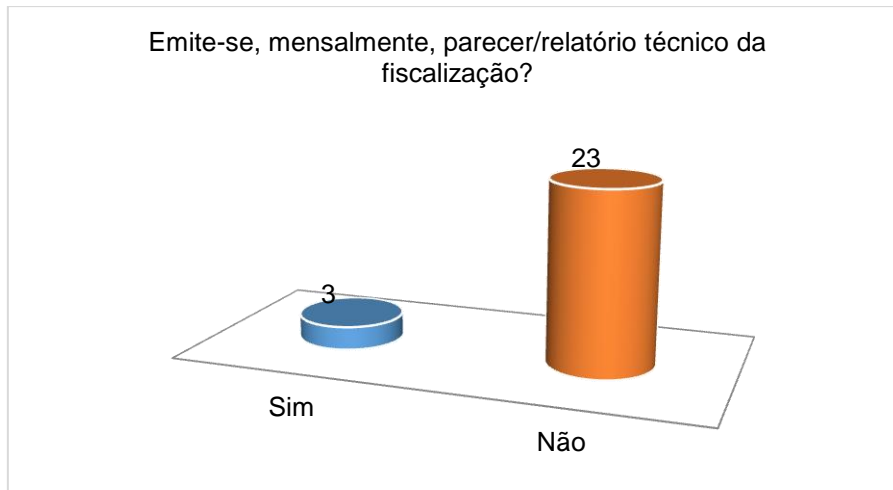
Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (BRASIL, 1993).

A pergunta exposta na figura 15, cujo embasamento foi descrito no parágrafo anterior, versa sobre a emissão de pareceres e relatórios mensais para subsidiar a Administração nas tomadas de decisões. 23 fiscais responderam que nunca emitiram parecer e/ou relatório desta natureza, devido à falta de instrução sobre a necessidade dos mesmos. Este resultado corrobora com as informações descritas nas figuras 4 e 5 (17 fiscais afirmaram não ter recebido orientação e/ou capacitação para o exercício da atividade de fiscal).

A falta de capacitação e/ou orientação consistente, seguida da falta de controle e acompanhamento do contrato por desconhecimento, conseqüentemente, poderá gerar, como alertado por Vieira et al (2013, p. 242) a utilização do dinheiro público e pôr fim a responsabilidade subsidiária do fiscal.

Figura 15 – Emissão ou não de parecer/relatório técnico da fiscalização



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O fiscal deve conhecer bem o seu contrato, para que não deixe passar nenhum equívoco. Para evitar a ocorrências de problemas, o fiscal deve organizar e analisar o processo de solicitação de pagamento, pois, qualquer descuido neste processo, quando não verificado a tempo, poderá gerar sanções sobre o ordenador de despesa da instituição – agente público que autoriza o pagamento mediante parecer do fiscal do contrato.

Nos procedimentos acima apresentados, e no intuito de verificar se na UFRB os fiscais realizam a conferência correto da documentação, foram apresentas perguntas aos entrevistados sobre este tema (tabela 2).

A maioria dos fiscais respondentes não receberam nenhum cronograma de fiscalização, nem antes nem depois de já esta exercendo a função, e tiveram menos de três dias para analisar a documentação. Esse tempo foi considerado insuficiente para realizar estes procedimentos por 65% dos respondentes. Pelo pouco tempo para realizar a devida conferência não se teve a certeza da veracidade das informações prestadas, além das dificuldades na conferência da documentação fiscal, trabalhista e previdenciária.

Tabela 2 – Conferência da documentação comprobatória para o ateste e pagamento da fatura

Item	Categoria	Frequência
Recebeu o cronograma e/ou check list	Sim	5
	Não	21
Tempo para analisar a documentação comprobatória do serviço prestado para atestar a nota fiscal	1 dia	8
	2 a 3 dias	13
	4 a 5 dias	3
	Acima de 6 dias	2
Tempo suficiente para efetuar a análise	Sim	9
	Não	17
Crença na veracidade das informações apresentadas na fatura	Sim	10
	Não	16
Conferência das certidões para averiguação da veracidade	Sim	14
	Não	12
Dificuldade na apresentação da documentação fiscal	Sim	15
	Não	11
Dificuldade na conferência da documentação trabalhista/previdenciária	Sim	15
	Não	11

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

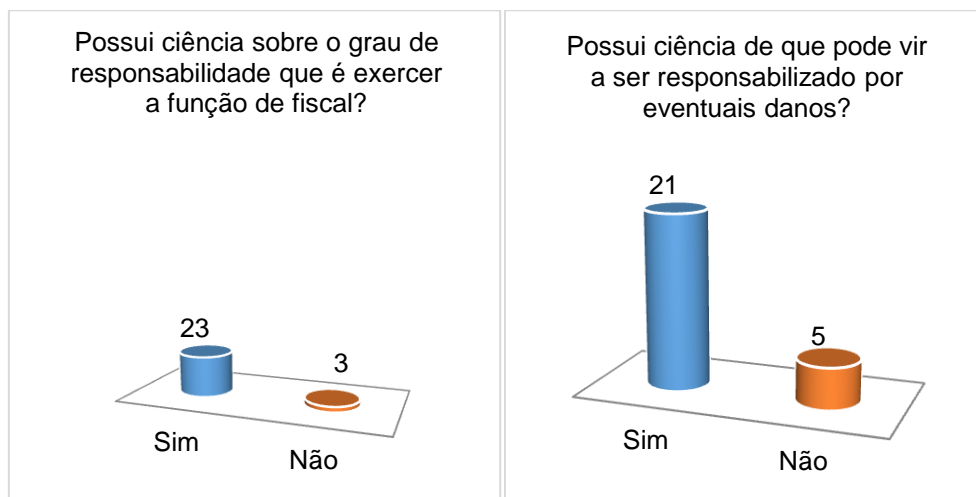
De acordo com os dados acima, e expondo a dissonância com a legislação pertinente sobre a exigência de se verificar a documentação comprobatória, perguntou-se aos fiscais se eles tem ciência do seu grau de responsabilidade e que poderão ser responsabilizados por eventuais danos ao erário, 23 afirmaram que tem ciência deste grau de responsabilidade, e destes, 21 afirmaram ter consciência de que podem vir a ser responsabilizado (vide figura 16). Cinco dos fiscais entrevistados afirmaram não ter ideia do grau de responsabilidade ao qual estão sujeitos, e três deles desconheciam que poderiam ser responsabilizados por eventuais danos. O risco que estes fiscais correm por exercerem a função sem a devida ciência das suas reais responsabilidades, encontra-se transcrito em acórdão do TCU:

TCU determinou à xxxxx que fiscalizasse a execução de um contrato, principalmente com relação às “obrigações da contratada”, ao “pagamento”, às “penalidades” e à “rescisão”, lembrando que o fiscal do contrato (art. 67 da Lei 8.666/93) tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato, conforme art. 16, §2º, da Lei nº8.443/1992. (Acórdão TCU nº380/2008, 1ª Câmara) (BRASIL, 2008)

Em se tratando de omissão da Administração Pública (ao não fiscalizar os contratos de trabalho do prestador de serviço), a responsabilidade seria subjetiva, o que demandaria a investigação do elemento culpa, é o que sinaliza o atual entendimento do TST, conforme se vê no item V da Súmula nº 331: “Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente” (BRASIL, 2011).

A súmula deixa clara a responsabilidade subsidiária, em decorrência do comportamento omissivo ou irregular do fiscal, ao não fiscalizar devidamente o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo contratado.

Figura 16 – Ciência do grau de responsabilidade no exercício da função e que pode vir a ser responsabilizado



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

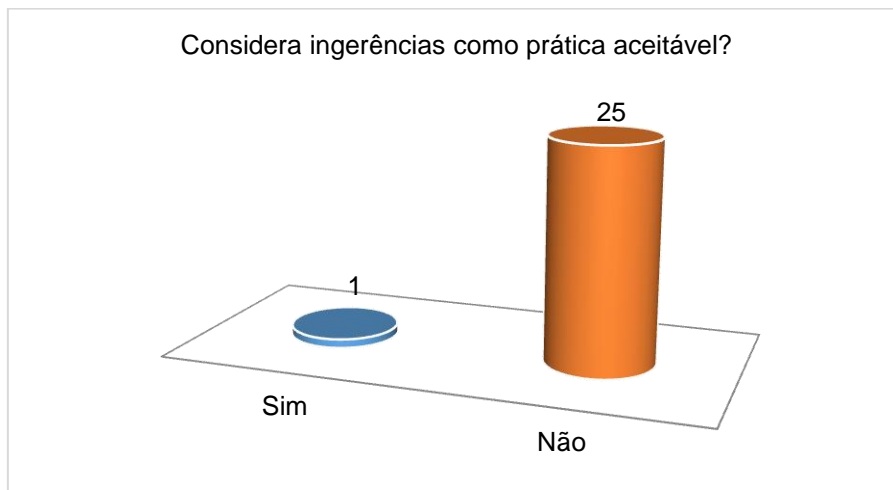
Ainda em relação à responsabilidade do fiscal, foi perguntado se a prática de ingerência seria aceitável no exercício da função e 90% responderam que consideram inaceitável a prática de atos de ingerência na administração da empresa contratada, por parte da Administração, tais como direcionar (indicar ou selecionar) a contratação de pessoas para trabalhar (figura 17). Os entrevistados, ao serem indagados como agem perante situações de ingerência responderam que:

Fazendo uma amostragem das notas e documentos se encontrasse alguma inconsistência aí fazia uma apuração mais detalhada o que não ocorreu, pois, o sistema que fiscalizava era eletrônico e o outro apesar de ser através de documento era conferido junto à preposta da empresa (Entrevistado A).

Nas hipóteses de ocorrência, os terceirizados, usuários e tomadores das atividades terceirizadas eram esclarecidos sobre os aspectos legais da prática de ingerência. Faltava, à época, um trabalho de conscientização, como a promoção de palestras e treinamentos com alcance entre todos os envolvidos, independentemente da existência de eventuais ocorrências (Entrevistado B).

Comunicando as instâncias administrativas superiores, propondo, quando necessário, as soluções e as sanções que julgo cabíveis. Nesse mesmo ato, também são reunidos e apresentados elementos probatórios contra o fornecedor, de modo a subsidiar a instrução de um possível processo para aplicação de sanção administrativa (Entrevistado C).

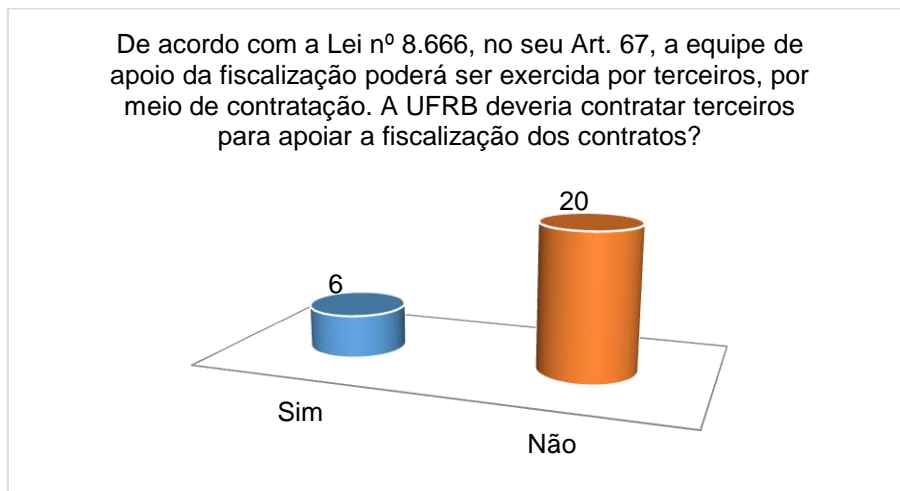
Figura 17 – Consideração acerca de ingerências



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Sendo identificado na Lei nº 8.666/93, no seu Art. 67, que a equipe de apoio da fiscalização poderá ser exercida por terceiros, por meio de contratação, questionou-se se a UFRB deveria contratar terceiros para apoiar a fiscalização dos contratos. Vinte dos vinte e seis entrevistados (80%) responderam que não, eles consideram a função como sendo de extrema responsabilidade, e que a Administração deveria valorizar os servidores designados para esta função com capacitações constantes, exclusividade no exercício da função, além de gratificação e a disponibilidade de um manual de normas para a efetividade da fiscalização, essas foram as sugestões que 85% dos entrevistados expressaram.

Figura 18 – A UFRB deveria contratar terceiros para apoiar a fiscalização dos contratos



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

5.3 EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FISCAL NA UFRB (EIXO 3)

O eixo três traz a opinião destes servidores/fiscais sobre ser vantajosa ou não a terceirização na realidade da UFRB. Isto posto, doze dos vinte e seis fiscais acham a terceirização desvantajosa (figura 19), nove dos entrevistados não possuem opinião a respeito ou são indiferentes, enquanto cinco a acham vantajosa.

Quando questionados sobre o porquê de considerarem a terceirização na UFRB vantajosa ou desvantajosa, os entrevistados comentaram que:

➤ Vantajosas

Alguns serviços perderiam sentido se fossem contratados por concurso, pois poderiam ser destinados a funções que não são a finalidade para a qual foram contratados (Entrevistado A).

Pois a Instituição não tem a quantidade de servidores necessários e nem todos os cargos necessários (Entrevistado B).

➤ Desvantajosa

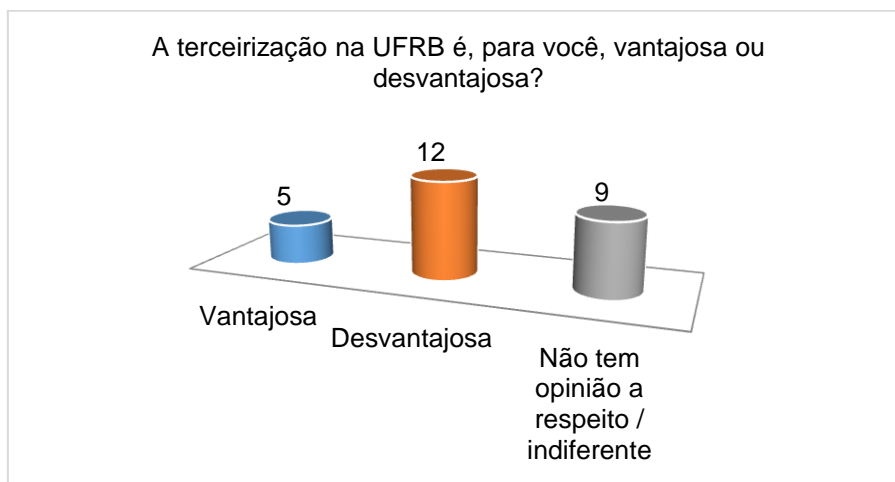
Porque a terceirização vem acompanhada de desvalorização do trabalhador, atraso nos salários, além de uma maior fragilidade se compararmos o tratamento que os terceirizados recebem com o tratamento dado aos servidores públicos (Entrevistado A).

Desvantagem jurídica (responsabilidade subsidiária), além dos custos envolvidos refletir altos valores para a Administração. As atividades terceirizadas envolve igualmente a precarização dos direitos destes trabalhadores, e o poder público, por imperativo legal, acaba sendo conivente (Entrevistado B).

Porque dificulta o controle acerca dos direitos trabalhistas por parte da UFRB, esses trabalhadores são muitas vezes mal pagos exercendo funções parecidas ou realmente próximas a alguns funcionários técnico administrativos. Além disso o crescente número de trabalhadores terceirizados é conveniente ao Estado que barateia o custo dos serviços, precarizando-os e enfraquecendo politicamente a classe dos técnicos administrativos da educação (Entrevistado C).

As medidas de fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra e os custos de encargos sociais, trabalhistas, previdenciários e impostos são tão onerosos que inviabilizam algumas contratações, a exemplo do caso da contratação de serviços de condução veículos oficiais, onde os custos chegam a ser iguais ou superiores àqueles que haveria, caso houvesse contratação direta, mediante concurso público. No caso da UFRB, também há que se considerar que a terceirização irregular de serviços de engenharia consultiva gerou prejuízos administrativos e financeiros significativos, em função da má prestação de serviços de empresas contratadas. No caso concreto, vejo a terceirização de serviços de engenharia consultiva para a elaboração de projetos básicos de obras como irregular, posto que o PCCTAE contempla o cargo de engenheiro, sendo vedada a contratação com terceiros, consoante determina o art. 1º, § 2º, do Decreto Federal nº. 2.271/97 (Entrevista D).

Figura 19 – Vantagem ou desvantagem da terceirização na UFRB



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

5.4A UFRB E A TERCEIRIZAÇÃO (EIXO 4)

Por fim, solicitou-se no eixo quatro, com base no conhecimento sobre fiscalização de contratos, a apresentação de sugestões de como a UFRB poderia colaborar para o exercício da função, com vistas a uma melhor aplicação da legislação e, conseqüentemente, resguardar os direitos dos terceirizados e do servidor Gestor, Fiscal e Suplente. Algumas das respostas obtidas foram de extrema relevância descritas na íntegra abaixo:

a) Exercício exclusivo das atividades de fiscalização pelo servidor encarregado deste mister; b) Promoção de frequentes treinamentos com alcance global entre todos os envolvidos; c) Além de todas as propostas que podem ser extraídas a partir das respostas apresentadas no presente questionário, tais como a contratação de terceiro para apoio às atividades de fiscalização, elaboração e implementação efetiva de instrumentos de controle tais como, relatórios mensais de fiscalização e módulo SIPAC/Contratos (Entrevistado A).

Capacitando adequadamente o fiscal em termos de legislação, materiais, infraestrutura, bem como atuando desde a construção da licitação, termo de referência e do contrato, com termos palpáveis e factíveis, com a devida clareza (Entrevistado B).

Preliminarmente, devem ser definidas com maior clareza as obrigações do Gestor e dos Fiscais Técnicos e Administrativos dos contratos. Essa definição pode ser realizada mediante ao normativo interno da UFRB. Opcionalmente, a definição das atribuições de cada ente fiscalizatório (Gestor, Fiscal Técnico e Fiscal Administrativo) pode ser expressamente elencada no mesmo ato de nomeação (na UFRB, normalmente portaria). Infelizmente, a alocação de prepostos para todos os serviços e em todos os campi da UFRB se mostra algo muito oneroso ao erário (Entrevistado C).

Acredito que o serviço não deve ser terceirizado, mas reformulado internamente no âmbito da instituição, privilegiando de forma mais detida as incoerências e o fosso de desinformação e atuação no que diz respeito aos contratos de bens e serviços. Cabe a Pró-Reitoria de Administração, discutir formas mais eficientes de acompanhamento e gestão dos mesmos, se pautando na eficiência dos seus fiscais e gestores, não como procedimento burocrático no que tange a sua nomeação, mas como ferramentas eficazes de garantia das finalidades últimas de seus contratos e processos licitatórios (Entrevistado D).

A função de fiscal deveria ser uma função com gratificação específica; A UFRB deveria investir mais em capacitações sobre o assunto para os servidores (Entrevistado E).

O acúmulo de funções, a não dedicação exclusiva e a falta de gratificação foram relatados pela maioria dos entrevistados, sendo responsáveis pela dificuldade no exercício das tarefas, seja pela falta de capacitação, falta de tempo para fiscalizar ou para examinar mais detalhadamente a documentação referente ao contrato.

Também foi mencionada a necessidade de se estabelecer uma equipe de apoio, onde os fiscais possam efetivar uma parceria na execução das tarefas inerentes ao contrato, como a conferência e análise da documentação fiscal, trabalhista e previdenciária.

Outro fator citado que merece ser visto com cautela é a necessidade destes fiscais participarem da elaboração do Termo de Referência e do contrato para que conheçam previamente os documentos que balizarão as ações da fiscalização, como também foi apontada a necessidade de que a UFRB deveria adotar um

manual normativo voltado para o fiscal, instrumento este que orientaria o ocupante da função na realização das tarefas, e na consulta de suas obrigações e responsabilidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

O presente estudo teve como objetivo compreender os efeitos da terceirização na UFRB, sobretudo no que diz respeito ao exercício da função de fiscalizar e sua operacionalização, conseqüentemente, com as ações do fiscal em resguardar os direitos dos prestadores de serviços no que tange o objetivo contratual.

Tendo por pressuposto essa necessidade, o trabalho abordou o contexto do surgimento da terceirização e mais especificamente na Administração Pública, permitindo um maior entendimento suscitado pela visão geral deste fenômeno; elencou a legislação pertinente ao tema; trouxe as principais características e problemas relacionados à terceirização, além de trazer um apanhado da figura do fiscal de contrato que atua no órgão público. Os itens abordados são imprescindíveis para se conhecer a terceirização e suas peculiaridades, permitindo que a gestão e fiscalização dos contratos sejam realizadas com mais segurança e responsabilidade.

Tais informações, juntamente com o diagnóstico de dificuldades enfrentadas pelos servidores (realizado por meio dos questionários), como a dificuldade de atuação devido ao acúmulo de funções ou a falta de conhecimento em algumas áreas (como a legislação trabalhista, previdenciária e fiscal), permitem subsidiar a Administração com informações que permitirão tomar decisões mais direcionadas à fiscalização.

Contudo, para responder ao problema apresentado na pesquisa: se os processos de fiscalização dos contratos terceirizados na UFRB vêm sendo conduzidos de acordo com os preceitos da legislação correspondente? A pesquisa apontou que as condições vivenciadas no exercício da função por estes fiscais divergem das orientações legais contidas na legislação, o que acaba contribuindo para dificultar o processo de fiscalizar, no qual a necessidade de capacitação constante voltada à fiscalização para preparar o servidor a executar o serviço e exercer a fiscalização com segurança nos atos e atitudes é imprescindível, haja vista que, a norma é constantemente aperfeiçoada com o surgimento de novas necessidades e sua aplicação é obrigatória para Administração Pública.

Outro ponto cuja abordagem foi imprescindível neste estudo é a possibilidade de ser estudada a escolha de fiscal com dedicação exclusiva e com gratificação específica para o exercício da função, visto que hoje os servidores/fiscais possuem

outras atribuições na sua unidade de lotação que demandam volume de trabalho outros que acabam por não conseguir efetivar as ações da fiscalização.

Percebeu-se também com este estudo que é de suma importância a participação dos fiscais nos procedimentos iniciais da contratação, tais como, na elaboração do Termo de Referência, no Edital, no Contrato e no processo licitatório de fato, para que com isso, o fiscal passe a conhecer todos os documentos pertinentes à contratação, se sentindo seguro administrativamente e, o fiscal estando ciente das informações para atuar de forma eficiente junto às contratadas, cobrando, exigindo, penalizando e resguardando os direitos dos trabalhadores, estará sujeito a menos ocorrências de descumprimento contratual pelas empresas (por exemplo: atraso de salários, não recolhimento de direitos trabalhistas, entre outros) por conseguinte resguardar o fiscal de responsabilidade subsidiária e a instituição de onerar os cofres públicos com processos trabalhistas.

Após a análise dos resultados e a comprovação do problema, este estudo propõe um modelo para operacionalização da fiscalização de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, baseado nas legislações pertinentes e em vigor, visando melhor preparar e esclarecer os fiscais sobre as suas responsabilidades, direitos, deveres e obrigações no exercício da fiscalização (no apêndice B). Tomando como base o modelo proposto, propõe-se a criação de um curso *online* de educação continuada EAD sem tutoria para auxiliar e capacitar os fiscais no exercício da função, como exposto no plano de ensino no apêndice C.

Diante do exposto, espera-se que este estudo configure-se em relevante contribuição no campo da terceirização, sobretudo no que diz respeito a estudos e pesquisas, principalmente, os que abordem a fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados, a vivência dos prestadores de serviços e o acompanhamento das mudanças nas legislações em especial ao Projeto de Lei 4330/04, que regulamenta os contratos de terceirização no setor privado e para as empresas públicas, de economia mista, suas subsidiárias e controladas na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Como sugestão para pesquisas futuras sugere-se a criação de indicadores diferenciados de desempenho que servirão para avaliar e orientar os fiscais em busca de soluções concretas e a criação de um questionário que pode auxiliar na fiscalização, buscando a eficácia nos serviços prestados. Recomenda-se também vislumbrar outros vieses da temática.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. S. B. **Terceirização: parceria e qualidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Gampus, 1996. 109p.

ALVES, E. A. Dimensões da Responsabilidade Social da empresa: uma visão desenvolvida a partir da visão de Bowen. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 38, n.1, p. 37-45, jan/fev/mar. 2003. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR1953.pdf>>. Acesso em: 18 Mar. 2014.

ARAÚJO, M. SANCHES, O. A. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova [online]. 2005, n.65, pp. 137-173. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 Jan. 2015.

ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia no Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ASHLEY, P. A. *et al.* **Ética e Responsabilidade Social nos negócios**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

_____. Tribuna de Contas da União. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4. ed.. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910p.

_____. Tribuna de Contas da União. **Acórdão nº380/2008, 1ª Câmara**. Disponível em:<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight;jsessionid=0A8A75C2E409DA09AD50461F3A68C0B8?key=ACORDAO-RELACAO-LEGADO-68913-5-2008-3802008&texto=50524f43253341323134383132303037302a&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-EGADO;ACORDAO-RELACAOLEGADO;&high light=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 01 Out. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 29 Abr. 2014.

_____. **Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 14 Nov. 2014.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 01 Out. 2014.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.** Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 14 Nov. 2014.

_____. **Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013.** Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=695>>. Acesso em: 14 Nov. 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

_____. **Lei nº 9.032, de 28 de abril de 2005.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm>. Acesso em: 22 Abr. 2014.

_____. **Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 65, de 17 de janeiro de 2007.** Aprovar o Estatuto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, mantida pela União, com sede no município de Cruz das Almas, no Estado da Bahia. Diário Oficial da União. Seção 1. nº 14. 19 jan. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 331.** Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - res. 174/2011, divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

BRYSON, J.R.; LOMBARDI, R. **Balancing product and process sustainability against business profitability:** Sustainability as a competitive strategy in the property development process. *Business Strategy and the Environment*. V.18, n. 2, p. 97-107, 2009.

CAVALCANTI, A. C. L.; AZEVEDO, L. C. S.; PINHEIRO, M. M. A. O impacto dos custos de transação sobre as terceirizações governamentais – Enfoque teórico. In: Congresso Brasileiro de Custos. XI. 2002. São Paulo. **Anais...** São Paulo: CBC, 2002.

COASE, R. H. **The nature of the firm**. In: Stigler, J. G.; Boulding, K. E. (eds). *Readings in price theory*. Homewood : Irwin, 1937.

COLWELL, S.R.; JOSHI, A.W. **Corporate Ecological Responsiveness: Antecedent Effects of Institutional Pressure and Top Management Commitment and Their Impact on Organizational Performance**. *Business Strategy and the Environment*. V. 22, n. 2, p. 73-91, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos. **O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil: Relatório técnico**. Convênio SE/MTE nº 04/2003, Processo nº 46010.001819/2003-27. São Paulo. 2003.

ETHOS, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. **Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial**. São Paulo: Ethos e Akatu, 2008. Disponível em: <http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/Publicacoes/2Praticas_Perspectivas_RSE_pesq2008.pdf>. Acesso em: 18 Mar. 2014.

FONTES FILHO, J. R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso Internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

GIOSA, L. A. **III Pesquisa nacional sobre terceirização nas empresas**. São Paulo: Centro Nacional de Modernização, 2005.

_____, **Terceirização: Uma abordagem estratégica**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

_____, **Terceirização: Uma abordagem estratégica**. 6. ed. São Paulo: Editora Meca, 2007.

GOHR, Cláudia Fabiana; SANTOS, Luciano Costa. **Uma alternativa para a pesquisa sobre mudança estratégica: diretrizes para uma análise coevolucionário**. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2005, Porto Alegre - RS. **Anais...** Porto Alegre: ABEPRO, 2005. CD-ROM.

GOMES NETO, G.I; BRITO, N. R. **A terceirização no Brasil**. Curitiba: Íthala, 2012.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

GRANOVETTER, M. **Economic action and social structure: the problem of embeddedness.** In: Granovetter e Swedberg (ed.s.). *The Sociology of Economic Life.* Oxford: Westview Press, 1992.

LEWIN, A. Y.; VOLBERDA, H. W. **Prolegomena on coevolution: a framework for research on strategy and new organizational forms.** *Organization Science*, v.10, n.5, p.519-534, sep./oct. 1999.

LINS, A.; MACHADO, R.; PAIVA, A. **UFRB 5 anos: Caminhos, histórias e memórias.** 1ª edição. Cruz das Almas: ASCOM, 2010. 112 p.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho.** 13ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. 185p.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho.** 13ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. 185p

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony.** In: Powell e DiMaggio. *The new institutionalism in organizational analysis.* pp. 41-62. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 35. ed. São Paulo: PC Editorial Ltda, 2009.

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro.** 127f. Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.

MELO NETO, F. P. de, FROES, C. **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MONTEIRO, G. F. A; FARINA, E. M. M. Q; NUNES, R. **The Contractual Nature of Two-Sided Platforms: a research note.** Brasília: UCB. EALR, V. 5, nº 1, p. 153-165, Jan-Jun, 2014.

NASCIMENTO, S. et al. Abordagens da produção científica em administração publicada na base scopus à luz da teoria institucional, de 2000 a 2013. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 7, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/1945>>. Acesso em: 30 Mar. 2015.

NAPOLEÃO, R. S. **A percepção dos gerentes e trabalhadores de uma grande empresa que se quer socialmente responsável sobre as ações direcionadas ao público interno.** 2007. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Administração.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RAMOS, D. M. O. **Terceirização na Administração Pública**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2001. 176p.

RODRIGUES, L. **O processo de terceirização e a presença de arranjos institucionais distintos na colheita da cana-de-açúcar**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08112006-143525/>>. Acesso em: 2015-01-21.

SANTOS, C. T. B. **A responsabilidade social empresarial de um banco de investimento americano sob a ótica de seu público interno no Brasil e na Argentina**. 2007:140f. Dissertação (Mestrado Profissional de Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte.

SANTOS, D. P. F. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 191p.

SARSUR, A. M. *et al.* Repensando as relações de trabalho: novos desafios frente aos múltiplos vínculos de trabalho. In: ENANPAD, 26 (XXVI), 2002, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002 (GRT 1.930).

SCHERER, F; MADRUGA, L. R. G. **A Perspectiva Coevolucionário e sua Aplicação à Teoria das Organizações**. Revista de Gestão e Projetos - GeP, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 3, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/98>>. Acesso em: 18 Fev. 2015.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização: Privatizações, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TEIXEIRA, H. J. *et al.* Willansom: Prêmio nobel de economia 2009 e a gestão contratual na administração pública. In: CONSAD, III, 2010, Brasília. **Anais....** Brasília: CONSAD, 2010.

UFRB. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/1753693/Downloads/pdi-ufrb-2010-2014.pdf>>. Acesso em: 18 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Auto avaliação Institucional** (Relatório Parcial II do Ciclo Avaliativo 2012-2014). Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2014. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/cpa/images/II%20Relatrio%20Parcial%20de%20Autoavaliacao%20Institucional%202012_2014.pdf>. Acesso em: 18 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2006**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_ufrb_2006.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2007**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2008. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_ufrb_2007.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2009. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao-ufrb-20081.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2010. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_ufrb_2009.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2010**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2011. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_ufrb_2010.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2012. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatrio_gesto_ufrb_2011.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2012**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2013. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_UFRB__2012.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2013**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2014. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_de_gestao_2013.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2014**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/relatorio/relatorio_gestao_ufrb_2014.pdf>. Acesso em: 31 Mar. 2015.

VIEIRA, A. P. et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 383p.

VIEIRA, A. P. et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl, 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 433 p.

WILLIAMSON, O. **The economics of organization**: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, pp.549-577, nov. 1981.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Modelo de Questionário

Pesquisa sobre a operacionalização da fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados.

Informações gerais:

1. Faixa de idade:

- 18 a 25 26 a 35 36 a 45
 46 a 55 56 a 65 Acima de 65

2. Escolaridade:

- Médio
 Superior incompleto
 Superior completo
 Pós-graduação

3. Sexo:

- Feminino Masculino

4. Local de residência: _____

5. Tempo como servidor público (anos e meses. Ex: 1 ano e 9 meses):

6. Tempo na UFRB (anos e meses. Ex: 1 ano e 9 meses):

7. Função exercida na UFRB: _____

Eixo 1. Grau de conhecimento sobre fiscalização de contratos na UFRB:

1. Atualmente você é Gestor, fiscal e/ou suplente?

- Gestor Fiscal Suplente

2. Houve consulta para seu nome ser indicado para fiscal?

- Sim Não

3. Houve orientação e/ou capacitação para o exercício da atividade de fiscal?

- Sim Não

4. Sente-se ou sentiu-se capacitado para o exercício da função de fiscal?

- Sim Não

5. Atualmente, você considera na UFRB a atividade de fiscal como sendo de dedicação exclusiva?

- Sim Não

6. Você fez parte da equipe de apoio da licitação do serviço fiscalizado?

- Sim Não

7. Considera importante esta participação?

- Sim Não

8. Você recebeu o material (Termo de Referência, Edital e Contrato) para fiscalizar o serviço e a empresa?

- Sim Não

9. Em caso negativo, sente ou sentiu que a falta deste material compromete a atividade como fiscal?

- Sim Não

10. Você tem/teve conhecimento da sua real competência como fiscal?

- Sim Não

11. Você tem/teve conhecimento da legislação que rege a fiscalização?

- Sim Não

12. Você já leu ou teve contato com esta legislação?

- Sim Não

13. Quanto tempo por dia dedicou ou dedica à fiscalização?

- Menos de uma hora 1 a 2 horas
 3 a 4 horas 5 a 6 horas 7 a 8 horas

14. Houve ou há apoio técnico (equipe de apoio) para fiscalizar o contrato?

- Sim Não

15. Você fiscaliza ou fiscalizava os serviços nos campi fora da sede (Cruz das Almas)?

- Sim Não

15.1 Se sim, com que frequência?

- Mensal Semestral Anual Por conveniência

16. Houve ou há apoio logístico para efetuar as fiscalizações nos Campi fora da sede?

- Sim Não

17. Se fosse opcional, você (atualmente ou na época em que era) deixaria de ser fiscal?

- Sim Não

17.1. Porque? _____

Eixo 2. Informações sobre o exercício da atividade de fiscalização de contratos na UFRB.

1. No início da fiscalização, você se inteirou das informações do Termo de Referência e do Contrato para fiscalizar a execução do serviço?

- Sim Não

1.1 Se sim, houve dificuldade na compreensão da redação do Termo de Referência e Contrato para a prática de fiscal?

- Sim Não

2. Você fez ou faz mensalmente um relatório técnico da fiscalização das atividades?

- Sim Não

2.1 Se não, por quê? _____

3. Você recebeu o cronograma e/ou check list de fiscalização?

- Sim Não

4. Quanto tempo você tinha ou tem para analisar a documentação comprobatória do serviço prestado para atestar a nota fiscal?

- 1 dia 2 a 3 dias 4 a 5 dias acima de 6 dias

4.1 Este tempo era ou é suficiente para a análise?

- Sim Não

5. Ao analisar e atestar a fatura, você tinha ou tem certeza da veracidade das informações apresentadas?

- Sim Não

5.1 Para se certificar da veracidade, você realizava ou realiza a conferência das certidões?

- Sim Não

6. Houve ou há dificuldade na apresentação da documentação fiscal?

- Sim Não

7. Houve ou há dificuldade na conferência da documentação trabalhista/previdenciária?

- Sim Não

8. Considerava e/ou considera ocorrências e ingerências como prática aceitável?

- Sim Não

8.1 Como você lidava/lida com elas?

9. Você teve ou tem ciência de que pode vir a ser responsabilizado por eventuais danos que poderiam ser evitados?

- Sim Não

10. Você tem ciência sobre o grau de responsabilidade que é exercer a função de fiscal e que poderá ser responsabilizado mesmo depois de deixar de exercer a função?

- Sim Não

12. A falta/inoperância de um sistema ("SIPAC-módulo contratos") interfere na eficiência de seu trabalho como fiscal?

- Sim Não

13. De acordo com a Lei nº 8.666, no seu Art. 67, a equipe de apoio da fiscalização poderá ser exercida por terceiros, por meio de contratação. Você acha que a UFRB deveria contratar terceiros para apoiar a fiscalização dos contratos?

- Sim Não

Eixo 3. A UFRB e o exercício da função de fiscal de contratos

Se possível, com base no seu conhecimento sobre fiscalização de contratos, apresente sugestões de como a UFRB poderia colaborar para o exercício da função, com vistas a uma melhor aplicação da legislação e, conseqüentemente, resguardar os direitos dos terceirizados e do servidor Gestor, Fiscal e Suplente.

Eixo 4. A UFRB e a terceirização

1. Você acha que a terceirização de alguns serviços na UFRB é vantajosa ou desvantajosa?

- Sim Não Não tem opinião a respeito /
indiferente

2. Por quê? _____

APÊNDICE B – Modelo para operacionalização da fiscalização

MODELO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DE
SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO
DE OBRA TERCEIRIZADA

CIDADE
ANO

INSERIR A EQUIPE DA INSTITUIÇÃO

CIDADE
ANO

APRESENTAÇÃO

A fiscalização eficiente, eficaz e efetiva dos contratos administrativos constitui fator primordial para o alcance dos melhores resultados da contratação. Os agentes públicos envolvidos, especialmente o Fiscal do Contrato, devem conhecer a legislação e ter clareza sobre as suas responsabilidades e competências.

Esta minuta de “Manual de Operacionalização da Fiscalização de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra” foi desenvolvida por meio do trabalho de dissertação apresentado ao Mestrado Profissional de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, baseado nos manuais da Advocacia Geral da União (AGU), Controladoria Geral da União (CGU) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), tendo como objetivo principal auxiliar os fiscais de contratos, de forma clara e geral, utilizando como referencial as legislações vigentes, bibliografias conceituadas sobre o tema, além dos resultados obtidos na dissertação.

O manual apresenta definições do Serviço Público acerca da fiscalização dos contratos presentes nas normas sobre Licitações e Contratos Administrativos, e descreve: o perfil, a forma de designação, as competências, as vedações e a responsabilidade do Fiscal do Contrato; a documentação a ser entregue pelas contratadas; procedimentos de ateste e pagamento às Contratadas; a legislação recomendada; importantes sites oficiais e alguns modelos de documentos.

Ressalta-se que este manual não substitui o estudo e o aprofundamento pelos gestores/fiscais dos contratos da administração pública sobre a Lei de Licitações, a Instrução Normativa SLTI MPOG 02/2008 e suas alterações e demais legislações correlatas.

Cumprindo ainda esclarecer que será utilizado neste manual o termo “**FISCAL DE CONTRATO**” tanto para a função de gestor, quanto de fiscal, pois a maioria dos servidores públicos (senão todos) acumulam as duas funções e são denominados como tal.

O manual poderá sofrer atualizações em decorrência de mudanças na legislação ou nos procedimentos institucionais, situação a ser analisada pelos setores competentes, isoladamente ou em conjunto com outros setores técnicos.

SUMÁRIO

CAPITULO 1	101
DEFINIÇÕES	101
CAPITULO 2	105
FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS	105
2.1 FUNDAMENTO LEGAL - OBRIGATORIEDADE	105
2.2 POR QUE FISCALIZAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?	105
2.2.1 DA DESIGNAÇÃO DO FISCAL	106
2.2.2 O FISCAL	107
2.2.3 PERFIL DO FISCAL	107
2.2.4 COMPETÊNCIAS DO FISCAL	108
2.2.5 VEDAÇÕES AO FISCAL DO CONTRATO	113
2.2.6 RESPONSABILIDADE DO FISCAL	113
2.2.7 RECUSA AO ENCARGO	114
2.2.8 RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA	114
2.2.9 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	116
CAPITULO 3	118
SUGESTÕES DE ORIENTAÇÕES BÁSICAS AOS FISCAIS	118
3.1 ORIENTAÇÃO GERAL A TODOS OS FISCAIS DE CONTRATOS	118
3.2 SUGESTÕES AO FISCAL DO CONTRATO	118
CAPITULO 4	125
LEGISLAÇÃO E SITES OFICIAIS	126
4.1 LEGISLAÇÃO RECOMENDADA:	126
4.2 SITES OFICIAIS RECOMENDADOS:	128
CAPITULO 5	129
MODELOS DE FORMULÁRIOS	129
ANEXOS	132

CAPITULO 1 DEFINIÇÕES

Para fins deste manual, considera-se:

EDITAL DE LICITAÇÃO: Instrumento através do qual ficam estabelecidas as regras da licitação. Trata-se da lei máxima do certame, ao qual a Administração Pública está intimamente atrelada, dele não podendo se afastar, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como ao princípio da legalidade (Artigos 3º e 41 da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

TERMO DE REFERÊNCIA: Documento Anexo ao Edital de Licitação que contém os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e orientar a execução e a fiscalização contratual (Anexo VII da IN SLTI MPOG 02/2008 e suas alterações) (BRASIL, 2008).

CONTRATO: A Lei de Licitações considera contrato todo e qualquer ajuste celebrado entre órgão ou entidade da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas. Embora tenha suas origens no direito civil, o contrato administrativo tem como principal característica a presença de cláusulas exorbitantes, ou seja, aquelas que ultrapassam as normas do direito civil, conferindo certos privilégios à Administração para melhor atender ao interesse público (Parágrafo Único do Artigo 2º e Artigo 58 da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO: Atividade exercida de modo sistemático e pontual pelo fiscal do Contrato, representante da administração pública especialmente designado, que consiste no acompanhamento zeloso e diário sobre as etapas / fases da execução contratual, tendo por finalidade verificar se a Contratada vem respeitando a legislação vigente e cumprindo fielmente suas obrigações contratuais com qualidade (BRASIL, 1993).

FISCAL DO CONTRATO: Representante da administração pública especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Cabe ao Fiscal, comunicar o seu substituto, com antecedência, sobre os períodos de sua ausência (Artigo 67 §§ 1º e 2º da Lei da Lei 8.666/93 e Inciso I, § 2º do Artigo 31 da IN SLTI MPOG 02/2008 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

FISCAL SUBSTITUTO DO CONTRATO (SUPLENTE): Representante da administração pública que receberá as atribuições do Fiscal do Contrato somente na ausência do titular, de forma a não interromper o monitoramento e a fiscalização da execução contratual, como no caso de gozo de férias, licenças médicas, maternidade e paternidade, ou em outras hipóteses de afastamento previstas na Lei nº 8.112/1990 e suas alterações. Cabe ao Fiscal Substituto, informar o titular, todas as ocorrências registradas durante a sua ausência (Artigo 67 §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

ORDEM DE SERVIÇO OU FORNECIMENTO: Documento emitido pelo Fiscal do Contrato que determina à Contratada a data de início da prestação de serviços, entrega de materiais ou equipamentos. Pode ser dispensada a sua emissão quando a data do início da execução estiver estabelecida em cláusula contratual (BRASIL, 1993).

TERCEIRIZADOS: Empregados das Contratadas que prestam serviços na administração pública, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 1993).

PREPOSTO DA CONTRATADA: Representante indicado por escrito pela Contratada para atuar durante a execução do contrato (Artigo 68 da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

LIVRO OU RELATÓRIO DE OCORRÊNCIAS: Documento no qual serão anotadas todas as ocorrências e providências relacionadas com a execução do contrato (§ 1º do Artigo 67 da Lei da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

GLOSA: Trata-se de um desconto de valores na nota fiscal da Contratada, determinado pelo Fiscal do Contrato, quando a Contratada não produzir resultados, deixar de executar ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas ou deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução dos serviços, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada (IN SLTI MPOG 02/2008 e suas alterações) (BRASIL, 2008).

TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO: Documento assinado pelo Fiscal do Contrato em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do Contratado, que formaliza a entrega em caráter provisório do material. (Artigos 72 a 76 da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO: Termo circunstanciado emitido pelo Fiscal do Contrato ou comissão para comprovar a adequação do objeto aos termos

contratuais e o recebe em definitivo (Artigos 72 a 76 da Lei 8.666/93 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

ATESTES: Aposição de carimbo e assinatura do Fiscal do Contrato na frente da nota fiscal da Contratada, que confirma a entrega de bens ou a prestação de serviços para a administração pública, em conformidade com o disposto no edital de licitação e seus anexos; na proposta da contratada e no contrato (BRASIL, 1993).

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS: Penalidades aplicadas a contratada em razão de descumprimento de obrigações contratuais em caráter repressivo e pedagógico. Trata-se de um poder (dever) da Administração a ser exercido com razoabilidade e proporcionalidade. A aplicação de sanções não compete a fiscalização do contrato, no entanto, compete ao Fiscal do Contrato solicitar a autoridade competente a abertura do processo para aplicação de sanções, quando não obtiver êxito na resolução de problemas pela Contratada (Artigos 81 a 87 da Lei 8.666/93, Artigo 7º da Lei 10.520/02 e Artigo 2º, Parágrafo Único, Inciso VI da Lei 9.784/99 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

PARECER DO FISCAL DO CONTRATO: Manifestação por escrito do Fiscal do Contrato através de notas técnicas, memorandos, ofícios e despachos nas folhas do processo administrativo (BRASIL, 1993).

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO - CCT: Acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho. Integra a proposta da Contratada no caso de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (Artigos 611 a 625 da Lei 5.452/43 e suas alterações) (BRASIL, 1943).

SERVIÇOS CONTINUADOS: Serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da administração pública e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. Podem ter a sua vigência prorrogada, limitada a 60 (sessenta) meses (Artigo 57 da Lei 8.666/93 e Anexo I da IN SLTI MPOG 02/2008 e suas alterações) (BRASIL, 1993).

PROCESSO PARA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS: Solicitado pelo Fiscal do Contrato, autorizada a sua abertura pela autoridade competente, o Processo Administrativo para Aplicação de Sanções deve conter cópias do edital, proposta da contratada, termo de homologação, contrato, ordens de serviço ou fornecimento, aditivos e apostilamentos e, principalmente, um dossiê administrativo

do Fiscal do Contrato que comprove o descumprimento da obrigação contratual por parte da contratada. Com a finalidade de manter um histórico de possíveis falhas na execução contratual, o mesmo processo poderá ser reaproveitado para aplicação de outras sanções, além daquela que originou a sua abertura. Encontra-se sempre à disposição do Fiscal do Contrato (BRASIL, 1993).

CAPITULO 2

FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

2.1 FUNDAMENTO LEGAL – OBRIGATORIEDADE

A determinação legal decorre do artigo 67 da Lei 8.666/93. O Artigo 58, inciso III da citada Lei assegura à Administração a prerrogativa de fiscalizar os contratos.

A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, designado por meio de designação em cada processo administrativo de contratação.

O fiscal deverá adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do acordado, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. As decisões e providências que ultrapassem a sua competência deverão ser encaminhadas a seus superiores hierárquicos, em tempo hábil, para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

2.2 POR QUE FISCALIZAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?

Tal questionamento pode ser respondido através do exemplo abordado por Maryberg Braga Neto em seu Manual de Gestão de Contratos Terceirizados (2001), que à pág. 24 faz um breve relato de sua experiência no serviço público:

“Em um prédio de determinado órgão, foi verificada a desativação de quatro andares, que passaram a ser ocupados por órgão diverso do contratante, mas cujos serviços de limpeza continuaram a ser pagos indevidamente. A Contratada recebia sem prestar os serviços. O órgão que passou a ocupar os andares contratou outra empresa limpadora e passou a pagar pelos serviços de limpeza. Portanto, o pagamento do mesmo local era ilegalmente pago duas vezes por órgãos e para empresas diferentes...”.

O Tribunal de Contas da União em seu Manual de Licitações e Contratos, (3ª. Edição Revista, Atualizada e Ampliada, Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, p. 346, 2006) salienta com muita propriedade que “O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos” (SANTOS, 2013).

São inúmeras as decisões que corroboram a relevância de fiscalizar a execução dos contratos; dentre essas destacam-se:

“Designe formalmente para acompanhar e fiscalizar a execução de todo e qualquer contrato firmado, representante da Administração, o qual deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relativas ao contrato, bem como adotar medidas com vistas à regularização das falhas ou defeitos observados, em cumprimento ao que dispõe o art. 67, caput e seus parágrafos, da Lei nº 8.666/93”. (Acórdão TCU 1412/2004 Segunda Câmara) (BRASIL, 2011).

“Proceda à designação de representante da Administração para fins de acompanhamento e fiscalização da execução de seus contratos, conforme capitulado no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, no art. 6º do Decreto nº 2.271/97 e no item 6 da IN/MARE Nº 18/97.” (Acórdão TCU 595/2001 Segunda Câmara) (BRASIL, 2011).

Isto se justifica porque a etapa de execução do contrato é das mais complexas enfrentadas pela Administração, podendo surgir aí irregularidades e ilegalidades que justificam uma série de providências extrajudiciais e judiciais contra a Administração contratante, o contratado e o próprio agente fiscalizador do contrato.

É na implementação das medidas administrativas na fase de execução que a Administração Pública apresenta vícios e imperfeições, pois na fase precedente (licitação), há disputa e, de certa forma, os próprios concorrentes se fiscalizam, evitando irregularidades.

2.2.1 DA DESIGNAÇÃO DO FISCAL

O fiscal (ou equipe de apoio) do contrato é(são) o(s) servidor(es) da Administração, a quem incumbe o dever de acompanhar a execução do contrato (vide artigo 67, “caput”, Lei Federal nº 8.666/93). A designação do fiscal recairá sobre o titular da unidade que tenha conhecimento técnico do objeto do contrato. A Lei nº 8.666/93 atribui ao fiscal autoridade para acompanhar sistematicamente o desenvolvimento do contrato, o que lhe possibilita corrigir, no âmbito da sua esfera de ação e no tempo certo, eventuais irregularidades ou distorções existentes (BRASIL, 1993).

Sua designação pode estar prevista no próprio instrumento contratual ou formalizada em termo próprio, ou em emissão de portaria.

2.2.2 O FISCAL

O fiscal é o representante da administração para acompanhar a execução do contrato. Deve agir preventivamente, observando se a contratada dá cumprimento às regras previstas no instrumento contratual, buscando alcançar os resultados esperados no ajuste e trazer benefícios e economia para a Administração. O acompanhamento pelo FISCAL DO CONTRATO não divide, nem tampouco retira do CONTRATADO (PARTICULAR) suas obrigações. O acompanhamento do AGENTE FISCALIZADOR se presta a situar a Administração quanto à correta execução do contrato pelo CONTRATADO, permitindo que seja exigido deste a implementação objeto no prazo, entre outras tarefas (BRASIL, 2013).

A função do FISCAL DE CONTRATOS é de ser um facilitador para o ADMINISTRADOR PÚBLICO, pois permite que seja acompanhado de perto o respeito aos direitos das partes e o cumprimento das obrigações de contratante e contratado (BRASIL, 2011).

NOTA: O art. 67 da Lei 8.666/93 determina que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, sendo ainda permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

2.2.3 PERFIL DO FISCAL

A Lei nº 8.666/93 não faz referência expressa ao perfil do fiscal do contrato. Todavia, em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado de certas qualificações, tais como:

- a) gozar de boa reputação ético-profissional;
- b) possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado;
- c) não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

- d) não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;
- e) não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União ou junto a Tribunais de Contas de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios;
- f) não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro;
- g) ser, preferencialmente, servidor de carreira (BRASIL, 1993).

A função de Fiscal do Contrato, nos termos do artigo 67 da Lei 8.666/93 e suas alterações, deve recair, preferencialmente, sobre servidores públicos que tenham conhecimento técnico ou prático a respeito dos bens e serviços que estão sendo adquiridos e/ou prestados (BRASIL, 1993).

O Fiscal do Contrato deve, necessariamente, buscar a otimização dos recursos e manter a qualidade nos serviços prestados. Deve, também, ser proativo, saber orientar, defender direitos, manifestar-se motivadamente em todas as anotações que fizer no livro ou relatório de ocorrências, possuir organização com vistas a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado (BRASIL, 1993).

O Fiscal do Contrato é independente e deve ter a responsabilidade de conduzir os trabalhos de acordo com os princípios da Administração Pública; para tanto, deve ser capaz de tomar decisões equilibradas, harmônicas e válidas. No entanto, as questões que extrapolem as suas competências devem ser encaminhadas para a área competente (Superior Hierárquico), para que possam ser resolvidas em tempo hábil (BRASIL, 2013).

2.2.4 COMPETÊNCIAS DO FISCAL

- a) Conhecer o edital de licitação e seus anexos; a proposta da contratada; o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, todos devidamente instruídos no

- Processo Administrativo, sanando qualquer dúvida com as demais áreas responsáveis da Administração, objetivando o fiel cumprimento do contrato.
- b) Conhecer a legislação sobre Licitações e Contratos Administrativos, principalmente, as normas que disciplinam ou tratam do objeto contratado.
 - c) Conhecer muito bem a descrição do objeto contratado (quantitativo, prazos, locais, serviço a ser prestado, mão de obra necessária e material a ser empregado).
 - d) Emitir Ordem de Serviço ou Fornecimento para o início da execução do objeto contratual, quando o contrato não estabelecer a data de início da execução.
 - e) Acompanhar rotineiramente a execução contratual, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados.
 - f) Zelar pelo bom relacionamento com a Contratada, mantendo um comportamento ético, probo e cortês, considerando encontrar-se investido na qualidade de representante da Administração Pública.
 - g) Verificar e controlar os uniformes, materiais e equipamentos a serem fornecidos pela contratada, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados, especialmente nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.
 - h) Verificar se os custos dos insumos (uniformes, materiais e equipamentos), previstos na Planilha de Custos e Formação de Preços da Contratada, correspondem aos insumos que a Contratada vem fornecendo para a execução contratual. Caso os custos estejam superestimados, comunicar ao setor de Contratos para que a área proceda à redução ou eliminação desses custos, como condição para prorrogação da vigência contratual.
 - i) Conhecer o quantitativo de terceirizados vinculados ao contrato e verificar se a Contratada está disponibilizando o efetivo previsto, repondo os profissionais que estiverem ausentes, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados, nos contratos de serviços que envolvam mão de obra.
 - j) Verificar se os terceirizados estão desempenhando funções compatíveis com o cargo, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados, nos contratos de serviços que envolvam mão de obra.

- k) Verificar se os terceirizados estão cumprindo regularmente a jornada de trabalho, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados, nos contratos de serviços que envolvam mão de obra.
- l) Autorizar e controlar a realização de horas extraordinárias dos terceirizados, nos contratos de serviços que envolvam mão de obra, caso haja previsão contratual.
- m) Verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de trabalho e das demais obrigações dispostas na Consolidação das Leis do Trabalho em relação aos terceirizados vinculados ao contrato.
- n) As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao Preposto da Contratada. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos terceirizados.
- o) Manter contato com o preposto ou representante da Contratada, durante toda a execução do contrato, com o objetivo de garantir o cumprimento integral das obrigações pactuadas.
- p) Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, solicitar à Contratada, mediante notificação formal e devidamente motivada, a substituição de terceirizado com comportamento julgado prejudicial, inconveniente ou insatisfatório à disciplina ou ao interesse da Administração Pública. Poderá, por iguais motivos, ser solicitada também a substituição do Preposto da Contratada.
- q) Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, manter planilha de controle atualizada, contendo nome e CPF; cargo; escolaridade; data de admissão, transferência ou demissão dos terceirizados e entrega de uniformes e equipamentos.
- r) Comunicar, imediatamente, ao setor de Contratos quando ocorrer admissões, substituições ou demissões de terceirizados, para que a área possa solicitar o envio dos documentos pela Contratada e atualizar a planilha dos terceirizados ativos.
- s) Adotar outros mecanismos próprios para o acompanhamento da execução dos serviços que envolvam mão de obra, estabelecendo formas de controle da execução dos serviços e, principalmente, não permitindo, admitindo,

- possibilitando ou dando causa a atos que ensejem a caracterização de vínculo empregatício.
- t) Avaliar o nível de satisfação do público usuário quanto à qualidade dos serviços prestados ou materiais e equipamentos fornecidos, através de pesquisas de satisfação e/ou apuração e registro de reclamações.
 - u) Quando houver mudanças na fiscalização do contrato, o Fiscal Titular deverá entregar e protocolar todos os mecanismos de controle ao seu sucessor, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data da designação do novo fiscal do contrato. O Fiscal Titular que não transferir todos os documentos e mecanismos de controle ao seu sucessor, estará sujeito a responsabilizações futuras.
 - v) Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados.
 - w) Solicitar à Contratada, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem.
 - x) Esclarecer as dúvidas do preposto ou representante da Contratada, consultando as demais áreas responsáveis da instituição, quando necessário.
 - y) Exigir que a Contratada mantenha, permanentemente, o bom estado de limpeza, organização e conservação nos locais onde serão executados os serviços.
 - z) Anotar em livro ou relatório todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
 - aa) Receber o processo administrativo do setor de Contratos e, no prazo de até 03 (três) dias úteis do recebimento, atestar a nota fiscal da Contratada e encaminhar o referido processo ao setor de contratos para providências quanto à apropriação e encaminhamento para autorização do pagamento. Na hipótese de pagamento de juros de mora e demais encargos por atraso, os autos devem estar instruídos com as justificativas e motivos, e ser submetido à apreciação do superior hierárquico, que adotará as providências para verificar a necessidade de apuração de responsabilidade, identificação dos envolvidos e imputação de ônus a quem deu causa ao atraso. Quando observada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, a Contratada deve ser notificada pelo setor de Contratos, sendo

- vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.
- bb) Emitir pareceres e assinar notificações em conjunto com o Superior Hierárquico nos processos para aplicação de sanções, quando solicitado pelo Setor de Contratos.
 - cc) Emitir pareceres e assinar notificações em conjunto com o(a) superior hierárquico nos processos para aplicação de sanções, quando solicitado pela Divisão de Contratos.
 - dd) Solicitar a utilização da garantia contratual ao setor de Contratos, caso seja necessário.
 - ee) Autorizar a liberação da garantia contratual à Contratada após o encerramento do Contrato, quando não houver pendências por parte desta e quando solicitada pelo setor de Contratos.
 - ff) Atender as solicitações da Procuradoria Federal e representar a instituição nas audiências judiciais que envolvam a execução do contrato e a Contratante.
 - gg) Emitir parecer desfavorável acerca do trabalho desenvolvido pela contratada, ou seja, contrário à prorrogação contratual, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias antes do fim da vigência do contrato, tempo necessário para abertura e conclusão de novo processo licitatório.
 - hh) Emitir parecer favorável acerca do trabalho desenvolvido pela contratada para prorrogação da vigência contratual, quando solicitado pelo setor de Contratos, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas da solicitação. Este parecer deve ser dirigido ao setor de Contratos da instituição para execução dos procedimentos da prorrogação contratual. O Fiscal do Contrato poderá ser responsabilizado pela falta de prorrogação contratual em decorrência do atraso na entrega deste parecer.
 - ii) Emitir pareceres relativos às solicitações da Contratada referentes à entrega de materiais e equipamentos, e execução da prestação de serviços.
 - jj) Emitir Termo de Recebimento Provisório ou Definitivo, quando previsto no Edital de Licitação ou no Contrato (BRASIL, 2011, 2013).

2.2.5 VEDAÇÕES AO FISCAL DO CONTRATO

- a) Permitir a subcontratação total do objeto, pois somente será permitida a subcontratação parcial mediante previsão contratual.
- b) Exercer o poder de mando sobre os terceirizados, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis indicados pela Contratada, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário.
- c) Direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas.
- d) Promover ou aceitar o desvio de funções dos terceirizados, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado.
- e) Considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.
- f) Negociar folgas ou compensação de jornada com os terceirizados.
- g) Manter contato com o contratado, visando obter benefício ou vantagem direta ou indireta, inclusive para terceiros.
- h) Praticar outros atos de ingerência na administração da contratada (BRASIL, 2011, 2013).

2.2.6 RESPONSABILIDADE DO FISCAL

O Fiscal do Contrato responde ADMINISTRATIVAMENTE, se agir em desconformidade com seus deveres funcionais, descumprindo regras e ordens legais. PENAL, quando a falta cometida for capitulada como crime, entre os quais se incluem os previstos na Seção III – Dos Crimes e das Penas, do Capítulo IV, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. CIVIL, quando, em razão da execução irregular do Contrato, ficar comprovado dano ao erário. (Capítulo IV – Das Responsabilidades, da Lei n.º 8.112/90 e suas alterações) (BRASIL, 2011, 2013).

2.2.7 RECUSA AO ENCARGO

- a) À Administração incumbe, por lei, nomear funcionário para o exercício da tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, bem assim como do recebimento do objeto do contrato. Deriva daí a obrigatoriedade legal de ser indicado um servidor para o exercício da missão de bem acompanhar e fiscalizar um contrato firmado pela Administração com o particular. Também deriva dessa nomeação a responsabilidade conferida ao agente, que poderá ensejar inclusive responsabilidades de ordem administrativa, civil e penal.
- b) Ninguém quer correr risco e é natural que servidores questionem a legitimidade do encargo, muitas vezes alegando que não prestou concurso para ser fiscal de contrato. Ledo engano: as designações advindas da Administração Pública, em decorrência de dispositivo legal, não conferem ao servidor atribuição que não estava prevista por ocasião do concurso de ingresso ao cargo.
- c) São deveres do funcionário cumprir as ordens superiores, exceto quando forem manifestamente ilegais. O raciocínio empregado para a designação de fiscal de contrato é o mesmo aplicável para o caso de nomeações para comissões sindicantes, estando também incumbido de realizar este mister. Trata-se de obrigação adicional, indicada entre os compromissos dos agentes públicos, não havendo, portanto, possibilidade de ser recusado o encargo.
- d) A recusa somente poderá ocorrer, segundo a doutrina, nas seguintes hipóteses:
 - Quando for impedido ou suspeito o agente (por ser parente, cônjuge, companheiro, ou por amigo íntimo ou inimigo, por ter recebido presentes, ter relação de débito ou crédito com o contratado ou qualquer outro tipo de interesse, direto ou indireto, plenamente justificado);
 - Por não deter conhecimento técnico específico e, em solicitando capacitação para tanto, está lhe for negada;
 - Quando a lei ou o objeto do contrato o exigir (BRASIL, 2011, 2013).

2.2.8 RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

Em 24 de novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/93. O dispositivo prevê que a inadimplência de empresas contratadas pelo Poder Público em relação a encargos

trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere para a Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem pode onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis (BRASIL, 2011, 2013).

A decisão foi tomada no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16, em face do Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho que, no item IV, responsabiliza subsidiariamente a Administração Pública direta e indireta pelos débitos trabalhistas, quando contrata serviço de terceiro. O enunciado tem servido de fundamento para que empregados de empresas terceirizadas que prestam serviços a entes públicos tenham satisfeitos os seus créditos trabalhistas em caso de inadimplência da empresa contratada.

“9 Enunciado nº 331, TST

Contrato de Prestação de Serviços - Legalidade

I. A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

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

III. Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

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, 2011, 2013).

Na ocasião, o presidente do Supremo, ministro Cezar Peluso, ressaltou que o resultado do julgamento “não impedirá o TST de reconhecer a responsabilidade com base nos fatos de cada causa”. Houve consenso entre os ministros no sentido de que o TST não poderá generalizar os casos e terá que investigar com mais rigor se a inadimplência tem como causa principal a falha ou a falta de fiscalização pelo órgão público contratante (BRASIL, 2011, 2013).

Assim, tendo em vista o pronunciamento do Supremo, os ministros do Tribunal Pleno do TST alteraram o texto do enunciado. Por unanimidade, o item IV ficou com a seguinte redação:

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

Por maioria de votos, o TST ainda acrescentou o item V à Súmula nº 331: “V- Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. ”

E, à unanimidade, o Pleno aprovou também o item VI, que prevê:

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

Assim, denota-se que a decisão do STF manteve a responsabilidade subsidiária da Administração, entretanto, apurando-se está na medida da fiscalização exercida dentro do contrato, colocando a atividade de fiscalização em patamar importantíssimo a fim de evitar tais responsabilizações (BRASIL, 2011, 2013).

2.2.9 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

A contratante dos serviços antecipa o recolhimento da contribuição devida pela empresa contratada, nas hipóteses previstas na legislação. Este valor equivale a onze por cento do valor bruto da nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços (BRASIL, 2011, 2013).

O valor retido deverá ser destacado na nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços, sendo compensado quando do recolhimento das contribuições destinadas à seguridade social devidas sobre a folha de pagamento dos segurados.

O contratado deverá elaborar folha de pagamento, Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Informações à Previdência Social e Guia da Previdência Social, distintas para cada estabelecimento ou obra de construção

civil da empresa contratante do serviço. A contratante deverá exigir cópias dessa documentação quando da quitação da nota fiscal ou fatura (BRASIL, 2011, 2013).

Em se verificando omissão de sua parte no cumprimento dessa obrigação é que poderão ser também responsabilizadas determinadas pessoas, físicas ou jurídicas, de alguma forma relacionadas ao fato gerador do tributo, os chamados responsáveis solidários. Nesse caso, o débito poderá ser cobrado de qualquer desses sujeitos, o devedor originário ou o responsável solidário, não podendo este se furtar à cobrança sob a alegação de que deve ser acionado primeiro aquele. Não há benefício de ordem (BRASIL, 2011, 2013).

CAPITULO 3

SUGESTÕES DE ORIENTAÇÕES BÁSICAS AOS FISCAIS

3.1 ORIENTAÇÃO GERAL A TODOS OS FISCAIS DE CONTRATOS

Recomenda-se aos agentes fiscalizadores dos contratos, o seguinte:

- Estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços.
- Elaborar formulários específicos para facilitar as respectivas avaliações periódicas, verificando a qualidade do serviço e, se possível, a opinião dos usuários do serviço.
- Anotar toda e qualquer ocorrência durante a prestação dos serviços, determinando a regularização de eventuais faltas ou defeitos.
- Comunicar ao superior imediato situações cujas providências escapem de sua competência, propondo providências cabíveis.
- Manter registro de informações de todos os contratos sob sua gestão, verificando a vigência, necessidade de prorrogação ou de nova contratação, tomando as providências cabíveis que estiverem na esfera de sua atribuição (BRASIL, 2011, 2013).

3.2 SUGESTÃO AO FISCAL DO CONTRATO

- a) Ler atentamente o Edital, Termo de Referência e Contrato.
- b) Elaborar 'check list' no início da vigência contratual com todas as informações necessárias ao bom e fiel cumprimento de sua função; observar especialmente no que dispõem os artigos 54, 57, 58, 59, 60, 65 da Lei nº 8.666/93 e outros relativos à matéria contratual.
- c) Observar as responsabilidades de contratante e contratada; o dia de início e o dia do fim da vigência do contrato.
- d) Registrar toda e qualquer ocorrência relativa ao acompanhamento e fiscalização do contrato.
- e) Manter um arquivo próprio, para o fim exclusivo de acompanhamento da execução do Contrato, onde possa guardar: cópia do Termo de Referência, cópia do contrato, proposta da contratada e edital completos; anexos; cópia do projeto básico, quando o caso; pasta de comunicações realizadas com o

preposto (cartas, notificações, etc.); pasta de resposta de comunicações feitas pelo preposto da contratada; pasta de comunicações internas.

- f) Manter um livro próprio de registro **para as anotações e 'check-list'**, providenciar a identificação na capa, da qual deverão constar obrigatoriamente: identificação do Contrato; o nome do órgão Contratante.
- g) Anotar as irregularidades encontradas, as providências que adotou, os incidentes verificados e os resultados dessas medidas, na forma acima sugerida.
- h) Em caso de dúvidas, solicitar assessoramento técnico necessário (BRASIL, 2011, 2013).

Quando se tratar de contratação de prestação de serviços com mão de obra de dedicação exclusiva, recomenda-se a elaboração pelo fiscal do contrato de planilha resumo no início da vigência contratual para auxiliá-lo na solicitação da documentação que deverá conferir.

Recomenda-se, ainda, a adoção da fiscalização das seguintes rotinas implementadas pela Contratada, para evitar eventual responsabilidade civil e trabalhista.

O órgão responsável pela fiscalização dos corretos procedimentos trabalhistas adotados tanto pela prestadora quanto pela contratante é o Ministério do Trabalho e Emprego, que, através da Instrução Normativa nº 3, de 29.8.97 – DOU de 01.9.97, disciplinou, dentre outras, deverá caber ao Agente de Fiscalização do Trabalho observar, primordialmente, a seguinte documentação:

- a) O contrato social das empresas, quando for o caso, para se auferir quais as suas atividades fim e meio.
- b) O contrato da prestação de serviços, para que se possa analisar a compatibilidade entre o objeto e as atividades desempenhadas pelo trabalhador.
- c) O registro de empregado, o qual deve permanecer no local de prestação dos serviços, para exame do contrato de trabalho e identificação do cargo para o qual o trabalhador foi contratado, ressalvada a utilização, por parte do trabalhador, de identificação, tipo crachá, contendo nome completo, função, data de admissão e o número do PIS/PASEP, hipótese em que o agente de fiscalização fará a verificação do registro na sede da empresa

prestadora, caso a localização desta seja no mesmo município onde está sendo realizada a ação fiscal.

- d) O horário de trabalho, cujo controle deve ser feito no local da prestação de serviços, salvo no caso de trabalhadores externos, cujo controle deve ser feito através de papeletas (planilha externa), mantendo-se o controle na sede da prestadora de serviços (BRASIL, 2011, 2013).

Essa documentação relacionada não tem caráter exaustivo, uma vez que o Agente de Fiscalização pode, ainda, solicitar outros a fim de aferir o correto procedimento adotado tanto pela prestadora quanto pela tomadora (CLT, art. 630, §§ 3º e 4º). Dessa forma, tendo em vista não estar obrigada por lei a prestadora de serviços a comprovar perante a tomadora a regularidade dos procedimentos trabalhistas adotados, a solução é a previsão contratual obrigando a contratada (prestadora) a fornecer a documentação que a Administração entende necessária para essa verificação (BRASIL, 2011, 2013).

Assim, tendo sido realizada a mencionada pactuação, o responsável pela fiscalização da perfeita execução do contrato terá subsídios jurídicos para exigir a apresentação periódica, por parte da prestadora, da seguinte documentação:

- a) Cópia do contrato de trabalho e do regulamento interno da empresa, se houver, bem como do acordo ou da convenção coletiva de trabalho, ou ainda, do acórdão normativo proferido pela Justiça do Trabalho, se for o caso, relativos à categoria profissional a que pertence o trabalhador, para que se possa verificar o cumprimento das respectivas cláusulas.
- b) Registro de empregado e cópia das páginas da carteira de trabalho e Previdência Social, atestando a contratação.
- c) Atestado de Saúde Ocupacional (ASO), comprovando a realização dos exames médicos (admissional e periódicos e, se for o caso, de retorno ao trabalho e de mudança de função).
- d) Comprovante de cadastramento do trabalhador no regime do PIS/PASEP.
- e) Cartão, ficha ou livro de ponto assinado pelo empregado, em que constem as horas trabalhadas, normais e extraordinárias, se for o caso.
- f) Recibo de concessão do aviso de férias (30 dias antes do respectivo gozo).
- g) Recibo de pagamento, atestando o recebimento de salários mensais e adicionais, férias + 1/3 e 13º salário (1ª e 2ª parcelas), quando da época

própria, além de salário-família, caso devido, assinado pelo empregado, ou, conforme o artigo 464 da CLT, acompanhado de comprovante de depósito bancário na conta do trabalhador.

- h) Comprovantes de opção e fornecimento do vale transporte, quando for o caso.
- i) Comprovantes de recolhimento de contribuição sindical e outras devidas aos sindicatos, se for o caso, na época própria.
- j) Comprovante de entrega da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e de que o trabalhador dela fez parte, quando for o caso.
- k) Documento que ateste o recebimento de equipamentos de proteção individual ou coletiva, se o serviço assim o exigir.
- l) Comprovantes que atestem o correto depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em conta vinculada aberta para esse fim.
- m) Outros de que a norma coletiva da categoria, o regulamento interno da empresa ou o próprio contrato de trabalho exigirem o cumprimento (BRASIL, 2011, 2013).

No caso de trabalhadores vigilantes (serviço de vigilância), além dos documentos acima, no que couber, devem ser exigidos também (Portaria Interministerial do Ministério do Trabalho e Emprego (MET) e do Ministério da Justiça (MJ), nº 12, de 21. 2. 2001 (DOU de 23.2.2001)):

- a) Comprovação da anotação realizada na Carteira Nacional de Vigilante.
- b) Comprovação da aprovação em curso de formação de vigilância.
- c) Comprovação de registro na Polícia Federal, autorizando o exercício da profissão.
- d) Em caso de porte de arma, autorização da Secretaria de Segurança Pública (BRASIL, 2011, 2013).

Havendo, eventualmente, a rescisão do contrato de trabalho de um trabalhador e substituição por outro, convém constar ainda a obrigatoriedade de apresentação por parte da empresa contratada, em relação ao empregado cujo contrato se extinguiu, os seguintes documentos:

- a) Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho, devidamente homologado quando o trabalhador tiver mais de um ano prestando serviços na empresa.
- b) Documento que comprove a concessão de aviso prévio, trabalhado ou indenizado, seja por parte da empresa, seja por parte do trabalhador.
- c) Recibo de entrega da Comunicação de Dispensa (CD) e do Requerimento de Seguro Desemprego, nas hipóteses em que o trabalhador possa requerer o respectivo benefício (dispensa sem justa causa, por exemplo).
- d) Cópia da Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS e da Contribuição Social (GRFC), em que conste o recolhimento do FGTS nos casos em que o trabalhador foi dispensado sem justa causa ou em caso de extinção de contrato por prazo determinado.
- e) Cópia do Atestado de Saúde Ocupacional (ASO), comprovando a realização do exame médico demissional (BRASIL, 2011, 2013).

Com essa documentação sendo periodicamente apresentada, apesar das dificuldades que possam se afigurar para a sua efetivação, terá o administrador segurança e tranquilidade no tocante a eventuais problemas que poderiam ocorrer ante a não observância pela empresa contratada das normas de proteção ao trabalhador.

Sugere-se a adoção do modelo em anexo de planilha a ser preenchida pelo órgão gerenciador no início do contrato contendo o rol de documentos trabalhistas e previdenciários a serem conferidos e o momento de sua solicitação.

Em não havendo estrutura mínima e suficiente para atender ao procedimento de todas as rotinas sugeridas acima, pode se optar por fazer uma rotina mais enxuta; entretanto, como já descrito acima, não se afasta nestes casos a responsabilidade subsidiária da Administração pelo que não foi fiscalizado (BRASIL, 2011, 2013).

3.3 DOCUMENTAÇÃO A SER APRESENTADA PELA CONTRATADA

- a) No momento da assinatura do contrato, a Contratada deverá apresentar a Carta de Preposto, que será solicitada pelo setor de Contratos da instituição.
- b) Logo após a celebração do contrato, o Fiscal do Contrato poderá emitir a Ordem de Serviço ou Fornecimento à Contratada para início da execução

contratual, sendo que uma via deste documento (protocolada pela Contratada) deverá ser encaminhada ao setor de Contratos para instrução processual.

- c) Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, cuja empresa contratada seja regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, a Contratada deverá apresentar as cópias simples dos seguintes documentos:

➤ No primeiro mês da prestação dos serviços:

I - Relação dos empregados terceirizados, contendo nome completo, CPF, escolaridade, cargo, horário de trabalho, remuneração, data de admissão, com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso.

II - Contrato de Trabalho e CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada.

III - Comprovante de escolaridade dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso.

IV - Exames médicos admissionais dos terceirizados que prestarão os serviços contratados.

V - Outros documentos exigidos no Edital e no Termo de Referência da Licitação.

➤ Mensalmente, acompanhada da nota fiscal de prestação de serviços:

I - Folha de Pagamento Analítica da Tomadora referente ao mês da prestação dos serviços.

II - SEFIP/GFIP/Conectividade Social Completa (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social) da Tomadora referente ao mês da prestação dos serviços.

III - Comprovantes de pagamento de salários, adiantamentos, férias, 13º salário e benefícios dos terceirizados que prestaram os serviços contratados.

IV - Comprovantes de pagamento do FGTS e INSS dos terceirizados que prestaram os serviços contratados.

V – O setor de Contratos verificará a situação fiscal, trabalhista e previdenciária através de consulta e emissão do SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores e/ou Certidões Negativas de Débitos.

VI - Outros documentos exigidos no Edital e no Termo de Referência da Licitação.

➤ Quando houver admissão, transferência ou demissão dos terceirizados:

I - No caso de admissão, a Contratada deverá apresentar a mesma documentação inicial;

II - No caso de transferência, a Contratada deverá apresentar uma declaração em papel timbrado, assinada por seu representante legal, comunicando que o empregado (nome completo, CPF e cargo) foi transferido para uma determinada instituição (razão social e CNPJ) a partir de determinada data, deixando de prestar os serviços para a contratante/tomadora referente ao determinado contrato;

III - No caso de demissão, a contratada deverá apresentar Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho, CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado demitido, comprovante de pagamento das verbas rescisórias e exame médico demissional.

➤ A qualquer tempo, desde que solicitado pelo Fiscal do Contrato:

I - Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer terceirizado que prestou ou está prestando os serviços contratados;

II - Cartão de ponto dos terceirizados;

III - Comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo edital de licitação; e

IV - Outros documentos exigidos no Edital e no Termo de Referência da Licitação (BRASIL, 2011, 2013).

3.4 PROCEDIMENTOS – NOTA FISCAL

Abaixo apresenta-se um passo-a-passo resumido sobre os procedimentos a serem seguidos para realizar o ateste e posterior pagamento das notas fiscais das Contratadas:

- 1º passo - verificar se o período, valor unitário, valor total e descrição dos serviços encontram-se de acordo com o estabelecido no contrato;
- 2º passo - verificar se a contratada apresentou a documentação prevista;
- 3º passo - não esquecer que, quando se tratar de faturamento trimestral, deverão ser apresentadas as guias correspondentes ao trimestre fechado;
- 4º passo - SE DE ACORDO, atestar (verificar se é caso de atestado parcial ou total);
- 5º passo - caso o agente fiscalizador não tenha em mãos o processo de pagamento, deverá localizá-lo, solicitando-o ao setor responsável, procedendo à juntada da documentação correspondente ao faturamento;
- 6º passo - no caso de devolução de nota fiscal ou de qualquer outro documento ou, ainda, quando houver necessidade de solicitar à contratada algum documento (guias, carta de correção, faturamento complementar), formular o pedido por escrito, por meio de ofício ou memorando, anexando uma via no processo;
- 7º passo - havendo necessidade de devolução da nota fiscal, manter uma cópia no processo, justificando o motivo da devolução;
- 8º passo - os documentos apresentados no processo deverão ser numerados com rubrica do servidor que promoveu a juntada;
- 9º passo - as notas fiscais e respectivos documentos não deverão tramitar em separado, evitando-se o extravio (BRASIL, 2011, 2013).

NOTA: Estando a nota fiscal e respectiva documentação de acordo para pagamento, o agente fiscalizador poderá atestar o serviço ou fornecimento. Depois, remeter os autos do processo para o Departamento de Administração. Se houver necessidade de saneamento de matéria/serviço ou de documentação, recomendar ao contratado providências nesse sentido, formalmente (notificação); somente após a resolução do evento poderá ocorrer a liquidação e pagamento da despesa.

CAPITULO 4

LEGISLAÇÃO E SITES OFICIAIS

Neste capítulo são apresentadas as legislações pertinentes e os sites oficiais recomendados onde será possível realizar pesquisas aprofundadas sobre o assunto como também obter melhor entendimento.

4.1 LEGISLAÇÃO RECOMENDADA:

- ✓ Constituição Federal - em especial os arts. 5º, caput e LV, e 37, caput.
- ✓ Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- ✓ Lei nº 9.784, de 1999, em especial o art. 2º - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
- ✓ Lei nº 4.150, de 1962 - Institui o regime obrigatório de preparo e observância das normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público.
- ✓ Lei nº 12.232/10 - Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.
- ✓ Lei nº 12.440, de 07.07.2011 – Altera o art. 2º; o inciso IV, do art. 27, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para exigir regularidade fiscal e trabalhista.
- ✓ Lei Complementar nº 123, de 2006 – Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei
- ✓ Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999 (em especial sobre o Acesso Aos Mercados, Seção Única - Das Aquisições Públicas - Capítulo V).
- ✓ Decreto nº 2.271, de 1997 - Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração
- ✓ Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
- ✓ Decreto nº 7.203, de 2010 - Nepotismo, especialmente o artigo 7º.

- ✓ Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 e suas alterações, disciplina a contratação de serviços continuados ou não pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.
- ✓ Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010 - Processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.
- ✓ Decreto n.º 5.452, de 1º de maio de 1.933 – Consolidação das Leis do Trabalho.
- ✓ Decreto nº 7.892, de 23 de Janeiro de 2013 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- ✓ Súmula 331 TST - Responsabilidade subsidiária, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.
- ✓ Súmula 444 TST - Jornada de Trabalho 12x36, assegurada a remuneração em dobro nos feriados trabalhados.
- ✓ TCU. Processo nº TC-010.063/2003-9. Acórdão nº 1.673/2003 2ª Câmara: [...] 1.5. registre os eventuais desvios relacionados com a execução dos contratos e adote providências no sentido de regularizá-los, em conformidade com o art. 67, § 1º da Lei 8.666/93 [...]
- ✓ TCU. Processo nº TC-010.035/2004-2. Acórdão nº 2.986/2005 1ª Câmara: 9.2.8. adote mecanismos de controle e monitoramento do cumprimento de procedimentos regulamentados internamente, relativamente a fiscalização da execução de contratos e atestação e autorização de pagamentos de faturas e demais documentos como comprovação da execução dos serviços, de forma a coibir o pagamento de faturas em desacordo com os termos contratuais pactuados e, especialmente, de valores não condizentes com os termos contratuais.
- ✓ TCU. Processo nº TC-013.636/2005-4. Acórdão nº 2.233/2006 2ª Câmara: 1.2. Recomendar à Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica que aprimore a fiscalização sobre os contratos em vigor, evitando sanções ou mesmo a rescisão contratual por inexecução do objeto, nos termos da Lei 8.666/93, arts. 76, 86 a 89.
- ✓ TCU. Processo nº TC-006.289/2004-8. Acórdão nº 3.498/2006 Plenário: 2.8. lavre, doravante, livro de ocorrências ou controle equivalente, visando registrar todos os fatos que venham a sobrevir a execução dos contratos firmados.

- ✓ TCU. Processo nº TC-006.061/2004-6. Acórdão nº 552/2005 2ª Câmara: [...] cuide para que na execução do contrato firmado pelo Órgão, o representante da Administração especialmente designado para o seu acompanhamento e fiscalização, anote em registro próprio (Diário de Ocorrências) todas as ocorrências relacionadas a execução do mesmo, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, a teor do § 1º da Lei 8.666/93 [...]
- ✓ TCU. Processo nº TC-006.503/2004-0. Acórdão nº 734/2005 1ª Câmara: [...] providencie os livros de ocorrência para cada contrato celebrado pela DRT, conforme § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93 [...]
- ✓ TCU. Processo nº TC-006.254/2004-2. Acórdão nº 1.489/2004 Plenário – No mesmo sentido: Processo nº TC-015.700/1995-0. Decisão nº 372/1996 - 2ª Câmara [...] anote em registro próprio (Livro de Ocorrências ou Boletim Diário de Obras) todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, nos termos do art. 67, § 1º da Lei 8.666/93.
- ✓ TCU. Processo nº TC-026.200/2007-3. Acórdão nº 1.330/2008 Plenário: 9.4.20. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que instrísse seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei 8666/93, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos "atestos" emitidos.

4.2 SITES OFICIAIS RECOMENDADOS:

www.tcu.gov.br

www.comprasgovernamentais.gov.br

www.cgu.gov.br

www.governoeletronico.gov.br

www.agu.gov.br

www.planalto.gov.br

www.stf.jus.br

www.tst.jus.br

CAPITULO 5

MODELOS DOS FORMULÁRIOS

Os modelos de formulários anexos neste modelo servem para facilitar o acompanhamento e a fiscalização do contrato pelo Fiscal do Contrato. Os formulários de controle, modelos de pareceres e solicitações não são exaustivos ou restritivos à fiscalização, ou seja, o Fiscal poderá aprimorar os modelos existentes e criar novos mecanismos de controle, de acordo com a necessidade da fiscalização e o objeto contratado, agindo sempre em prol da fiscalização eficiente, eficaz e efetiva dos contratos da Administração Pública.

Sugere-se a adoção do Anexo I – Planilha Resumo, o rol de documentos – referentes às questões trabalhistas e previdenciárias – que deverão ser entregues pela empresa Contratada, nela também há a informação sobre o período de apresentação da documentação quando devem ser conferidos e a legislação pertinente ao item caso haja a necessidade de consultá-la para aprofundamento.

Os documentos apresentados nos Anexos II – Relação dos terceirizados e Anexo III – Controle de insumos, poderão ser utilizados para acompanhamento do histórico dos terceirizados vinculados ao contrato e controlar a reposição de uniformes, EPI's e outros equipamentos pela Contratada, no caso de dedicação exclusiva de mão de obra.

O documento do Anexo IV – Mapeamento de postos, trata-se de um mapeamento dos postos ou áreas de trabalho (como por exemplo, nos contratos de limpeza e conservação predial, vigilância entre outros) que tem por objetivo facilitar a identificação, o quantitativo e a localização dos serviços relativos aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Também aplicável nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o documento do Anexo V – Verificação diária de postos, que serve para conferência diária dos empregados terceirizados que estão prestando os serviços e respectivas funções, e o devido cumprimento da jornada de trabalho.

Nos contratos com grande número de terceirizados, cuja verificação diária de todos eles, seja inviável, o Fiscal do Contrato poderá realizar a conferência diária através de amostragens e visitas surpresas nos postos ou áreas de trabalho, desde que justificado e autorizado pelo superior hierárquico.

O documento do Anexo VI – Relatório mensal, deverá ser preenchido durante o mês da execução contratual e enviado à Contratada, para ciência da prestação do serviço.

O documento constante no Anexo VII – Ordem de serviço, apresenta o modelo da Ordem de Serviço ou Fornecimento a ser emitida pelo Fiscal do Contrato e entregue à Contratada, quando a data do início da execução não estiver estabelecida em cláusula contratual. O Fiscal do Contrato poderá solicitar auxílio ao setor de Contratos no preenchimento deste documento, que será protocolado diretamente com os representantes da Contratada, ou enviado por e-mail, desde que haja confirmação de seu recebimento ou ainda remetido através dos Correios com AR – Aviso de Recebimento.

Nos casos de irregularidades por parte da Contratada, o Fiscal do Contrato poderá utilizar o modelo do documento apresentado no Anexo VIII – Notificação de não conformidade, para preparar notificações de não conformidade a serem enviadas à Contratada. Este documento será protocolado diretamente com os representantes da Contratada, ou enviado por e-mail, desde que haja confirmação de seu recebimento ou ainda remetido através dos Correios com AR – Aviso de Recebimento.

Quando houver a necessidade de substituição de terceirizados, o Fiscal do Contrato poderá utilizar o modelo do documento apresentado no Anexo IX – Notificação para substituição de terceirizado, que também poderá ser adaptado para solicitar a substituição do preposto. Este documento será protocolado diretamente com os representantes da Contratada, ou enviado por e-mail, desde que haja confirmação de seu recebimento ou ainda remetido através dos Correios com AR – Aviso de Recebimento.

Diante da não resolução de problemas após notificação entregue a Contratada ou graves irregularidades na execução contratual por parte da Contratada, o Fiscal do Contrato poderá (deverá) solicitar a autorização para abertura de processo de sanções através do documento explicitado no Anexo X – Autorização para abertura de processo de sanções. O documento deverá ser encaminhado ao setor de Contratos juntamente com o dossiê administrativo que comprove as irregularidades cometidas pela Contratada. Após a abertura e instrução processual, será realizada uma reunião para análise da(s) penalidade(s) que a Contratada estará sujeita.

O documento do Anexo XI – Parecer contrário, será utilizado quando o Fiscal do Contrato for contrário à prorrogação contratual, conforme item 2.2.4 alínea “gg” deste manual. Já o constante no Anexo XII – Parecer favorável, será utilizado quando o Fiscal do Contrato for favorável à prorrogação contratual, conforme item 2.2.4 alínea “hh” deste manual.

Nas alterações de mudança do fiscal do contrato, o Fiscal Titular deverá utilizar o documento do Anexo XIII – Protocolo de entrega de documentos, para entregar a relação de todos os mecanismos de controle até então utilizados na fiscalização, ao novo Fiscal Titular logo após a designação deste, conforme item 2.2.4 alínea “u” deste manual, sendo que uma via deste documento deverá ser entregue ao setor de Contratos para instrução processual.

O documento do Anexo XIV – Termo de recebimento provisório, será utilizado para emissão do Termo de Recebimento Provisório, conforme item 1.12 deste manual, sendo que uma via deste documento deverá ser entregue ao setor de Contratos para instrução processual.

O documento do Anexo XV – Termo de recebimento definitivo, será utilizado para emissão do Termo de Recebimento Definitivo de Bens, conforme item 1.13 deste manual, sendo que uma via deste documento deverá ser entregue ao setor de Contratos para instrução processual.

O Fiscal do Contrato deverá carimbar conforme documento do Anexo XVI – Modelo de carimbo de subsídio, no verso da nota fiscal da Contratada, preenchendo e assinando o mesmo para encaminhamento ao setor de Contratos da instituição.

O Fiscal do Contrato deverá preencher e assinar o Carimbo de ateste (documento do Anexo XVII), antes de encaminhar o referido processo ao setor de Contratos (BRASIL, 2011, 2013).

ANEXOS

ANEXO I – PLANILHA RESUMO

ROL DE DOCUMENTOS						
ITEM	DOCUMENTO	INÍCIO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	SOLICITAÇÃO ANUAL	SOLICITAÇÃO MENSAL	SOLICITAÇÃO EM ÉPOCAS VARIADAS	LEGISLAÇÃO
1	Contrato de trabalho	(X)			Novos contratos	CLT. art. 8º
2	Regulamento interno	(X)				CLT. art. 8º
3	Convenção/acordo/sentença normativa	(X)			Data - base	CLT. art. 8º, art. 611 e seguintes
4	Registro de empregados	(X)			Novos contratos	CLT. art. 41
5	CTPS	(X)			(1)	CLT. art. 29 e seguintes
6	ASO admisional	(X)			Novos contratos	CLT. art. 168 e NR7
7	ASO periódico		(2)			CLT. art. 168 e NR7
8	ASO retorno/alteração				Retorno / Alteração	CLT. art. 168 e NR7
9	ASO demissional				Demissão	CLT. art. 168 e NR7
10	Controle de horas			Horários / Assinatura		CLT. art. 74
11	Aviso de férias				30 dias antes	CLT. art. 135
12	Recibo de férias				2 dias antes	CLT. art. 145
13	Recibo de salário e pagamento de benefícios			(X)		CLT. art. 459
14	Vale-transporte-Recibo e atualização de endereço e requisição		Atualização / Requisição	Recibo		Lei nº 7.418/85
15	RAIS		Início do ano			Decreto nº 76.900/75
16	Equipamentos de proteção individual	(X)			(3)	CLT. art. 166 e NR nº 6
17	Guia de Recolhimento de FGTS (GRF) / Relação de Empregados e informações à Prev. Social (RE)			(X)		Lei nº 9.528/97
18	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)				(4)	Lei nº 4.923/65
19	Folha de pagamento			(X)		Lei nº 8.212/91, art.32 inc.I
20	Atestados / justificativas				Sempre que ocorrer	
21	Décimo terceiro salário - Recibos de pagamento				1º e 2º parcelas (5)	Leis nºs 4.090/62 e 4.749/65
22	Certificado de Regularidade do FGTS (CRF)	(X)		Mensal (6)		Leis nºs 8.036, art.27
23	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)	(X)				NR nº 9
24	Recolhimento previdenciário			A partir do dia 10		Lei nº 8.212/91, art. 22 e seguintes
25	Salário-família (documentação)	(X) (7)	Novembro (8)		Maió/Novembro (9)	Lei nº 8.212/91, art. 67
26	Certidão Negativa de Débitos previdenciários (CND)	(X)			(X) (10)	Lei nº 8.212/91, art. 47
27	Comunicado de Acidente do Trabalho (CAT)				Ocorrência de acidente	Lei nº 8.212/91, art. 22
28	Notas fiscais retenção - 11% INSS			Mensal (11)		Lei nº 8.212/91, art. 31
29	Termo de rescisão do contrato de trabalho com homologação				Após rescisões	CLT. art. 477 e IN MTE/SRT nº 15/10
30	Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS (GRRF)				Após rescisões	Lei nº 9.491/97
31	Aviso-prévio / pedido de demissão				Após rescisões	CLT. art. 487
32	Contrato de prestação de serviços	(X)				IN Mtb nº 03/97

NOTAS

- (1) Férias, contribuição sindical e rescisão contratual.
(2) Anual para menores de 18 anos e maiores de 45 anos. Bianual nos demais casos. Atividades especiais: a critério médico.
(3) Na ocorrência de dano, extravio ou impropriedade para uso.
(4) Sempre que houver admissão, demissão ou transferência de empregados.
(5) Enquanto a 1ª parcela é paga entre fevereiro e novembro, a 2ª parcela é paga até 20 de dezembro.
(6) Recomenda-se a conferência pela internet por ocasião do pagamento. Prazo de validade: 30 dias, conforme Circular CEF nº 392/2006.
(7) Apresentar no início da prestação do serviço a certidão de nascimento ou documentação relativa ao equiparado ou inválido e a ficha de salário-família.
(8) Atestado de vacinação obrigatória até 7 anos de idade.
(9) Comproverantes de frequência escolar, para crianças de 7 a 14 anos.
(10) Recomenda-se a conferência pela internet por ocasião do pagamento. Prazo de validade: 180 dias, conforme Decreto nº 6.106/07.
(11) Observar relação dos serviços sujeitos à retenção - RPS (Decreto nº 3.048/99, art. 219 e IN RFB nº 971/09.

Fonte: Adaptado de Manual de Fiscalização de Contratos BRASIL/AGU(2013)

ANEXO II – RELAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS

Edital n.º /20	Contrato n.º /20	Objeto: xxxxxxxxxxxxxx	Contratada: Razão Social da Empresa			
Vigência: xx/xx/xx a xx/xx/xx	1ª Prorrogação até:	2ª Prorrogação até:	3ª Prorrogação até	4ª Prorrogação até:		
Quantidade de Terceirizados Vinculados ao Contrato:		Data Base do Dissídio:				

RELAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS VINCULADOS AO CONTRATO									
	Nome Completo	CPF	Escolaridade	Cargo	Horário de Trabalho	Remuneração Atual (R\$)	Admissão	Demissão ou Transferência	APT, API ou Transferido
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									

Observações: 1. Este controle pode ser realizado através de arquivo eletrônico, desde que esteja gravado em local seguro e sua impressão seja assinada e juntada ao processo a cada alteração de Fiscal Titular e ao fim da vigência contratual. 2. APT = Aviso Prévio Trabalhado / API = Aviso Prévio Indenizado.

ANEXO III – CONTROLE DE INSUMOS

Edital n.º /20	Contrato n.º /20	Objeto: XXXXXXXXXXXXXXXX	Contratada: Razão Social da Empresa			
Vigência: xx/xx/xx a xx/xx/xx	1ª Prorrogação até:	2ª Prorrogação até:	3ª Prorrogação até:	4ª Prorrogação até:		
Relação dos Uniformes e EPIs (informar periodicidade de reposição):						
UNIFORMES e EPIs AOS TERCEIRIZADOS VINCULADOS AO CONTRATO (marque "X" no campo OK para situação de conformidade)						

	Nome Completo	Entrega		1ª Reposição		2ª Reposição		3ª Reposição		4ª Reposição		5ª Reposição		6ª Reposição		7ª Reposição		8ª Reposição		Observações
		Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	Data	OK	
1																				
2																				
3																				
4																				
5																				
6																				
7																				
8																				
9																				
10																				
11																				
12																				
13																				
14																				
15																				
16																				
17																				
18																				

Observações: 1. Este controle pode ser realizado através de arquivo eletrônico, desde que esteja gravado em local seguro e sua impressão seja assinada e juntada ao processo a cada alteração de Fiscal Titular e ao fim da vigência contratual. 2. Informar a contratada 30 (dias) antes da data de reposição dos Uniformes e EPIs.

ANEXO VI – RELATÓRIO MENSAL

Edital n.º ___/20__	Contrato n.º ___/20__	Objeto:	Contratada: Razão Social da Empresa		
Vigência: : xx/xx/xx a xx/xx/xx	1ª Prorrogação até:	2ª Prorrogação até:	3ª Prorrogação até:	4ª Prorrogação até:	

RELATÓRIO MENSAL DE FISCALIZAÇÃO

Mês e Ano da Prestação dos Serviços:

DATA	OCORRÊNCIAS (relatar os problemas detectados no mês da execução contratual)
------	---

DATA	PROVIDÊNCIAS (relatar as providências adotadas para a solução de cada problema detectado na execução)
------	---

DATA	RESULTADOS (informar se os problemas foram sanados ou não e quais forma as consequências e encaminhamentos)
------	---

%	MEDIÇÃO (Informar se os serviços mensais foram 100% prestados ou se haverá glosa no pagamento à contratada através do ANS)
100	Emitir a nota fiscal no valor mensal total.

Carimbo, Data e Assinatura do Fiscal Responsável pelo Preenchimento:

ANEXO VII – ORDEM DE SERVIÇO

ORDEM DE SERVIÇO / FORNECIMENTO

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, ____ de _____ de _____.

Para: **RAZÃO SOCIAL DA CONTRATADA**
 A/C: **Preposto ou Representante Legal da Contratada**
 Tels: **(xx) xxxx xxxx ou (xx) xxxx xxxx**

Referência:

Processo n.º	Valor do Contrato:
Resultado de Licitação n.º	Data da RL:
Nota de Empenho:	

Condição de Pagamento: Crédito em conta bancária, em até 30 dias após o mês subsequente da prestação do serviço e após o ateste pelo Fiscal do Contrato n.º xxx/xxxx, desde que não haja fator impeditivo provocado pela contratada.

Prazo para Início da Prestação dos Serviços:

(descrever a data de início da prestação dos serviços / fornecimento e o quantitativo)

Local da Prestação dos Serviços:

Endereço: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 Informações pelo Tel. (xx) xxxx xxxx com o servidor XXXXXXXXXXXXXXX (Fiscal do Contrato n.º xxx/xxxx)

Dados para Faturamento:

Razão Social:

CNPJ:

Endereço:

Atenciosamente,

Assinatura do Fiscal
 Nome Completo
 Fiscal do Contrato n.º _____/_____

ANEXO VIII – NOTIFICAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE

xxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

À

Razão Social da**Contratada CNPJ da****Contratada****A/C: Nome do Preposto ou Representante Legal da Contratada****Referente: Contrato n.º _____ / _____****NOTIFICAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE**

Prezado(a) Senhor(a),

Tendo em vista o Contrato em referência, notifico que a contratada (*Razão Social da Contratada*) não vem cumprindo suas obrigações contratuais, infringindo o(s) dispositivo(s) (*relacionar os dispositivos do edital de licitação, contrato ou proposta da contratada*). A referida contratada não (*discriminar a ocorrência*).

Sendo assim, através deste documento, notifico as irregularidades cometidas, fixando prazo de (*verificar se consta no edital ou estipular*) dias úteis para a sua correção.

Caso não haja manifestação da contratada no prazo estabelecido, solicitarei a abertura de processo para aplicação de sanções à contratada, com fundamento no que estabelece os Artigos 86 a 88 da Lei 8.666/93 e suas alterações.

Alerto que as penalidades aplicadas serão, obrigatoriamente, registradas no SICAF.

Atenciosamente,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º _____ / _____

ANEXO IX – NOTIFICAÇÃO PARA SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADO

xxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

À

Razão Social da

Contratada CNPJ da

Contratada

A/C: Nome do Preposto ou Representante Legal da Contratada

Referente: Contrato n.º _____ / _____

NOTIFICAÇÃO PARA SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADO

Prezado(a) Senhor(a),

Pelo presente, nos termos do contrato em epígrafe e de acordo com a legislação pertinente, solicito a substituição do funcionário (*nome completo*) no prazo de (*verificar se consta prazo no edital ou estipular*) dias úteis em face das justificativas elencadas:

- (*Descrever a justificativa para a substituição*)

Ponho-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º _____ / _____

ANEXO X – AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE PROCESSO DE SANÇÕES

XXXXXXXXXXXXXXXX, ____ de _____ de _____.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE PROCESSO DE SANÇÕES

Ao (à)

Colocar o Cargo e o nome do Superior Hierárquico

Referente: Processo Principal n.º XXXXX.XXXXXX/XXXX-XX

Prezado(a) Senhor(a),

Tendo em vista a dificuldade na resolução de problemas referentes à execução do Contrato n.º ____/_____, conforme dossiê administrativo anexo, solicito autorização para abertura de processo administrativo para aplicação de sanções à empresa **Razão Social da Contratada** pelos seguintes motivos:

- (descrever a(s) ocorrência(s))

Ponho-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Assinatura do(a) Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º ____/_____

De acordo, encaminhe-se ao Setor de Contratos para providências.

Assinatura do Superior Hierárquico

Nome Completo

ANEXO XI – PARECER CONTRÁRIO

xxxxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

PARECER “CONTRÁRIO” À PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Ao(À)

Setor de Contratos

Na condição de Fiscal do **Contrato n.º** ____/____, informo que sou contrário à prorrogação da vigência deste contrato em virtude da insatisfação no que diz respeito ao trabalho desenvolvido pela empresa **Razão Social da Contratada para a Nome da Instituição Pública**, pois a referida contratada vem descumprindo o que dispõe a sua proposta e o **Edital de Pregão Eletrônico n.º** ____/____ e seus Anexos.

(Descrever as ocorrências referentes às irregularidades da execução contratual)

Sem mais para o momento,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º ____/____

ANEXO XII – PARECER FAVORÁVEL

xxxxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

PARECER “FAVORÁVEL” À PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Ao(À)

Setor de Contratos

Na condição de Fiscal do Contrato n.º ____/____, informo que sou favorável à prorrogação da vigência contratual por mais 12 (doze) meses, de ____/____/____ a ____/____/____, em virtude do bom trabalho desenvolvido pela empresa **Razão Social da Contratada** para a **Nome da Instituição Pública**, em conformidade com o que dispõe a proposta da contratada e o Edital de Pregão Eletrônico n.º ____/____ e seus Anexos.

Sem mais para o momento,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º ____/____

ANEXO XIII – PROTOCOLO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS

xxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

PROTOCOLO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS
AO NOVO FISCAL TITULAR DO CONTRATO

Ao(À)

Sr.(Sra.) xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Novo(a) Fiscal Titular do Contrato n.º _____/_____

Prezado(a) Senhor(a),

Tendo em vista a continuidade no acompanhamento e fiscalização do Contrato n.º _____/_____, conforme documento de alteração da fiscalização emitido pela *Nome da Instituição Pública*, entrego-lhe:

- *(descrever cada um dos mecanismos de controle, se está impresso e/ou em arquivo eletrônico).*

Ponho-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Assinatura do(a) Fiscal

Nome Completo

Fiscal Titular do Contrato n.º _____/_____ até _____/_____/_____

Recebi e conferi os documentos em _____/_____/_____

Assinatura do(a) Novo(a) Fiscal

Nome Completo

Fiscal Titular do Contrato n.º _____/_____ a partir de _____/_____/_____

ANEXO XIV – TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO

xxxxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

À

Razão Social da**Contratada CNPJ da****Contratada****A/C: Nome do Preposto ou Representante Legal da Contratada****Referente: Contrato n.º _____ / _____****TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO**

Prezado(a) Senhor(a),

Comunicamos-lhe que o recebimento provisório do objeto relativo ao contrato em epígrafe ocorreu em ____ / ____ / ____.

Salientamos que o recebimento definitivo ocorrerá em prazo não superior a 90 (noventa) dias, desde que não haja pendências técnicas e/ou administrativas.

Atenciosamente,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º _____ / _____

ANEXO XV – TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO

xxxxxxxxxxxxxxxx, ____ de _____ de _____.

À

Razão Social da**Contratada CNPJ da****Contratada****A/C: Nome do Preposto ou Representante Legal da Contratada****Referente: Contrato n.º _____ / _____****TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO DE BENS**

Prezado(a) Senhor(a),

Comunicamos-lhe que ao proceder à verificação ESPECÍFICA, QUALITATIVA E QUANTITATIVA PERMANENTE dos (*descrever os bens*), objeto do contrato em epígrafe, concluímos que os mesmos encontram-se de acordo com as especificações, e em condições de aceitação e recebimento.

Para a (*Nome da Instituição Pública*) fica considerado, a partir dessa data, cumprido o pacto contratual para todos os efeitos legais, permanecendo apenas as garantias legais, conforme dispõe o § 2º do Artigo 73 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Para constar, lavramos o presente TERMO em 02 (duas) vias, devidamente assinadas para que possam produzir os efeitos legais.

Atenciosamente,

Assinatura do Fiscal

Nome Completo

Fiscal do Contrato n.º _____ / _____

Nomes e assinaturas dos membros da Comissão

ANEXO XVI – MODELO DE CARIMBO DE SUBSÍDIO

CARIMBO DE SUBSÍDIO DA DIVISÃO DE CONTRATOS

1. Carimbo de subsídios para conferência mensal da situação fiscal, trabalhista e previdenciária da Contratada:

<p style="text-align: center;">PARA USO DO FISCAL DO CONTRATO</p> <p>Documentos Acompanhados da N.F. n.º _____</p> <p>() SICAF</p> <p>() Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas</p> <p>() Consulta Simples Nacional</p> <p>() Folha de Pagamento Analítica</p> <p>() GFIP / SEFIP / Conectividade Social</p> <p>() Comprovante de Pagamento de Salários</p> <p>() Comprovante de Pagamento de Benefícios</p> <p>() Comprovante de Pagamento do FGTS</p> <p>() Comprovante de Pagamento do INSS</p> <p>() Outros: _____</p> <p>Assinatura:</p> <p>Nome:</p> <p>Cargo:</p> <p>Data do Subsídio: ____ / ____ / ____</p> <p style="text-align: center;">CARIMBO</p>
--

ANEXO XVII – MODELO DE CARIMBO DE ATESTE

CARIMBO DE ATESTE PELO FISCAL DO CONTRATO

1. Carimbo de Ateste pelo Fiscal do Contrato referente à prestação de serviços:

Inserir o nome da Instituição Pública Contratante

Foi prestado o Serviço mencionado neste documento _____ em conformidade com o disposto no Edital n.º ____/____, na Proposta da Contratada e no Contrato n.º ____/____ e seus ajustes.

Assinatura:
Nome:
Cargo:
Data do Ateste: ____/____/____.

2. Carimbo de Ateste pelo Fiscal do Contrato para contratos cujo objeto contratual seja, exclusivamente, o fornecimento de materiais e equipamentos:

Inserir o nome da Instituição Pública Contratante

Foi prestado o Fornecimento mencionado neste documento _____ em conformidade com o disposto no Edital n.º ____/____, na Proposta da Contratada e no Contrato n.º ____/____ e seus ajustes.

Assinatura:
Nome:
Cargo:
Data do Ateste: ____/____/____.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Manual de Fiscalização de contratos da AGU**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018>. Acesso em: 04 Nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Licitações e Contratos administrativos: perguntas e respostas**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/licitacoescontratos.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2015.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008**. Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 14 Nov. 2014.

_____. **Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013**. Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=695>>. Acesso em: 14 Nov. 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

SANTOS, L. R. L. **Fiscalização de contratos**. Brasília: ENAP/DDG, 2013. 82p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno36+site.pdf/bf363005-0dbb-4750-8dd3-2e741c16080e>>. Acesso em: 26 Out. 2015.

APÊNDICE C – Plano de ensino



PLANO DE ENSINO – CURSOS ABERTOS DE EDUCAÇÃO CONTINUADA

Curso: Operacionalização da Fiscalização de Contratos Terceirizados na Administração Pública

Carga horária: 20h

Professor (a): Sabrina Carvalho Machado

Objetivo do curso

Ao final do curso os participantes estarão aptos a entender operacionalmente como deve ser realizada a fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados na Administração Pública.

Objetivos específicos

Conhecer as definições presentes nas normas sobre Licitações e Contratos Administrativos. Entender o perfil do fiscal, a forma de designação, as competências, as vedações e a responsabilidade do Fiscal.

Apresentar a legislação recomendada e os importantes sites oficiais.

Conteúdos

- Modulo I
 - Definições das nomenclaturas
 - Fiscalização dos contratos
 - Fundamento legal - obrigatoriedade
 - Por que fiscalizar contratos administrativos?
 - Da designação do fiscal
 - O fiscal
 - Perfil do fiscal
 - Competências do fiscal
- Modulo II
 - Vedações ao fiscal do contrato
 - Responsabilidade do fiscal
 - Recusa ao encargo
 - Responsabilidade subsidiária
 - Responsabilidade solidária
 - Sugestões de orientações básicas aos fiscais
- Modulo III
 - Orientação geral a todos os fiscais de contratos
 - Sugestões ao fiscal do contrato
 - Legislação e sites oficiais
 - Legislação recomendada
 - Sites oficiais recomendados

Avaliação

O processo avaliativo deste curso consiste em:

- a) assistir às vídeo aulas;
- b) ler as referências bibliográficas;
- c) realizar as três provas objetivas.



Importante:

- Cada prova objetiva possui peso 33,33 na composição da nota final do curso e, para ter acesso ao certificado, terá que alcançar no mínimo 70% de aproveitamento em cada uma das três avaliações objetivas;

- cada prova objetiva terá duas tentativas e o sistema considerará a pontuação mais alta obtida.

Referências

BRASIL. AGU. **Manual de Fiscalização de contratos da AGU**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018>. Acesso em: 04 Nov. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Licitações e Contratos administrativos: perguntas e respostas**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/licitacoescontratos.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2015.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008**. Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 14 Nov. 2015.

_____. **Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013**. Diário Oficial da União. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=695>>. Acesso em: 14 Nov. 2015.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 Jan. 2015.

MACHADO, S. C. **Terceirização na universidade federal do recôncavo da Bahia – UFRB: proposta de modelo para operacionalização da fiscalização**. 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Maria Milza – FAMAM, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Santos, L. R. L. **Fiscalização de contratos**. Brasília: ENAP/DDG, 2013. 82p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno36+site.pdf/bf363005-0dbb-4750-8dd3-2e741c16080e>>. Acesso em: 26 Out. 2015.

Breve currículo do professor conteudista

Sabrina Carvalho Machado. Atualmente, Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente na Faculdade Maria Milza - FAMAM, Especialista em Gestão da Administração Pública pela Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida em convênio com a Universidade do Sul de Santa Catarina e o Exército Brasileiro - EB - DECEX (2011) e



Graduada em Administração pela Faculdade de ciência e Tecnologia Albert Einstein – FACTAE (2009). Atualmente Servidora Pública Federal na função Assistente em Administração na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB lotada na Superintendência de Educação Aberta e a Distância - SEAD. Exerceu de 2012 à 2014 a função de Coordenadora de serviços operacionais da UFRB, sendo responsável à época pela fiscalização dos contratos terceirizados de serviços continuados. Com experiência na área de Administração Pública Municipal e Federal.

ANEXO A – Declaração de autorização da UFRB



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DA REITORIA

DECLARAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CO-PARTICIPANTE

Declaro estar ciente que o Projeto de Pesquisa intitulado: “**Terceirização na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB): Elaboração de modelo normativo para operacionalização da fiscalização**”, que será avaliado por um Comitê de Ética em Pesquisa e concorda com o parecer ético emitido por este CEP, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12. Esta IFES está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Autorizo a pesquisadora Sabrina Carvalho Machado, a realizar a pesquisa nesta Instituição.

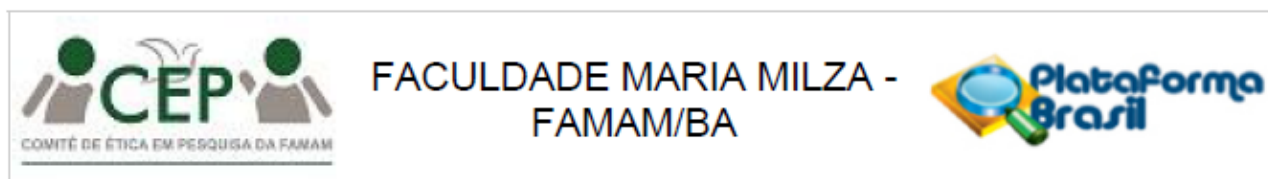
Cruz das Almas (BA), 12 de fevereiro de 2015


Paulo Gabriel Soledade Nasif
 Reitor
 Síndico da Comissão Superior de Recursos UFRB

UFRB: Excelência Acadêmica e Compromisso Social

Rua Rui Barbosa, nº710 – Centro, Cruz das Almas (BA) – CEP: 44.380-000
 CNPJ 07.777.800/0001-62 – Tel: 75 3621-2356/9095 – Telefias 75 3621-1293 – email: gabi@ufrb.edu.br

ANEXO B – Parecer CEP/FAMAM



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB: Elaboração de modelo normativo para operacionalização da fiscalização.

Pesquisador: Sabrina Carvalho Machado

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 42685315.8.0000.5025

Instituição Proponente: FACULDADE MARIA MILZA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.049.092

Data da Relatoria: 05/05/2015

Apresentação do Projeto:

Esta pesquisa se justifica por que a terceirização passou a ser utilizada largamente pela administração pública após tornar-se uma ferramenta de gestão, efetivada por meio de contrato, que possibilita diminuir os custos e a especialização na prestação dos serviços, além de permitir que a instituição contratante se dedique as suas atividades principais. A terceirização, como qualquer modelo de gestão, possui seus pontos positivos e negativos. Embora apresente mais aspectos positivos que negativos, sua execução trás algumas dificuldades, o que motivou a realização dessa pesquisa no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

A validade social desta pesquisa está relacionada com a implementação de um modelo normativo de fiscalização que aumentará a eficiência e eficácia dos contratos terceirizados, reduzindo as ocorrências de descumprimento contratual pelas empresas terceirizadas, permitindo uma gestão pública economicamente viável, socialmente justa e legalmente possível.

Enquanto a validade científica está relacionada com a contribuição para a formação acadêmica da Pesquisadora e fornecer subsídios para a avaliação do processo de terceirização no Serviço Público Federal, mais especificamente em uma IFES localizada no Recôncavo baiano, o que permitirá conhecer as dificuldades e entraves para a adoção e pratica da terceirização, possibilitando aos gestores institucionais, intervirem para aperfeiçoar o processo.



FACULDADE MARIA MILZA -
FAMAM/BA



Continuação do Parecer: 1.049.092

O suporte bibliográfico é adequado para o desenvolvimento da pesquisa.

O tema desta investigação é coerente com a formação e atuação da pesquisadora responsável, e se refere a uma pesquisa tecnicamente viável para o cenário em que está inserida. A investigação se refere a uma pesquisa descritiva, com estudo exploratório, do tipo qualitativo. Os participantes da pesquisa serão antigos e atuais gestores e fiscais de contratos terceirizados de serviços continuados. Os dados serão coletados por meio de um instrumento (questionário com perguntas fechadas e abertas) totalmente estruturado e aplicado face a face.

Objetivo da Pesquisa:

OBJETIVO GERAL

Propor um modelo normativo de fiscalização que favoreça tanto a eficiência e eficácia da operacionalização da fiscalização, quanto resguardar os direitos dos prestadores de serviços no que tange o objetivo contratual.

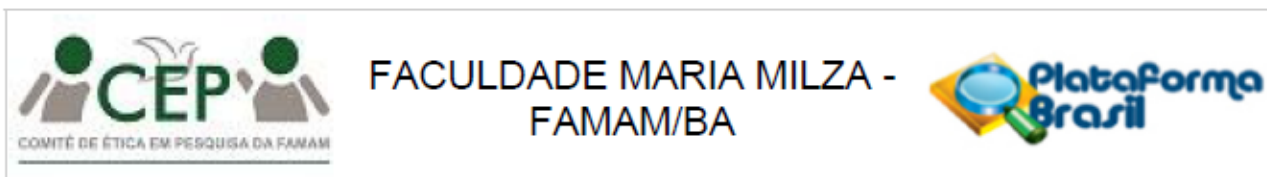
OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a) Avaliar as formas de fiscalização dos contratos terceirizados na UFRB no espaço temporal de 2006 a 2014, do início destes serviços na referida instituição até o presente.
- b) Identificar os fatores intervenientes que atuaram na operacionalização da fiscalização dos contratos terceirizados.
- c) Construir um modelo de controle de fiscalização que favoreça, de forma eficiente e eficaz, a operacionalização no acompanhamento dos contratos terceirizados.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os participantes que aceitarem participar da pesquisa estarão expostos ao risco de constrangimento durante o preenchimento do questionário; para minimizar tal risco as pesquisadoras estarão disponíveis a todo o momento para ajudá-los. Caso os participantes ainda se sintam constrangidos ou incomodados para responder alguma questão a coleta de dados será interrompida imediatamente.

Os que aceitarem participar da pesquisa irão contribuir de maneira significativa para que se proponha um modelo normativo para operacionalização da fiscalização.



Continuação do Parecer: 1.049.092

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O estudo se mostra relevante, pois busca investigar a terceirização, que possui pontos positivos e negativos. Embora apresente mais aspectos positivos que negativos, sua execução trás algumas dificuldades, o que motivou a realização dessa pesquisa no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

O conhecimento dos fatores limitantes ao pleno funcionamento desse tipo de gestão é fundamental para que se adotem medidas ou políticas de correção dos entraves e aperfeiçoamento dessa política gerencial, já que cada unidade física em que se aplica ou adota a terceirização, possui características próprias o que, certamente, exigirá dos gestores e dos envolvidos na execução do processo, adaptações e ou adequações à realidade local.

Tal proposta proporcionará a UFRB identificar na elaboração e execução dos contratos as falhas existentes para atuarem com ações de melhorias e focar na resolução dos problemas identificados, agregando formas eficientes de fiscalizar com o intuito de resguardar a Administração Pública de possíveis ações judiciais, aos trabalhadores os direitos trabalhistas e ao gestor e fiscal do contrato a responsabilidade subsidiária.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os documentos que compõem um protocolo de pesquisa e necessários para análise dos aspectos éticos da proposta se encontram em consonância com a Resolução 466/12 do CNS.

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:



FACULDADE MARIA MILZA -
FAMAM/BA



Continuação do Parecer: 1.049.092

GOVERNADOR MANGABEIRA, 05 de Maio de 2015

Assinado por:
Robson Rui Cotrim Duete
(Coordenador)