

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO E DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPPG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP**

**BELCHIOR DA SILVA MARTINS**

**CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: AVALIAÇÃO DA  
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO  
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, CASO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ**

**TERESINA (PI)**

**2020**

BELCHIOR DA SILVA MARTINS

**CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: AVALIAÇÃO DA  
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO  
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, CASO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linhas de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Nery Costa.

TERESINA (PI)

2020

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

M386c     Martins, Belchior da Silva.  
              Contratações de serviços terceirizados : avaliação da  
              gestão e fiscalização de contratos com dedicação  
              exclusiva de mão de obra, caso Hospital Universitário da  
              Universidade Federal do Piauí / Belchior da Silva Martins.  
              – 2020.  
              120 f.

              Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação  
              em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí,  
              Teresina, 2020.  
              “Orientador: Prof. Dr. Nelson Nery Costa.”

              1. Gestão Pública. 2. Terceirização. 3. Fiscalização de  
              Contratos. 4. Gestão e Contratos. I. Título.

CDD 351

BELCHIOR DA SILVA MARTINS

**CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: AVALIAÇÃO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, CASO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Nery Costa.

Aprovada em 10 de dezembro de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**



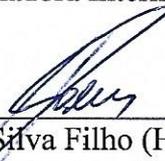
---

Prof. Dr. Nelson Nery Costa (UFPI)  
Orientador



---

Prof.ª. Dr.ª. Maria Fernanda Brito do Amaral (UFPI)  
Examinadora Interna



---

Prof. Dr. José Couras da Silva Filho (HU-UFPI/EBSERH)  
Examinador Externo ao Programa

Dedico esta dissertação aos meus pais, Getúlio e Rita, que sempre acreditaram em minhas conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente à Deus, por ter me dado saúde e força para superar todos os obstáculos e me proporcionando alcançar mais esta vitória.

Especialmente a minha esposa, Angélica, e ao meu filho, Breno, que me deram força e coragem durante toda jornada, entendo minha ausência.

Ao meu orientador, Nelson Nery Costa, pela paciência e pelo apoio na concretização deste trabalho.

## RESUMO

A terceirização de serviços na Administração Pública, diferentemente da terceirização na iniciativa privada - em que o processo de escolha da empresa para prestação de serviços por cada organização se dá por meio de procedimentos próprios -, nas instituições públicas, os processos de escolha são delimitados por leis e regulamentos específicos, em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; devendo as contratações, no âmbito das organizações públicas, ser realizadas por meio de licitação com ampla concorrência. Ademais, os contratos terceirizados são aqueles que demandam maior atenção por parte dos gestores públicos, pois, nestes contratos são despendidas parcelas significativas do orçamento público. Nesta perspectiva, os gestores públicos devem ter maior atenção na escolha dos responsáveis pela condução da gestão e fiscalização dos contratos, haja vista que esses indivíduos conduzirão a forma como foi delineada pelo planejamento da contratação. O objetivo da pesquisa concentra-se em avaliar a eficiência da gestão dos processos de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados, sob o regime de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a ótica dos fiscais e gestores de contratos no âmbito do Hospital Universitário – HU-UFPI/EBSERH. A pesquisa visa responder à seguinte pergunta: como ocorre a atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de fiscalização de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no HU-UFPI? Trata-se de estudo de caso, que tem como meio de abordagem do problema, uma investigação com caráter qualitativo. As técnicas de pesquisas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista semiestruturada através de questionários com questões abertas aplicadas aos fiscais e gestores de contratos. Para o desenvolvimento da dissertação, foram apontados os principais aspectos teóricos sobre a administração pública e levantadas as principais legislações que norteiam as contratações públicas e os demais aspectos relacionados à fiscalização e gestão de contratos. Conclui-se que o processo de gestão e fiscalização de contratos do HU-UFPI/EBSERH é muito eficiente; no entanto, para o aprimoramento desse processo, devem ser resolvidos muitos imbróglios que têm dificultado o trabalho da equipe de fiscalização. Para mitigar os problemas detectados, foram sugeridas diversas ações junto à gestão do hospital, para a melhoria contínua da fiscalização e da gestão dos contratos, tais como: criação de padrões de documentos, desenvolvimento de manuais de fiscalização, criação de equipes de apoio para sanar dúvidas. Acredita-se que esta pesquisa poderá corroborar com os procedimentos e as normas operacionais de fiscalização do HU-UFPI.

**Palavras-chave:** Terceirização. Fiscalização de Contratos. Gestão e Contratos.

## ABSTRACT

The outsourcing of services in the Public Administration, unlike outsourcing in the private sector - where the process of choosing the company to provide services by each organization takes place through its own procedures -, processes by specific laws and regulations, in compliance with the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency; contracting, within the scope of public organizations, must be carried out through competitive bidding. In addition, outsourced contracts are those that demand greater attention on the part of public managers, since in these contracts significant portions of the public budget are spent. In this regard, public managers should pay more attention to the choice of those responsible for conducting the management and inspection of contracts, given that these individuals will lead the way it was outlined by the planning of the contract. The objective of the research is to evaluate the efficiency of the management of the inspection processes of administrative contracts for outsourced services, under the indirect execution regime with exclusive dedication of labor, from the perspective of inspectors and contract managers within the scope of Hospital Universitário (HU-UFPI/EBSERH). The research aims to answer the following question: how do the inspectors and contract managers act in the inspection processes of outsourced services with exclusive dedication of labor at HU-UFPI? This is a case study, which has a qualitative method to approach the problem. The research techniques used were bibliographic research, document analysis, semi-structured interviews through questionnaires with open questions applied to inspectors and contract managers. For the development of the dissertation, the main theoretical aspects about public administration were pointed out and the main laws that guide public procurement and other aspects related to inspection and contract management were raised. It is concluded that the HU-UFPI/EBSERH contract management and inspection process is very efficient; however, to improve this process, many entanglements that have hampered the work of the inspection team must be resolved. To mitigate the problems detected, several actions were suggested with the hospital management, for the continuous improvement of inspection and contract management, such as: creation of document standards, development of inspection manuals, creation of support teams to remedy doubts. It is believed that this research may corroborate the HU-UFPI's inspection procedures and operational rules.

**Keywords:** Outsourcing. Supervision of Contracts. Management and Contracts.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Tempo de experiência da equipe de fiscalização .....	76
Gráfico 2	Grau de escolaridade dos gestores e fiscais de contratos .....	78
Gráfico 3	Representação por sexo da equipe de fiscalização .....	79
Gráfico 4	Quantidade de contratos que os gestores e fiscais são responsáveis atualmente .....	80
Gráfico 5	Quantidade de contratos fiscalizados além do que exerce atualmente.....	81
Gráfico 6	Participação da equipe de fiscalização: contratos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93 x Lei Federal n.º 13.303/16 .....	82
Gráfico 7	Contribuição dos cursos de capacitação nos processos de fiscalização .....	84
Gráfico 8	Grau de satisfação com os assuntos abortados nos cursos de capacitação .....	84
Gráfico 9	Informações (instrumento contratual, edital, termo de referência ou projeto básico) para tomada de decisão .....	87
Gráfico 10	Mensuração da qualidade dos serviços com base no IMR .....	88
Gráfico 11	Participação da equipe de fiscalização no planejamento da contratação.....	90
Gráfico 12	Grau de eficiência: contratos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93 x Lei Federal n.º 13.303/16 .....	96

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fases do processo de contratação .....	51
Figura 2	Estrutura organizacional geral do hospital .....	69
Figura 3	Estrutura organizacional da Gerência Administrativa .....	69
Figura 4	Estrutura organizacional da Gerência de Atenção à Saúde .....	70
Figura 5	Estrutura organizacional da Gerência de Pesquisa .....	70

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Respostas à crise do modelo burocrático inglês ( <i>Whitehall</i> ) .....	22
Quadro 2	Comparativo entre a Lei Federal n.º 8.666/93 e a Lei Federal n.º 13.303/16 ....	38
Quadro 3	Limites, tendo em vista o valor estimado da contratação .....	44
Quadro 4	Evolução história das leis e das normas sobre contratação públicas .....	47
Quadro 5	Cláusulas exorbitantes .....	58

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra – período 2012-2018 .....	71
Tabela 2	Lacunas referentes aos instrumentos convocatórios .....	72
Tabela 3	Designação da equipe de fiscalização .....	74
Tabela 4	Cargos exercidos concomitantemente por gestores e fiscais de contratos .....	77
Tabela 5	Grau de escolaridade: gestores e fiscais de contratos .....	78
Tabela 6	Tipos de capacitação .....	83

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DFD	Documento de Formulação de Demanda
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GRPS	Guia de Recolhimento da Previdência Social
HU	Hospital Universitário
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
LLC	Lei de Licitações e Contratos
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
PB	Projeto Básico
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
REHUF	Reestruturação dos Hospitais Universitário Federais
RJU	Regime Jurídico Único
RLC	Regulamento de Licitações e Contratos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIASG	Sistema Integrado de Serviços Gerais
SICAF	Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores
SICON	Sistema de Gestão de Contratos
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	18
1.1 Administração Pública Patrimonialista .....	18
1.2 Administração Pública Burocrático .....	18
1.3 Administração Pública Gerencial .....	21
1.4 Gerencial Puro .....	23
1.5 <i>Consumerism</i> .....	23
1.6 <i>Public Service Oriented (PSO)</i> .....	24
1.7 Gerencialismo no Brasil .....	24
<b>2 TERCEIRIZAÇÃO E PROCESSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	28
2.1 Terceirização de Serviços na Administração Pública Brasileira .....	30
2.2 Processo de Contratações Públicas .....	34
2.3 Licitações.....	39
2.4 Modalidades de Licitações .....	43
2.5 Evolução do Processo de Contratações Públicas .....	47
2.6 Procedimentos Administrativo da Licitação .....	48
2.7 Fases do Processo de Contratação .....	50
2.7.1 Fase Interna .....	51
2.7.2 Fase Externa.....	52
<b>3 GERENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS</b>	
<b>ADMINISTRATIVOS</b> .....	54
3.1 Conceito e Características dos Contratos .....	54
3.2 Cláusulas Essenciais dos Contratos .....	56
3.3 Cláusulas Exorbitantes .....	57
3.4 Contratos de Serviços Continuados .....	58
3.5 Contratos de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra.....	59
3.6 Sanções Administrativas .....	60
3.7 Gestão e Fiscalização de Contratos.....	61

<b>4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISES E RESULTADOS</b> .....	68
4.1 Identificação dos Contratos Administrativos de Serviços Terceirizados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra .....	71
4.2 Identificação e Avaliação das Lacunas Relacionadas Cláusulas Editalícias e Contratuais Inerentes aos Processos de Contratações de Serviços Terceirizados .....	72
4.3. Compreender o Mecanismo e a Forma de Atuação dos Fiscais e Gestores dos Contratos com Relação ao Processo de Fiscalização, Identificando as Principais Dificuldades e Desafios Enfrentados pelos Fiscais e Gestores de Contratos.....	74
4.3.1 Identificação do Entrevistado .....	76
4.3.2 Capacitação.....	83
4.3.3 Atribuição dos Fiscais e Gestores de Contratos.....	85
4.3.4 Qualidade do Processo de Fiscalização.....	86
4.3.5 Avaliação dos Serviços pela Equipe de Fiscalização dos Contratos.....	89
4.4 Propor Possíveis Intervenções de Modo a Proporcionar Melhorias na Gestão dos Contratos na Instituição.....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	103
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	107
APÊNDICE – A TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	114
APÊNDICE – B QUESTIONÁRIO .....	116

## INTRODUÇÃO

Tanto as organizações públicas quanto as privadas, para exercerem suas atividades do dia a dia, necessitam adquirir produtos e fazer contratações de serviços, seja para a manutenção das suas atividades administrativas seja para suas atividades finalísticas.

Os contratos administrativos das instituições públicas nascem de uma obrigação legal, que é o instrumento firmado entre o particular e o público e que, de acordo com a Lei Federal n.º 8.666/93, devem ser precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação (BRASIL, 1993).

Com a entrada em vigor da lei das estatais, em 2016, por meio da Lei Federal n.º 13.303/16, que abrange todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive suas subsidiárias, de todos os Entes Federativos, as licitações e contratos destes órgãos passaram a ser vinculados a esta lei, que não traz de forma clara a definição de contrato, apenas se limitando a estabelecer as cláusulas necessária para sua elaboração, sendo regulados pelos preceitos do direito público e do direito privado.

O Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI teve sua autorização para construção por meio da Portaria n.º 668 do Ministério da Educação, datada de dezembro de 1987, sendo que as obras foram iniciadas apenas em 1989. Do início da construção até sua conclusão, as obras foram paradas e reiniciadas várias vezes, levando, assim, 23 anos para sua inauguração, que ocorreu oficialmente em novembro de 2012.

Embora a inauguração oficial tenha ocorrido em 2012, já sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, alguns serviços ambulatoriais do hospital já funcionavam desde 2004, com destaque para a especialidade gastroenterologia.

Na ocasião, foi realizado um concurso público para provimento de alguns cargos efetivos do hospital, sendo contratados vários profissionais que passaram a integrar a equipe. Já havia expectativa de que o HU-UFPI se tornasse referência na assistência aos pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS, realizando atendimentos de média e alta complexidade e desenvolvendo seu papel de hospital escola (EBSEH, 2019).

Nessa perspectiva, através do Decreto Federal n.º 7.082, de 27 de janeiro de 2010, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitário – REHUF, destinado à reestruturação e revitalização dos Hospitais Universitários Federais, integrados ao SUS. O programa tinha como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os

hospitais pudessem desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e de assistência à saúde da população (BRASIL, 2010a).

Em complementação a este programa, também foi criada, através da Lei Federal n.º 12.550/11, a EBSEH, com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, bem como, com o objetivo de prestar apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços (BRASIL, 2011).

Com isso, a EBSEH, empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, passou a ser a responsável pela gestão dos Hospitais Universitários Federais, com o objetivo de modernizar os conceitos de gestão hospitalar no que tange à agilidade, efetividade e resolução dos problemas de saúde no Brasil. No entanto, a gestão dos hospitais universitário – como parte da administração pública – também deve seguir as legislações que regulamentam os processos de aquisição e contratação que são, muitas vezes, considerados rígidos e complexos, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, em que as organizações têm seus próprios procedimentos para realizá-las.

O HU-UFPI, diferentemente dos outros hospitais universitários federais, iniciou suas atividades praticamente junto com a criação da EBSEH, ou seja, já sob essa nova gestão. Logo após sua inauguração, os gestores do hospital tiveram de enfrentar muitos problemas administrativos, visto que não havia, ainda, um parque tecnológico que pudesse atender a demanda de serviços de saúde. Não havia, também, profissionais contratados suficientes para colocar em pleno funcionamento todo o aparato administrativo que pudesse beneficiar a população, principalmente, aquelas mais carente que dependem do SUS. Desde então, para garantir que toda essa estrutura funcionasse com qualidade, houve a necessidade contratar serviços terceirizados considerados atividades-meio, como serviços de recepção, secretariado, nutrição hospitalar, lavanderia, serviços de transportes (como ambulâncias e transportes administrativos), dentre outros.

Desse modo, o HU-UFPI iniciou um projeto de expansão de suas atividades, objetivando a prestação de assistência à saúde e à realização de atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação tecnológica. Atualmente, o hospital oferece serviços em 32 especialidades médicas e possui 190 leitos de internação, 15 de UTI e 10 salas cirúrgicas (BRASIL, 2017a).

No Hospital Universitário da UFPI, que é administrado pela EBSEH, os processos licitatórios eram, até junho de 2018, regidos pela lei geral de licitações e contratos, Lei Federal n.º 8.666/93. Com a publicação do Regulamento de Licitações e Contratos da EBSEH, elas

passaram a ser regulamentadas pela Lei das Estatais, ou seja, a Lei Federal n.º 13.303/16. Dessa forma, a partir da sua inauguração, em 2012, foram realizadas diversas contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja, contratos que requerem que haja presença física dos empregados da contratada nas dependências da contratante.

Nesta perspectiva, com base nos pressupostos apresentados na literatura com relação a eficiência dos processos de fiscalização, procurou-se responder ao seguinte questionamento: como ocorre a atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de fiscalização de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no HU-UFPI/EBSERH?

Para responder este questionamento, a pesquisa teve como objetivo geral avaliar a eficiência da gestão dos processos de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados, sob o regime de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a ótica dos fiscais e gestores de contratos no âmbito do HU-UFPI, com um recorte temporal que compreende os anos de 2012 a 2018. Para o desenvolvimento da pesquisa, delimitou-se, como objetivos específicos, (1) apresentar os principais aspectos relacionados à literatura sobre a fiscalização e gestão de contratos existentes no Brasil; (2) identificar os contratos terceirizados executados de forma contínua com dedicação exclusiva de mão de obra, correspondendo ao período de 2012 a 2018; (3) identificar e avaliar as lacunas relacionadas às cláusulas editalícias e contratuais inerentes aos processos de contratações de serviços terceirizados; (4) compreender o mecanismo e a forma de atuação dos fiscais e gestores dos contratos com relação ao processo de fiscalização; (5) identificar as principais dificuldades e desafios enfrentados pelos fiscais e gestores de contrato; (6) propor possíveis intervenções que proporcionem melhorias na gestão dos contratos.

A motivação desta pesquisa deveu-se à relevância do tema das contratações públicas, principalmente aquelas relacionadas aos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Estes contratos são os que mais absorvem os recursos orçamentários, onerando, assim, a administração do hospital, em detrimento das atividades fins, como a prestação de serviços à comunidade.

Espera-se, com o resultado desta pesquisa, fornecer dados e informações aos gestores públicos para a melhoria contínua do processo de planejamento e da gestão dos recursos orçamentários disponíveis, afastando, assim, os riscos inerentes aos processos de contratações, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos de gestão e de fiscalização de contratos de forma que possa ser diminuído os custos operacionais.

A escolha do Hospital Universitário da UFPI, como objeto empírico desta pesquisa, decorreu-se do fato de ele ter sido o primeiro hospital a ser administrado por uma empresa

pública estatal criada especificamente para esse fim, servindo como referência para os demais hospitais da rede EBSEH. Com isso, esta pesquisa poderá corroborar com os procedimentos e as normas operacionais de fiscalização do HU-UFPI/EBSEH.

A importância deste trabalho deve-se, também, à necessidade de pontuar e reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos fiscais e gestores de contratos, trazendo à tona a desmistificação de que os contratos de prestação de serviços, nos entes públicos em geral, não são fiscalizados como determina as legislações, e que os fiscais e os gestores de contratos são nomeados por simples “formalismo”. Como expõe Santos (2017), a fiscalização, muitas vezes, não passa de mero formalismo durante a execução dos contratos, sendo que o servidor executa essa atividade de modo acessória às atividades ordinárias de seu cargo, ficando a fiscalização em segundo plano.

A fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual que exige o cumprimento contratual por parte das contratadas. Distingue-se da gestão contratual, que é a condução integral do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento (ALMEIDA, 2009).

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante devidamente designado pela Administração, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993).

Dessa forma, ao contratar um serviço terceirizado, a administração tem a obrigação de nomear os gestores e fiscais de contratos, que muitas vezes são obrigados a exercer essa função sem sua livre concordância, o que pode levá-los a negligenciar essa função. No entanto, os fiscais, ao serem nomeados, terão a obrigação de fazer o acompanhamento de toda a execução do contrato, notificando a empresa por descumprimento contratual, e, caso necessário, solicitando a correção dos serviços mal executado, a glosa referente aos serviços não prestados corretamente, bem como atestando as notas fiscais referente aos serviços prestados.

Não é suficiente, desse modo, apenas elaborar um bom contrato administrativo, é necessário, também, que ele seja devidamente acompanhado e fiscalizado pela administração.

A pesquisa versa sobre um estudo de caso, que teve o levantamento qualitativo de informações como meio de abordagem do problema, permitindo uma diversidade de enfoques para compreensão do objeto de estudo. Quanto a classificação, trata-se uma pesquisa descritiva, que tem, como objetivo principal, a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

A pesquisa bibliográfica, a análise documental e a entrevista semiestruturada - através de questionário - foram os procedimentos utilizados nesta pesquisa. O instrumento de coleta de dados foi o questionário semiestruturado, incluindo questões abertas que foram aplicadas diretamente aos fiscais e gestores de contratos.

A amostra da pesquisa foi definida como não probabilística, por conveniência; pois, neste caso, considerou-se que os gestores, bem como os fiscais de contratos, podem ter mais de um contrato sob sua responsabilidade. Procurou-se aplicar questionários em um total de 23 entrevistados, correspondendo a 3 gestores, 10 fiscais técnicos e 10 fiscais administrativos, com o objetivo de obter informações sobre a gestão e fiscalização dos contratos sob a ótica de seus gestores e fiscais. Os questionários compreenderam perguntas relacionadas à atividade de fiscalização e a forma de atuação dos fiscais e gestores no processo fiscalização.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos: no primeiro, buscou-se discutir a evolução do modelo de Administração Pública; no segundo, procurou-se abordar teorias sobre terceirização e o processo das compras públicas, discutindo-se a origem da terceirização, sua evolução no Brasil, bem como o atual modelo de contratação pública; no terceiro, abordou-se o gerenciamento e a fiscalização dos contratos administrativo, discutindo-se os principais conceitos e características dos contratos, assim como os tipos de serviços contratados pela Administração Pública; no quarto, e último capítulo, apresentou-se a análise dos resultados obtidos.

## 1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública tem evoluído em todo o mundo, partindo de um modelo patrimonialista, em que os bens públicos eram confundidos com os bens privados de propriedade do rei; passando por um modelo burocrático, caracterizado pela existência de estruturas rígidas e centralizadas, por rotinas e regulamentos; chegando até o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, com conceitos modernos de administração.

### 1.1 Administração Pública Patrimonialista

A administração pública patrimonialista é baseada em modelos absolutistas em que os patrimônios público e privado se confundiam. “Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram considerados normais” (PEREIRA, 1996, p. 10).

Administração Pública Patrimonialista, para Mare (1995, p. 20),

(...) funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Observa-se que, nesse modelo de administração pública, a propriedade pública era confundida com a propriedade privada, não sendo possível distinguir uma da outra.

Em contradição ao modelo patrimonialista, que passou a ser considerado ultrapassado, surgiu o modelo de administração burocrática, que se caracterizava por uma estrutura formal e organizada, de modo que pudesse combater o nepotismo e a corrupção existente no modelo anterior.

### 1.2 Administração Pública Burocrática

A burocracia visualizada por Max Weber é um tipo ideal de organização que funciona como um importante modelo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e na formulação da teoria administrativa (OLIVEIRA, 1970).

Max Weber foi um intelectual alemão que durante toda sua vida esteve dividido entre a ciência e a política. O período que permeou sua infância e adolescência foi marcado pela influência do pai, que era um jurista e político, permitindo-o se relacionar com diversas pessoas importantes do cenário político e conviver com muitos intelectuais. Com o passar do tempo, Weber seguiu a trajetória acadêmica e aprofundou seus estudos em diversas áreas do conhecimento, como Direito, História, Teologia, Filosofia, Economia e Sociologia (DEZOPI, 2014).

O modelo de burocracia de Weber pressupõe a existência de uma estrutura formal complexa em que há a predominância da lógica e da razão no comportamento funcional das pessoas dentro de uma organização. Para ele, este modelo deve apresentar determinados elementos, como: a) hierarquia, em que um grupo inferior está em situação de subordinação em relação a outro de nível superior; b) especialização, em que os servidores, para executarem determinadas tarefas, são selecionados à base do mérito; c) definição de competências, em que as diversas unidades de trabalho devem ter suas atribuições bem definidas e que as relações existente entre as unidades possam ser conhecidas por todos; d) normas de conduta, ou seja, a maneira de os servidores se comportarem dentro das organizações; e) documentação e arquivos, todos os documentos produzidos pela organização, como atos de decisões, de normas, e de regulamentos devem ser devidamente arquivados, para eventual consulta futura (CURY, 1994).

Para Weber, a burocracia moderna, com relação as características dos funcionários das organizações que exigem o cumprimento de leis ou normas administrativas, são responsáveis pela execução de: “a) atividades regulares, como deveres oficiais; b) a existência de uma autoridade para dar ordens necessárias ao cumprimento destes deveres oficiais e c) a tomada de medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres” (LEITE, 2005, p. 79).

Segundo Abrucio e Loureiro (2018, p. 26), Weber construiu, de forma típico-ideal, as características da administração burocrática, a saber:

- 1) A seleção do corpo de funcionários deve ser feita segundo critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento – garante-se aqui a junção citada anteriormente entre meritocracia e igualdade de acesso aos postos públicos;
- 2) O cargo burocrático supõe estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas;
- 3) O emprego público é atividade profissional que exige remuneração fixa, carreira e uma série de garantias para dar autonomia administrativa à burocracia. Essa autonomia exige um tipo ideal de funcionário que seja neutro na entrada – pois não obteve seu cargo para representar algum interesse específico – e impessoal na prestação do serviço, devendo tratar os cidadãos e qualquer organização da sociedade sem nenhum privilégio;

- 4) A administração burocrática pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo, como na sua relação com os agentes políticos;
- 5) As atribuições de seus membros são fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados. A administração pública rege-se, assim, por normas e procedimentos, que buscam garantir duas coisas: a criação de um protocolo de atuação – supostamente aquele que seria mais adequado para atingir determinado fim – e a definição de critérios universais de funcionamento dos – e acesso aos – serviços públicos, que protegem os servidores do jugo arbitrário dos comandantes políticos e garantem o tratamento igualitário dos cidadãos.

Para Chiavenato (2004), o modelo de burocracia de Weber é amplamente criticado pelo excesso de formalismo, pois ele é constituído pelo caráter formal das normas e comunicações, através da distribuição do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, tecnocracia, previsibilidade do funcionamento, rotinas e procedimentos.

A administração burocrática clássica foi implantada em diversos países da Europa, no final do século XIX, e era baseada nos princípios da administração do exército prussiano. Como o postulado da eficiência não se revelou real, constatou-se que o modelo burocrático não garantia rapidez, boa qualidade ou custo baixo para os serviços prestados ao público. Na realidade, a administração burocrática era considerada lenta, cara, autorreferida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996).

Como se pode observar, as organizações burocráticas, relacionadas aos princípios propostos por Max Weber, como afirma Schultz (2016), são, muitas vezes, carregadas de conotações negativas, que as caracterizam como um modelo com ênfase, por exemplo, na ineficiência. Esse entendimento é compartilhado com Chiavenato (2004), pois o autor o considera um modelo que não funciona adequadamente, havendo, nessas organizações, um acúmulo de papel que se multiplica e impede resultados rápidos e eficazes.

Neste ponto de vista, o modelo de administração burocrática tradicional, segundo Abrucio (2003), é voltado ao cumprimento de procedimentos administrativos e de regulamentos e é definido como uma organização com estruturas rígidas e centralizada, em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas.

Conforme afirmado por Mare (1995), a administração pública burocrática surgiu como uma forma de combater o nepotismo patrimonialista e a corrupção, logo depois da segunda metade do século XIX, na época do liberalismo. A ideia de carreira, hierarquia funcional, funcionalismo e poder racional-legal são princípios orientadores constituídos pelo desenvolvimento e pela profissionalização. Os controles existentes na administração, nessa conjuntura, têm como objetivo evitar a corrupção e o nepotismo.

Conclui-se, assim, que a administração burocrática tradicional, que, a princípio, veio combater os desmandos da administração patrimonialista, também se mostrou ineficiente. A existência de muitas regras e procedimentos, por conseguinte, tornou esse modelo lento, ao ponto de não mais atender aos anseios dos cidadãos e de ceder espaço ao modelo de administração gerencial, considerado mais eficiente.

### 1.3 Administração Pública Gerencial

A administração pública, no mundo todo, não suportava mais um tipo de administração que não atendesse aos anseios dos cidadãos. Com a crise da economia mundial, houve, em diversos países, uma tentativa de implantação de um tipo de administração amparada em maior liberdade e com um certo grau de descentralização. Esse modelo baseou-se em uma avaliação de desempenho, com ênfase no corte de custos e na implementação da eficiência governamental (ABRUCIO, 1997).

Desse modo, com a decadência mundial da economia e, principalmente, após a primeira e a segunda crise do petróleo, o modelo de administração gerencial começou a surgir em toda parte, substituindo o modelo burocrático weberiano. Diante disso, a partir da década de 80 “o *managerialism* substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado” (ABRUCIO, 1997, p. 10).

Como pioneiros da administração gerencial, pode-se citar a Grã-Bretanha – encabeçada pela Primeira Ministra Margareth Thatcher –, os Estados Unidos – pelo presidente Ronald Reagan, além da Austrália, da Nova Zelândia e de outros países da Europa Ocidental (ABRUCIO, 1997).

Segundo Pereira (1996, p. 11-12), aos poucos configurou-se um novo modelo de administração pública:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *aposteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Abrucio (1997) procurou fazer a comparação da administração pública inglesa sob três perspectivas, que foram incluídas no debate sobre o *managerialism* (gerencialismo): o modelo

gerencial puro, o *consumerism* (consumismo) e o *Public Service Orientation* - PSO, que têm como seus principais objetivos, respectivamente, a economia/eficiência (redução de custos e aumento da eficiência), a efetividade/qualidade (prestação de serviços de qualidade ao cidadão-cliente), e a *accountability*/equidade, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 - **Respostas à crise do modelo burocrático inglês** (*Whitehall*)

Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public service orientation</i>
Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/qualidade	<i>Accountability</i> /equidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

Fonte: Abrucio (1997)

Como se pode observar, cronologicamente, o modelo gerencial, ao longo de sua evolução, perpassou desde a sua forma mais pura, até o *consumerism* e o PSO. Nota-se que a relação com a sociedade evoluiu, passando pelo foco nos contribuintes (*taxpayers*), pelos clientes/consumidores até os cidadãos, respectivamente. Este último, considera-se mais evoluído, pois agrega princípios atrelado à cidadania “porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos” (STEWART, WALSH, *apud* ABRUCIO, 1997, p. 25).

Para Mare (1995, p. 21-22), a Administração Pública Gerencial:

(...) emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Também chamado de Nova Administração Pública ou *New Public Management* (NPM), esse modelo “consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos” (CAVALCANTE, 2017, p. 13-14).

Ainda, segundo Cavalcante (2017), o NPM teve duas gerações: a primeira, marcada pela necessidade de os órgãos da administração pública se adaptarem aos delineamentos da iniciativa privada, com ênfase na eficiência, na competitividade e na geração de resultados, no final da década de 70 e início da década seguinte; a segunda, caracterizada pela busca da eficiência e pela redução dos gastos públicos, que teve como foco as iniciativas reformistas que procuraram priorizar a qualidade dos serviços públicos, dando poder ao cidadão no processo de escolha dos serviços públicos via competição entre os órgãos, bem como *accountability* e transparência.

Percebe-se que o gerencialismo, como modelo de administração pública com conceitos mais modernos, viria em substituição ao sistema tradicional burocrático weberiano, tornando o aparato administrativo (a máquina pública) mais flexível, mais adaptável as novas realidades políticas, sociais, econômicas e culturais em consequência da evolução estatal, ou seja, um modelo com maior descentralização.

#### **1.4 Gerencial puro**

O modelo gerencial puro foi considerado o mais inovador, pois introduziu, na administração pública, técnicas do setor privado, que, em um primeiro momento, tinha a intenção de reduzir gastos do setor público e aumentar a eficiência produtiva, contrapondo o modelo weberiano. O gerencialismo puro tinha como público-alvo a relação com os contribuintes (ABRUCIO, 1997).

#### **1.5 Consumerism**

Cronologicamente, o *consumerism* surgiu depois do modelo gerencial puro, pois tinha como premissa a introdução de um modelo de qualidade no serviço público, de forma que a prestação dos serviços tivesse, de fato, uma efetividade, pois o seu público-alvo seria os clientes/consumidores, ou seja, os consumidores de serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

“Nesse contexto, o gerencialismo, caracterizado por *consumerism*, deixou de trazer apenas a ideia de redução do papel do Estado e passou a valorizar a descentralização, avaliação e fiscalização dos serviços públicos pelos cidadãos” (DURANTE; ZAVATARO, 2007, p. 78). A intenção era a prestação de serviços de qualidade ao cidadão-cliente.

Este modelo entendia, também, que havia necessidade de um pluralismo de prestação de serviços públicos, conciliando a prestação de serviços pelo setor público, pelo setor privado e pelo voluntário não lucrativo. Caracteriza-se pela flexibilidade de gestão, pela qualidade dos serviços e pela prioridade às demandas do consumidor.

### **1.6 Public Service Oriented (PSO) – Serviços Público Orientado**

Como já observado, “toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, que são questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial” (ABRUCIO, 2003, p. 190).

Para Aragão (1997), o PSO é considerado a última etapa do gerencialismo na Grã-Bretanha, incorporando aspectos positivos tanto do gerencialismo puro como do *consumerism*, conformando o chamado *Managerialism* ou *Public Management*.

Assim, “o modelo PSO defende as virtudes políticas da descentralização, propondo que o governo local torne os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e comunidades” (DURANTE; ZAVATARO, 2007, p. 79). O PSO é entendido no sentido de construção da esfera pública, enfocando a questão da *accountability* e da transparência. O cidadão é parte fundamental, tendo em vista que ele tem uma conotação geral, bem mais ampla e com mais direitos e obrigações.

Para Abrucio (1997), o PSO tem uma ligação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. É preciso que, no processo de aprendizado social na esfera pública, possa ser criada uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.

### **1.7 Gerencialismo no Brasil**

Igual ao que aconteceu no mundo afora, como na Europa e nos Estados Unidos, o Brasil também foi afetado com a crise econômica e fiscal. Os princípios da administração burocrática clássica, introduzidos através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, entraria em declínio em 1936 (PEREIRA, 1996).

Segundo Pereira (1996), a primeira tentativa de implantação do modelo gerencial no Brasil foi através do Decreto-lei n.º 200/67, com o foco na desburocratização como proposta política, como tentativa de superar a rigidez burocrática. O referido decreto-lei promoveu a transferência de atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações e sociedade de economias mistas e empresas públicas. Foram instituídos, na administração pública brasileira, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

Não obstante, embora o Brasil tenha acenado para implementação de um modelo gerencial logo no final dos anos sessenta, através do Decreto-lei n.º 200/67, que por sinal ficou pela metade e fracassou, tendo como causa a crise política do regime militar logo em meados dos anos 70. Percebe-se, então, que nem no momento da transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, não iria apresentar nenhuma perspectiva de reforma. Ao contrário, no plano administrativo, significa uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50 (BRESSER PEREIRA, 1996).

Contudo, somente a partir do governo Collor de Melo, no início da década de 90, é que foram dados os primeiros passos no sentido de uma reforma econômica e burocrática. Foi na administração desse governo que ocorreu as primeiras aberturas comerciais, ganhando força as questões sobre as desestatizações e o ajuste fiscal. A necessidade de modernização administrativa do setor público ficou evidente, principalmente, no momento em que o mundo vivia uma euforia do processo de globalização (PEREIRA, 1996).

Para Ayres (2004), apesar da instituição do Programa Nacional de Desestatização, no Governo Collor, foi somente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso que o processo de desestatização foi intensificado e o Estado passou a adquirir uma nova feição político-administrativa via a adoção de um modelo de gestão gerencial.

No governo Collor, segundo Costa (2008), a reforma administrativa foi realizada de forma irresponsável. As medidas de racionalização foram introduzidas de forma equivocada e perversa. Muitas medidas tomadas, como as fusões de ministérios, não eram convenientes, pois criaram superestruturas sujeitas as pressões de interesses de poderosos. A redução de pessoal foi considerada desnecessária e não mostrou resultados expressivos com a redução de custos.

Para Pereira (1996, p. 31-32), a reforma da administração pública deve se dar em três dimensões:

- (1) uma dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições;
- (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais;
- e (3) uma dimensão gestão.

Na dimensão institucional-legal, será preciso modificar a Constituição, as leis e regulamentos. Em um país cujo Direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica em uma ampla modificação do sistema legal.

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la.

Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate que houve em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura.

Finalmente, a dimensão gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade. Para isto a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas.

Segundo Ferlie (1999, *apud* AYRES, 2006, p. 32), o período recente do processo de modernização administrativa do Brasil foi:

(...) designado por *era do resgate da legitimidade perdida*, por causa do emprego dos instrumentos técnicos, políticos e cognitivos funcionais à aquisição de racionalidade administrativa e, em última instância, de legitimidade sociopolítica. E tais instrumentos são reconhecidos como partes integrantes do conjunto de métodos e técnicas de gestão a que se convencionou designar por nova administração pública (*new public management*), e se refere às incorporações programáticas de múltiplas ideias produzidas nos últimos vinte anos no âmbito da administração pública britânica. Logo, a nova administração pública (NAP) é resultante da articulação de um rol de princípios administrativos que procedem de múltiplas fontes cognitivas. Embora a NAP possua um forte componente de indefinição, é possível compreendê-la a partir de quatro modelos ideais, a saber: 1) impulso para a eficiência; 2) downsizing e descentralização; 3) persecução da excelência; e 4) orientação para o serviço público

Nesse cenário, somente em 1995, teve início, no Brasil, a Reforma da Gestão Pública, através do Plano Diretor da Reforma do Estado e do envio para o Congresso Nacional, em 1998, da Emenda Constitucional 19. Nesse documento, procurou-se estabelecer as diretrizes para a implantação de uma reforma de administração pública gerencial (PEREIRA, 2000):

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado tinha como proposta explícita inaugurar a chamada “administração gerencial”, o que parece designar, como veremos, o fim da história da administração pública, espécie de panaceia redentora do estatismo patrimonialista e do ogro burocrático (COSTA, 2008, p. 863).

Para Mare (1995), a reforma do Estado permitiria que os serviços públicos, tanto os exclusivos (que funciona diretamente sob seu comando) quanto os competitivos (que estão

indiretamente subordinados) operassem de forma muito mais eficiente. Essas decisões deveriam ser direcionadas através do núcleo estratégicos.

A reforma consistia em garantir ao aparelho estatal maior governança, com maior capacidade de administrar e de concretizar as leis e as políticas públicas. Significaria, também, tornar as atividades exclusivas de Estado muito mais eficazes, através da transformação das autarquias em agências autônomas, tornando mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as organizações sociais (MARE, 1995).

Para Mare (1995), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso tinha como principais objetivos globais:

1. Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
2. Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
3. Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
4. Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Como se pode observar, essa reforma tinha como propósito a melhoria das ações do estado em busca da implantação de uma administração gerencial.

## 2 TERCEIRIZAÇÃO E PROCESSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A palavra “terceirização”, segundo Marcelino (2008), é um neologismo originado do latim *terciariu*, que deriva do ordinal *tertiariu*. Esse neologismo pode ser uma exclusividade brasileira, pois, em todos os outros países, o termo usado refere-se à relação existente entre duas empresas, ou seja, é sempre a tradução da palavra subcontratação. Ainda, segundo Marcelino (2008, p. 4) “a terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho”.

Para Vieira *et al.* (2008), a terceirização teve origem nos Estados Unidos da América, após o início da Segunda Guerra Mundial, sendo consolidada ainda na década de 1950. Portanto, a terceirização de serviços teve seu ponto de partida logo após revolução industrial, com a decadência do modelo fordista, que é caracterizado pela produção em massa. Este modelo deu lugar ao chamado período de acumulação flexível, em que a produção em série foi suplantada pela produção com base na especialidade do trabalho e da produtividade e na produção sob a lógica de mercado, contrariando, assim, o modelo anterior.

Em razão do processo de acumulação flexível, que foi marcado por mudanças significativas no mercado de trabalho, surgiram novos setores de produção, que aumentou a competição e reduziu o poder aquisitivo do trabalhador. Houve, também, o enfraquecimento do poder sindical, em razão da grande quantidade de mão de obra excedente, que teve como resultado o desemprego e o subemprego (HARVEY, 2007).

Em consequência disso, a terceirização de serviços nasceu devido a necessidade de as organizações se adaptarem aos novos modos de produção, principalmente, àqueles relacionados a tecnologias que provocaram grandes mudanças nas formas de gestão, levando as organizações a readequarem suas estruturas, através do enxugamento dos custos. Sendo assim, elas passaram a contratar outras empresas para exercerem as atividades acessórias e, com isso, focar nas tarefas essenciais da organização. As principais vantagens são a especialização da empresa contratada em exercer as atividades acessórias e a concentração da empresa tomadora dos serviços em executar suas atividades fins (DI PIETRO, 2009).

Por esse motivo, há uma diminuição dos encargos trabalhista e previdenciários e uma consequente redução dos custos dos produtos e serviços, além de uma simplificação da estrutura empresarial (DI PIETRO, 2009). “Trata-se da reorganização da produção com a focalização das atividades fins das empresas e a externalização das demais” (LIMA, 2010, p. 18). Brasil (1993, p. 7-8) complementa, afirmando que a terceirização é “um processo de

transferência, dentro da firma (empresa-origem), de funções que podem ser executadas por outras empresas (empresa-destino) ”.

Para Lima (2010), nas três últimas décadas, ocorreram profundas mudanças na gestão das empresas, em decorrência das inovações tecnológicas. Houve a necessidade de fazer um “enxugamento” dos custos de produção; ocorrendo, de forma simultânea, uma flexibilização dos processos de trabalho, que teve como consequência a precarização de suas relações, haja vista a redução do emprego formal. Desse modo, as empresas procuraram concentrar suas forças em suas atividades fins, reduzindo seus organogramas e diminuindo os setores que executavam as atividades consideradas acessórias, contratando outras empresas para realizá-las e contribuindo, assim, com o processo de terceirização. A nova subcontratação (chamada terceirização), resultou, na visão de Lima (2010, p. 18), na desverticalização das atividades no interior da empresa, como estratégia de competitividade e de permanência no mercado”.

Para Valença e Barbosa (2002), a empresa deve se concentrar em áreas que lhe permitam ter um diferencial, de forma a obter vantagens competitivas e a garantir sua sobrevivência no mercado. A terceirização permite a concentração e especialização da organização em torno do seu *core business* que, além de lograr melhores resultados, garante produtos de melhor qualidade. O que deve ser considerado primordial, no planejamento estratégico da terceirização, são as formas de resistência, que devem ser alvo da atenção dos órgãos gestores, principalmente no que se refere à cultura organizacional, que repercute na mudança estrutural da organização.

A terceirização traz algumas vantagens e desvantagens, segundo Brasil (1993). Como vantagens para a empresa-destino, há a possibilidade que ela trabalhe dentro de um padrão satisfatório de utilização de sua capacidade de produção. Dependendo da forma em que são distribuídas as atribuições entre a empresa de origem e a de destino, pode haver impacto direto nos custos fixos e variáveis das duas empresas. Desse modo, a empresa-origem pode terceirizar atividades que não agrega ao preço final do produto. Pode, inclusive, transformar parte dos custos fixos em custo variáveis, na medida em que terceirizam atividades que eram consideradas como custos fixos pela empresa origem, como a transferência das refeições dos seus empregados para uma empresa terceirizada. Como desvantagem, a terceirização proporciona a formação de grandes empresas-destino, com forte poder de se discutir preços. Outra desvantagem é o aumento da quantidade de fornecedores que serão controlados pela empresa de origem.

Falando em terceirização, não há como deixar de falar em precarização do trabalho, que nada mais é do que o desvirtuamento da relação de trabalho, em que o trabalhador é obrigado

a aceitar diversas formas de trabalho, inclusive com menores salários. Marcelino (2008, p. 41-42) aborda essa questão, afirmando que:

(...) na realidade brasileira, a terceirização é inseparável da ampliação da exploração do trabalho, da precarização das condições de vida da classe trabalhadora. E, certamente, ela não teria a abrangência que tem hoje se não fosse a sua capacidade de reduzir custos, de servir como poderoso instrumento para a recomposição das taxas de lucro.

Com relação a terceirização no Brasil, Druck (2016) afirma que estudos realizados nas últimas três décadas apontaram para a degradação do trabalho em todos os sentidos, principalmente em relação aos direitos trabalhistas, às condições de trabalho, aos valores salariais, às questões de saúde, ao aumento da incidência de acidentes de trabalho e à vulnerabilidade política dos trabalhadores com relação a dificuldade de se organizarem coletivamente.

## **2.1 Terceirização de Serviços na Administração Pública Brasileira**

Segundo Abtibol (2013), a crise do Estado deu origem ao processo de terceirização no setor público, visto que a máquina pública se tornou pesada, onerosa e pouco eficiente para atender as necessidades dos cidadãos. A internacionalização do processo produtivo obrigou o Estado a manter sua competitividade e a adaptar seus modos internos às expectativas dos capitais nacionais. Com isso, a terceirização constituiu a transferências de atividades secundárias à iniciativa privada, inclusive responsabilizando-as pelos encargos sociais e trabalhistas.

Não obstante, o próprio Decreto-lei n.º 200/67, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, no seu artigo 10, já previa a possibilidade de que a execução das atividades da Administração Federal poderia ser descentralizada, conforme transcreve-se abaixo:

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

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 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.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional. (BRASIL, 1967)

Não se diferenciando dos outros países, a terceirização no Brasil foi impulsionada pelas ideias do *New Public Managerialism*, principalmente a partir do Decreto-lei n.º 200/67, que iniciou a reforma administrativa, estabelecendo a possibilidade de a Administração recorrer à iniciativa privada para execução indireta de atividades administrativa. Isso ocorreu, mais precisamente a partir dos anos 90, quando houve a implantação da reforma administrativa do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, no âmbito da administração pública direta e indireta, seja na esfera federal, estadual ou municipal, os serviços que eram executados por profissionais cujas categorias foram extintas passaram a ser exercidas pela iniciativa privada através dos serviços terceirizados.

Santos (2010) vai além, afirmando que, no Brasil, a realização dos serviços de forma indireta e via terceirização não está ligada diretamente à reforma gerencial dos anos 90, pois sua utilização nas organizações públicas data dos anos sessenta, quando, através da instituição do Decreto-lei n.º 200/67, houve propostas de descentralização com foco no planejamento, no orçamento e no controle dos resultados; pois, neste regulamento, Di Pietro (2009, p. 220) afirma que “já previa a possibilidade de a Administração desobrigar-se da execução de tarefas executivas mediante a execução indireta, ou seja, por meio de contrato celebrado com terceiros”.

Não obstante, segundo Vieira *et al.* (2008), a terceirização na Administração Pública, embora fosse possível sua utilização desde 1967, por meio do Decreto-lei n.º 200, ganhou força na década de 1990, quando houve a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

Estado, no então governo FHC, através da política de pessoal que extinguiu diversos cargos de nível médio e intermediário e não autorizou novos concursos públicos para ocupá-los. Procurou-se, assim, adotar uma política de contratação de serviços terceirizados.

Dessa maneira, os serviços que eram desenvolvidos por servidores contratadas pelos os órgãos públicos foram substituídos por empregados de empresas terceirizadas especializadas em determinadas atividades-meio, já que estes órgãos deveriam focar suas ações em suas atividades fins. Como afirma Vieira *et al.* (2008, p. 31) “a terceirização é um modelo de gestão em que a Administração contrata os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundido com contratação de mão de obra”.

Para Lima (2010, p. 18), a discussão sobre terceirização no Brasil acompanhou o processo de reestruturação empresarial, juntamente com abertura econômica no final dos anos 1980, pois:

(...) embora a flexibilização e terceirização não impliquem necessariamente na precarização dos processos e relações de trabalho, progressivamente tornam-se sinônimos. A precarização, ou processo de precarização, vincula-se a uma maior desregulamentação da utilização da força de trabalho com a redução de postos de trabalho, a intensificação do trabalho e mudanças nos contratos nos quais se tenta enxugar os custos com direitos trabalhistas e sociais nas relações salariais. A transferência de atividades para outras empresas, que se responsabilizam pela organização do trabalho e gestão da mão de obra, elimina custos e ônus com essa gestão.

Analisando o Decreto-lei n.º 2.300/86, que regulamentava o processo licitatório antes da Lei de Licitações de 1993, os artigos 1º e 5º do decreto já previam a contratação via terceirização, posteriormente disposta no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a administração pública surge como um dos maiores clientes dos serviços terceirizados, se beneficiando da lógica do menor preço e contratando, por meio de processo licitatório, as empresas que ofertarem a melhor proposta e que, conseqüentemente, pagarem os menores salários aos trabalhadores (PAIXÃO, LOURENÇO FILHO, 2014).

Contudo, para impor limites ao processo de terceirização na administração pública brasileira, foi publicado o Decreto Federal n.º 2.271/97, que revogou o Decreto Federal n.º 9.507/18 e dispôs sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. O artigo 3º e o artigo 4º, transcritos abaixo, estabelece o que não pode ser terceirizados, admitindo, assim, que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios possam ser executados de forma indireta:

### **Administração pública federal direta, autárquica e fundacional**

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

### **Empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União**

Art. 4º Nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pela União, não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

I - caráter temporário do serviço;

II - incremento temporário do volume de serviços;

III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou

IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

§ 1º As situações de exceção a que se referem os incisos I e II do **caput** poderão estar relacionadas às especificidades da localidade ou à necessidade de maior abrangência territorial.

§ 2º Os empregados da contratada com atribuições semelhantes ou não com as atribuições da contratante atuarão somente no desenvolvimento dos serviços contratados.

§ 3º Não se aplica a vedação do **caput** quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção.

§ 4º O Conselho de Administração ou órgão equivalente das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União estabelecerá o conjunto de atividades que serão passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços. (BRASIL, 2018a).

Embora a contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública tenha ganhado força, em decorrência da diminuição da contratação via concurso público, vale lembrar que a administração contrata serviços que envolvem a dedicação de mão de obra, não podendo, assim, ser confundido com contratação de mão de obra propriamente dita (VIEIRA *et al.*, 2008).

## 2.2 Processo de Contratações Públicas

O artigo 37, XXI da Constituição Federal obriga a Administração Pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, Estados ou Municípios, a contratar obras, serviços, compras e alienações por meio de processos licitatórios, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantendo-se as condições efetivas da proposta, conforme versa abaixo:

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

(...);

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

Desse modo, a Lei Federal n.º 8.666/93 regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. No seu artigo 2º, a lei estabelece que as obras e os serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (BRASIL, 1993).

Para clarear, no artigo 3º, a mesma lei estabeleceu que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A licitação também será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Sendo assim, o artigo 2º, parágrafo único da Lei Federal n.º 8.666/93, considera contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para formação de vínculo e para estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Deste modo, para reduzir o risco de a administração pública não receber os serviços ou produtos com qualidade e quantidade inferior ao contratado, bem como a empresa contratada

deixar de atender condições imposta no instrumento contratual, o legislador exigiu, por meio do artigo 67 da Lei Federal n.º 8.666/93, que:

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

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

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

A EBSEERH é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, que foi criada através da Lei Federal n.º 12.550/11, com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade. Também, a EBSEERH tem a finalidade de, junto às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços, prestar apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública (BRASIL, 2011).

Dessa forma, a EBSEERH, como responsável pela gestão dos hospitais universitários e como parte da Administração Pública Federal, deve seguir as legislações que regulamentam os processos de aquisições e contratações pública. A EBSEERH, assim como todos os órgãos públicos federais, também seguiu a norma geral de licitações e contratações públicas, ou seja, a Lei Federal n.º 8.666/93, haja vista que, na época de sua criação, não havia uma lei própria das estatais a ser seguida.

Com a publicação da lei das estatais, a Lei Federal n.º 13.303/16, bem como com a publicação do Decreto Federal n.º 8.945/16, que regulamentou a referida lei, surgiu a possibilidade de as empresas estatais editarem seus próprios regulamentos (BRASIL, 2016).

Com isso, o regulamento sobre as licitações e os contratos da EBSEERH foi aprovado através da Resolução n.º 71/18. A partir de então, todos os processos de licitações e contratos passaram a ser regidos por esse novo normativo (BRASIL, 2018b).

Dessa forma, todos os contratos vigentes antes da entrada em vigor do RLC da EBSEERH permaneceram regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93, inclusive a gestão e a fiscalização dos contratos, pois a lei previa prorrogações que poderiam ter vigência para mais de um exercício financeiro, podendo se estender por até sessenta meses.

O RLC da EBSEH traz um capítulo próprio sobre gestão e fiscalização de contratos, sendo absorvido muitos conceitos oriundos da Lei Federal n.º 8.666/93.

Com o advento da lei das estatais, todas as empresas públicas, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, passaram a fazer suas contratações regidas por lei específica, em substituição da Lei Federal n.º 8.666/93.

A lei das estatais estabelece vários mecanismos que abrangem a transparência e governança, tais como gestão de riscos, controle interno, divulgação de informações, elaboração de código de conduta e integridade, fiscalização, constituição e funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, bem como o estabelecimento dos requisitos para a escolha de seus dirigentes (BRASIL, 2016)

Esta nova lei era uma promessa de maior flexibilização dos processos de contratação, que, na realidade, não foi confirmada, haja vista trazer a mesma rigidez da Lei Federal n.º 8.666/93, inclusive absorvendo vários de seus regramentos.

Desse modo, a Lei Federal n.º 13.303/16, na compreensão de Pereira Júnior e Dotti (2018, p. 86), não concebeu nenhum espírito inovador:

Ao contrário, a chamada Lei das Estatais incorpora procedimentos previstos na Lei nº 12.462/11, a qual dispõe sobre o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), na Lei nº 10.520/02, instituidora da modalidade de licitação denominada pregão, e na Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratações administrativas.

Por outro lado, esta Lei, segundo Goetten (2019), trouxe melhorias expressivas no que diz respeito, principalmente, às modalidades licitatória, causando um grande impacto para as empresas estatais.

Sobre os princípios licitatórios envolvidos, o artigo 31 da Lei Federal n.º 13.303/16 apresenta uma abrangência maior em relação ao artigo 3º da Lei Federal n.º 8.666/93, conforme transcritos, abaixo, respectivamente:

Lei Federal n.º 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

Lei Federal n.º 13.303/16

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (BRASIL, 2016).

Dentre outras novidades trazida pela Lei Federal n.º 13.303/16, está a possibilidade de as empresas públicas e sociedade de economia mistas publicarem e manterem atualizados seus próprios regulamentos internos de licitações e de contratos, de acordo com o artigo 40, a saber:

Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

- I – glossário de expressões técnicas;
- II – cadastro de fornecedores;
- III – minutas-padrão de editais e contratos;
- IV – procedimentos de licitação e contratação direta;
- V – tramitação de recursos;
- VI – formalização de contratos;
- VII – gestão e fiscalização de contratos;
- VIII – aplicação de penalidades;
- IX – recebimento do objeto do contrato

Observa-se que cada estatal deve ter seu próprio regulamento interno de contratações, não existindo um normativo único para todas elas. Nesse entendimento, a EBSERH publicou o seu RLC através da Resolução n.º 71/18, em cumprimento ao artigo 40 da Lei Federal n.º 13.303/16. O RLC da EBSERH prevê que, nas licitações e contratos, além de outras diretrizes, seja adotada preferencialmente a modalidade pregão, na forma eletrônica e em portais virtuais de compras de acesso público.

Conforme o artigo 126 deste regulamento, transcrito abaixo, as normas preparatórias da licitação devem ser afastadas, de acordo com o que prescreve a Lei do Pregão n.º 10.520/02, inclusive com relação a veiculação e aos prazos de publicidade do instrumento convocatório, dentre outros prazos e regras, como o de pedido de esclarecimento e de impugnação do edital.

Art. 126 As normas pertinentes à fase preparatória previstas na Lei nº 13.303/2016 e neste Regulamento aplicam-se às licitações realizadas sob a modalidade Pregão, afastando-se os dispositivos da Lei nº 10.520/2002, inclusive sobre veículos de publicação e prazo de publicidade de edital, bem como prazos e regras para pedidos de esclarecimentos e impugnação a edital. (BRASIL, 2002).

Não obstante, observa-se que as contratações no âmbito da EBSEERH, conforme normativo interno, deverão ser iniciadas através do planejamento prévio, de forma a otimizar o desempenho da instituição, sempre se atentando aos princípios da transparência e da equidade, com vistas a atender às finalidades estatutárias (BRASIL, 2018b).

Deste modo, nas fases preparatórias, para contratação de serviços junto à EBSEERH, foram absorvidos vários dispositivos da Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17, que prevê, no seu artigo 39, que o planejamento da contratação, para cada serviço, consistirá de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico, como transcrito a seguir:

Art. 39 O planejamento de cada nova contratação consistirá na instrução de processo administrativo contendo documentação capaz de materializar a realização de estudos preliminares, gerenciamento e riscos e documentos contendo as especificações técnicas da contratação, como anteprojeto de engenharia, Termo de Referência ou Projeto Básico. (BRASIL, 2017b)

Com relação à formalização dos contratos, a Lei Federal n.º 13.303/16 praticamente conservou todos os artigos da Lei Federal n.º 8.666/93 e incluiu a matriz de riscos, quando cabível, conforme comparativo disposto no quadro 2:

Quadro 2 – comparativo Lei Federal n.º 8.666/93 e Lei Federal n.º 13.303/16

LEI FEDERAL N.º 8.666/93	LEI FEDERAL N.º 13.303/2016
<p>Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:</p> <p>I - o objeto e seus elementos característicos;</p> <p>II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;</p> <p>III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;</p> <p>IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;</p> <p>V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;</p> <p>VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;</p> <p>VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;</p> <p>VIII - os casos de rescisão;</p>	<p>Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:</p> <p>I - o objeto e seus elementos característicos;</p> <p>II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;</p> <p>III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;</p> <p>IV - os prazos de início de cada etapa de execução, de conclusão, de entrega, de observação, quando for o caso, e de recebimento;</p> <p>V - as garantias oferecidas para assegurar a plena execução do objeto contratual, quando exigidas, observado o disposto no art. 68;</p> <p>VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;</p> <p>VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;</p> <p>VIII - a vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a</p>

<p>IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;</p> <p>X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;</p> <p>XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;</p> <p>XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;</p> <p>XIII - 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.</p>	<p>inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;</p> <p>IX - a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas no curso do procedimento licitatório;</p> <p>X - matriz de riscos.</p>
---	---

Fonte: elaborado pelo o autor.

Com relação a comparação dos contratos administrativos, na Lei Federal n.º 8.666/93 existe a supremacia do interesse público em que administração se utiliza das suas cláusulas exorbitantes, não tratando o particular de forma igual. Já nos contratos administrativos regidos pela Lei Federal n.º 13.303/16 e pelo RLC da EBSEH, a alteração contratual, por exemplo, somente poderá acontecer mediante acordo entre as partes.

Com relação a duração dos contratos regidos pela Lei Federal n.º 13.303/16, em regra, poderão se estender por até cinco anos, ou seja, a administração poderá estabelecer a duração de um contrato continuado qualquer, de doze ou 36 meses, por exemplo. Diferentemente da Lei Geral de Licitações que, em seu artigo 57, estabelece que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, excetuando-se os serviços continuados, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses.

## 2.3 Licitações

Segundo Barros (2009, p. 134), o termo “licitação vem do latim *licitationem* (dos verbos *liceri* ou *licitari*) e significa, em seu sentido literal, ‘lançar em leilão, dar preço, oferecer laço’; já em seu sentido figurado, significa ‘ato de licitar ou fazer preço sobre a coisa posta em leilão ou a venda em almoeda’”.

Segundo Amorim (2017, p. 21) “o termo “licitação”, que é derivado da expressão latina *licitatione* (arrematar em leilão), apresenta diversos sinônimos, destacando-se “procedimento licitatório”, “certame”, “prélio”, “disputa”, entre outros”.

O artigo 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos, além de estabelecer que as licitações devem obedecer aos princípios constitucionais, determina também que, durante as contratações públicas, outros princípios devam ser levados em conta, pois:

(...) a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

Segundo Mello (2010, p. 526), licitação é definida como:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Para Meirelles e Burle Filho (2016, p. 310), licitação é:

(...) o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.

Como procedimento, Meirelles e Burle Filho (2016) falam, também, que a licitação deve ser realizada através de atos ordenados e vinculados, propiciando, assim, oportunidades iguais e atuação com eficiência e moralidade administrativa (desenvolvendo, assim, a competição).

Segundo Justen Filho (2008, p. 11), “licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos”.

Influenciado pelas ideias da Nova Gestão Pública e em busca de uma maior eficiência no processo de compras do Governo Federal, foi instituída a Lei Federal n.º 10.520/02, que trouxe um novo modelo de licitar que até então era feito com base na Lei Federal n.º 8.666/93, chamada de lei do Pregão (MOTTA, 2010, *apud* ALMEIDA, SANO, 2018). Segundo Fernandes (2007, p. 119), “pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”.

Neste sentido, a administração pública, para fazer suas contratações, está vinculada as normas licitatórias, não podendo fugir delas em qualquer hipótese. Assim, para contratação de serviços por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, foi instituída a Instrução Normativa n.º 2/08 da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - hoje, Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - que estabeleceu diretrizes para contratação de serviços no âmbito das instituições públicas federais. A partir de então, as contratações públicas federais ficaram vinculadas a referida instrução normativa, que, posteriormente, sofreu várias alterações, sendo revogada pela Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17, vigente atualmente no país (BRASIL, 2017b).

Sendo assim, a Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17 trouxe várias novidades quanto aos processos de contratações, dentre elas a obrigatoriedade de fazer o planejamento das contratações (incluindo estudos preliminares e gerenciamento de riscos), as práticas de sustentabilidade e de alinhamento ao Planejamento Estratégico da instituição, como se transcreve abaixo:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

(...).

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

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.

§ 2º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços deverão observar a nomenclatura estabelecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, ou outra que vier a substituí-la.

Art. 8º Poderá ser admitida a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas. (BRASIL, 2017b)

Com relação a contratação de serviços, além da fase de licitação propriamente dita, o processo envolve todo um ritual que vai desde a formalização do contrato assinado pelas partes (contratante e contratado) até o acompanhamento da fiscalização durante sua execução, que, dependendo do tipo de serviços, poderá ser de forma contínua ou não.

Os contratos administrativos de serviços que devem ser executados de forma contínua são aqueles considerados essenciais para a instituição, e sua prestação deve ser de longa duração, para que não haja interrupção, fracionamento ou prejuízo em sua execução (BRASIL, 2010b).

Neste entendimento, os contratos de serviços considerados continuados são contratos que podem ser prorrogados por até a 60 meses, por iguais e sucessivos períodos, excetuadas algumas contratações, como locação de equipamentos e utilização de programas de informática, que pode ter duração de até 48 meses. Esses são os contratos que requerem maior atenção por parte da administração, pois eles envolvem ajustes, repactuações, aditivos e apostilamentos. Por isso, a administração deve sempre qualificar as equipes responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos (BRASIL, 1993).

Por outro lado, a Lei das Estatais, Lei Federal n.º 13.303/16, prevê que a duração dos contratos não excederá cinco anos; contudo, a lei não limitou o prazo de vigência contratual, podendo inclusive ser pactuado para períodos inferiores ou diretamente para cinco anos ininterruptos, ou seja, pode ser realizado para o período máximo ou para determinado período, desde que suas prorrogações não ultrapasse o prazo máximo estipulado em lei. A lei vai mais além quando, em seu artigo 71, não limita o objeto contratual, possibilitando que qualquer contrato, como o de fornecimento de insumo, possa ter sua vigência para mais de um exercício financeiro, desde que não ultrapasse cinco anos (BRASIL, 2016).

Dessa forma, conclui-se que, quando o contrato tiver a previsão de prorrogação, há necessidade de constar os períodos de correção monetária dos valores inicialmente pactuados entre o ente público e o particular, que podem ocorrer por índice estabelecido no instrumento ou por dissídios coletivos de cada categoria de profissionais envolvidos no contrato. Sendo assim, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 244) ressalta que:

(...) o reajustamento contratual de preços e de tarifas é medida convencionada entre as partes contratantes para evitar que, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários no período de execução do contrato administrativo, venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste.

Não obstante, o direito ao reequilíbrio econômico financeiro está previsto no artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, que determina que as obras, serviços e compras serão contratados mediante previsão em cláusulas que estabeleçam as obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (DOTTI, 2016).

## 2.4 Modalidades de Licitações

A Lei de Licitações e Contratos – LLC, Lei n.º 8666/93, regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, definindo os tipos de licitação, que serão apontadas nos parágrafos seguintes.

O tipo convite é a modalidade de licitação que ocorre entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. O prazo mínimo de divulgação do instrumento convocatório, até o recebimento das propostas ou da realização do evento, será cinco dias.

O tipo “tomada de preços” é a modalidade de licitação que ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. O prazo mínimo de divulgação do instrumento convocatório, até o recebimento das propostas ou da realização do evento, será de trinta dias, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" e quinze dias para os demais casos.

O tipo “concorrência” é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Com relação ao prazo mínimo de divulgação do instrumento convocatório, será 45 dias, quando o contrato objeto contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" e trinta dias para os demais casos.

O tipo “concurso” é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

O tipo “leilão” é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para a venda de bens móveis inservíveis para a administração, para venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis previstos no artigo 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. O prazo mínimo de divulgação do instrumento convocatório será de quinze dias, até o recebimento das propostas ou da realização do evento.

Essas três primeiras modalidades são determinadas em função dos valores a serem licitados, conforme quadro 3:

Quadro 3 - Limites, tendo em vista o valor estimado da contratação

Modalidade de licitação	Compras e Serviços	Obras e serviços de engenharia
Convite	Até 176.000,00	Até 330.000,00
Tomada de Preço	Até. 1.430.000,00	Até 3.300.000,00
Concorrência	Acima de 1.430.000,00	Acima de 3.300.000,00
Pregão	Sem limites de valores	

Fonte: Elaborado pelo o autor

Para Justen Filho (2008), há três modalidades de licitação “comuns”: a concorrência, a tomada de preços e o convite; pois elas diferenciam apenas por variações estruturais com relação à divulgação, proposição e habilitação. Já com relação aos requisitos da contratação, cabe a administração fazer exigências compatíveis com cada uma dessas modalidades.

Considerando que a definição das modalidades de licitação pela Administração é baseada no valor orçado, na modalidade concorrência, que tem um patamar bem mais elevado, as exigências são bem mais amplas, inclusive com relação ao prazo e à abrangência da divulgação. No caso da divulgação, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, terá sua divulgação no Diário Oficial da União. Quando se tratar de licitações feitas por órgãos ligados à entidade da Administração Pública Estadual, Municipal ou Distrital, terá sua divulgação feita no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, respectivamente (BRASIL, 1993).

Com o objetivo de melhorar os processos de contratações públicas, principalmente em relação à transparência, foi criada uma nova modalidade de licitação, através da Lei Federal n.º 10.520/02, denominada Pregão. Esta Lei, conforme artigo 1º, foi destinada a aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

No pregão presencial, os licitantes devem se credenciar e apresentar suas propostas durante a sessão pública, e posteriormente o pregoeiro classificará as propostas que estiverem dentro de uma margem de até 10% acima daquela que tiverem o valor mais baixo; podendo os classificados fazerem novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Caso não exista pelo menos três ofertas nas condições definidas nesse item, poderão ser convocados até 3 (três) autores das melhores propostas, para oferecer novos lances verbais e

sucessivos, quaisquer que sejam os preços ofertados. Após o encerramento da etapa competitiva, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, decidindo motivadamente a respeito da sua aceitabilidade. Atendido ao quesito da aceitação da proposta, o pregoeiro dará início a fase de habilitação (BRASIL, 2002).

Com o objetivo de dar maior celeridade aos processos de contratações públicas, foi regulamentado o pregão em sua forma eletrônica, através do Decreto Federal n.º 5.450/05.

No pregão eletrônico, a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita à distância e em sessão pública, por meio de um sistema que permita comunicação pela internet. Os licitantes deverão ser previamente credenciados junto ao sistema eletrônico, à autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro e os demais membros da equipe de apoio.

Nessa modalidade, na forma eletrônica, o pregoeiro verificará se os licitantes estão, de fato, em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital, desclassificando aquelas que não o estejam. Todos os licitantes que estejam com suas propostas válidas serão convocados automaticamente para a disputa eletrônica, podendo, inclusive, ofertar lances sucessivos, independentemente do valor inicialmente apontado na proposta, consagrando vencedora aquela que apresentar o menor valor. Posteriormente, após o aceite da proposta, o pregoeiro dará início a fase de habilitação (BRASIL, 2019b).

Com a utilização dessa modalidade de licitação na forma eletrônica, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, quase a totalidade dos pregões que utilizaram o portal compras governamentais do governo federal aconteceram de forma eletrônica, chegando a 99,81% (BRASIL, 2019a).

Diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é definida em função do valor do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns e é válida para quaisquer limites de valor, sendo realizado através de disputa em sessão pública e por meio de propostas e lances (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007).

Para ampliar a abrangência do regulamento de licitações e fazer algumas alterações quanto à forma e aos procedimentos de operacionalização do certame - através do pregão eletrônico -, foi publicado o Decreto Federal n.º 1.024/19, revogando o Decreto Federal n.º 5.450/05, incluindo os serviços comuns de engenharia e dispondo sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2019b).

Nesse sentido, considera-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. São bens ou serviços em que a escolha pode ser feita

exclusivamente por meio de especificações exigidas nos instrumentos convocatórios e com base no preço ofertado pelo licitante, sem se deter aos detalhes, tais como: mesa, cadeira, lápis e papel. Também pode entrar neste rol a maioria dos serviços terceirizados, desde que possa ser claramente definido em edital, como: serviços de limpeza, vigilância, secretariados, manutenção predial; inclusive serviços de engenharia, desde que não se enquadrem no artigo 4º do Decreto Federal n.º 1.024/19, ou seja, contratações de obras, locações imobiliárias e alienações de bens e serviços especiais (BRASIL, 2019b).

O pregão, para Justen Filho (2007, p. 328), é definido como "modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou por via eletrônica".

O pregão eletrônico consiste na modalidade de licitação pública do tipo menor preço, que é destinado à seleção da proposta mais vantajosa, seguidas de lances, para a contratação de bens ou serviços comuns, sendo todos os atos jurídicos realizados por meio de recursos informatizados, via internet (JUSTEN FILHO 2005).

Nesta mesma conjuntura, a Lei das Estatais, além de tratar sobre o estatuto jurídico, também trouxe um capítulo exclusivo para as licitações dos órgãos públicos abrangidos por esta lei.

Diferentemente da Lei n.º 8.666/93, a Lei Federal n.º 13.303/16 possibilita que as empresas públicas e as sociedades de economia mista estabeleçam seus próprios regramentos de licitações e contratos, adotando preferencialmente a modalidade de licitação pregão.

Não obstante, esta mesma lei traz, no seu artigo 43, os regimes de contratação destinados à execução de obras e serviços de engenharia, acrescentando, além dos listados no inciso VIII do artigo 6º da Lei Federal n.º 8.666/93, o regime de contratação semi-integrada e integrada, a saber:

V - contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias;

VI - contratação integrada, quando a obra ou o serviço de engenharia for de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto licitado ou puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado.

§ 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas em que for adotado o regime previsto no inciso VI do caput deste artigo.

§ 2º É vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia. (BRASIL, 2016)

Neste sentido, com a publicação dessa lei, as empresas públicas e as sociedades de economia mistas passaram a não utilizar as modalidades prevista na Lei Geral de Licitações, a Lei Federal n.º 8.666/93, passando a utilizar os procedimentos previstos na Lei das Estatais, inclusive com a adoção preferencial da modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns, prevista na Lei Federal n.º 10.520/02.

## 2.5 Evolução do processo de contratações públicas

O processo de contratações públicas, desde 1967, vem sofrendo modificações constantes, com o objetivo de tornar as compras públicas mais transparentes e mais céleres, buscando realizar a melhor contratação, com a melhor proposta e com os menores custos.

Segundo Barros (2009), na sua evolução histórica, a licitação deixou de visar ao aspecto exclusivamente econômico, transformando-se em um instrumento que aumentou a participação dos interessados, respeitando as normas editalícias e os princípios constitucionais e licitatórios, quais sejam: impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

Dessa forma, a evolução histórica das leis e normas que envolvem as contratações públicas pode ser observada no quadro 4:

Quadro 4 – Evolução história das leis normas sobre contratação públicas

Legislação	Resumo
Decreto-lei n.º 200/67	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Decreto-lei n.º 2.300/86	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.
Lei Federal n.º 8.666/93	Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Decreto Federal n.º 2.271/97	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Lei Federal n.º 10.520/02	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns

Decreto Federal n.º 5.450/05	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências
Instrução Normativa - MPOG n.º 2/08	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não
Lei Federal n.º 13.303/16	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Instrução Normativa - MPDG n.º 05/17	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional
Decreto Federal n.º 9.507/18	Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF
Resolução EBSEH n.º 71/18	Aprova o regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
Decreto Federal n.º 10.024/19	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal

Fonte: Elaborada pelo o Autor

No decorrer do tempo, com a tentativa de criar mecanismos de combate à corrupção, os regramentos das contratações públicas foram modificados, tornando os procedimentos licitatórios mais rígidos e ao mesmo tempo mais transparente, por meio da implantação de ferramentas da tecnologia da informação, como é o caso das licitações eletrônicas.

## 2.6 Procedimentos Administrativo da Licitação

Os procedimentos administrativos da licitação, segundo Barros (2009), podem ser catalogados em dois momentos distintos: na composição dos atos preparatórios da licitação ou na execução da própria licitação.

Com relação as licitações tradicionais, amparadas pela Lei Federal n.º 8.666/93, o procedimento da licitação é iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a respectiva autorização, a indicação sucinta de seu

objeto e do recurso próprio para a despesa, que serão juntados oportunamente, conforme artigo 38:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
  - II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
  - III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
  - IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
  - V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
  - VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
  - VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
  - VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
  - IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
  - X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
  - XI - outros comprovantes de publicações;
  - XII - demais documentos relativos à licitação.
- Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração (BRASIL, 1993).

Já com relação ao Pregão na sua forma eletrônica, o processo será instruído conforme artigo 8º do Decreto Federal n.º 10.024/19, com os seguintes documentos:

- I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - termo de referência;
- III - planilha estimativa de despesa;
- IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos;
- VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;
- XI - proposta de preços do licitante;
- XII - ata da sessão pública, que conterà os seguintes registros, entre outros:
  - a) os licitantes participantes;
  - b) as propostas apresentadas;
  - c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
  - d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
  - e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
  - f) a aceitabilidade da proposta de preço;
  - g) a habilitação;
  - h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
  - i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e
  - j) o resultado da licitação;
- XIII - comprovantes das publicações:
  - a) do aviso do edital;
  - b) do extrato do contrato; e
  - c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e

XIV - ato de homologação.

§ 1º A instrução do processo licitatório poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.

§ 2º A ata da sessão pública será disponibilizada na internet imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre (BRASIL, 2019b)

Na lei das estatais, Lei Federal n.º 13.303/16, artigo 51, com relação aos procedimentos das licitações, deverão ser observados a seguinte sequência de fases:

I - preparação;

II - divulgação;

III - apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado;

IV - julgamento;

V - verificação de efetividade dos lances ou propostas;

VI - negociação;

VII - habilitação;

VIII - interposição de recursos;

IX - adjudicação do objeto;

X - homologação do resultado ou revogação do procedimento.

§ 1º A fase de que trata o inciso VII do caput poderá, excepcionalmente, anteceder as referidas nos incisos III a VI do caput, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório.

§ 2º Os atos e procedimentos decorrentes das fases enumeradas no caput praticados por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por licitantes serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório, devendo os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos abrangidos por esta Lei ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet (BRASIL, 2016)

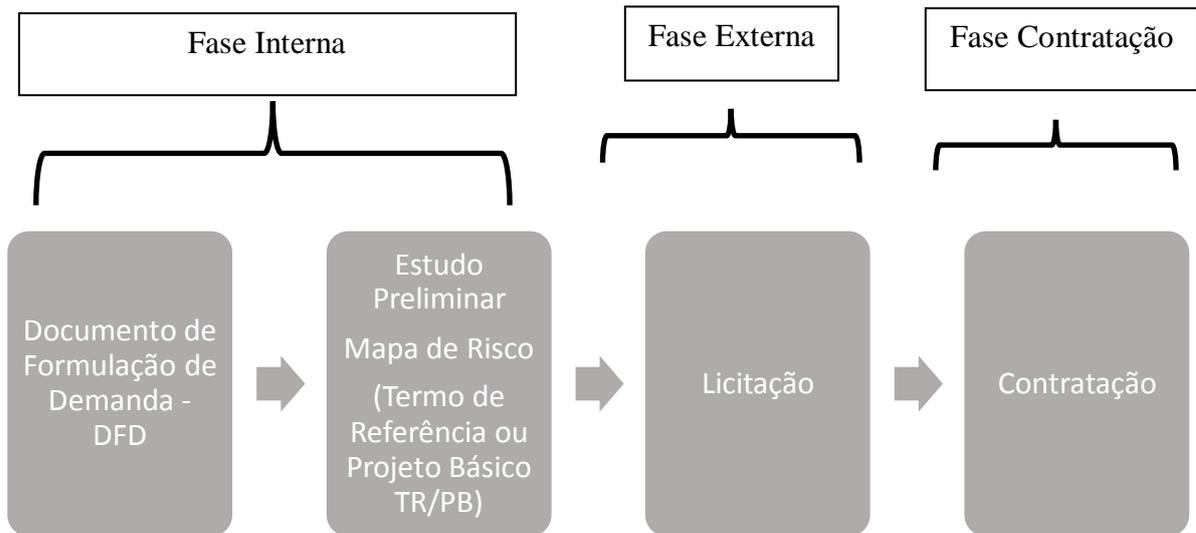
Como se pode observar, as contratações realizadas por meio da Lei Federal n.º 13.3303/16 serão processadas conforme artigo 32, preferencialmente, na modalidade Pregão. Conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 51, serão processadas preferencialmente por meio eletrônico (BRASIL, 2016)

Dessa forma, considerando que as licitações realizadas pelas estatais serão processadas preferencialmente na modalidade pregão eletrônico, os processos deverão atender ao artigo 8º do Decreto Federal n.º 10.024/19.

## **2.7 Fases do Processo de Contratação**

O processo de contratação pública envolve três etapas distintas: a fase interna, a fase externa e a fase de contratação.

Figura 1 – Fases do processo de contratação



Fonte: elaborado pelo o autor

### 2.7.1 Fase Interna

A fase interna ou preparatória da contratação é a fase que antecede a elaboração do ato convocatório. É nesse momento que é iniciado o planejamento da contratação. Nesta fase, como o próprio nome induz, os trabalhos são realizados no âmbito interno da organização e com a participação da autoridade competente, que deve - entre outros atos - nomear i) a Comissão de Licitação, para licitações tradicionais, ou ii) o pregoeiro e equipe de apoio, para a modalidade Pregão (VIEIRA *et al.*, 2008).

Para Justen Filho (2009), é imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, que antecedente à elaboração do ato convocatório, pois muitas dificuldades e problemas enfrentados no processo de contratação podem ser resolvidos nesta fase; podendo, inclusive, ser realizadas diligências para confirmar alguma informação. Essas diligências realizada na fase interna pode ser utilizada, também, para resolver quaisquer dúvidas em relação ao objeto licitado, à forma de execução ou às exigências habilitatórias, que, muitas vezes, são exigidas ou suprimidas indevidamente, prejudicando o sucesso do certame.

A fase interna da licitação é o momento no qual a Administração deve tomar cuidado em estabelecer como será o certame, definindo, de forma precisa, as condições de disputa e a forma de execução contratual do objeto licitado, bem como seus critérios técnicos, financeiros, temporais, ambientais e jurídicos; de forma a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, respeitando os princípios licitatórios (CUNHA, CARVALHO, 2012).

Esta fase começa com o planejamento da contratação, devendo ser iniciado através do Documento de Formulação de Demanda (DFD), que é o instrumento inicial do processo de contratação, em que a administração deve tomar conhecimento da solicitação e providenciar a nomeação da equipe de planejamento que será responsável pela elaboração do estudo preliminar, do mapa de risco e do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme o caso. Através deste documento, o requisitante deverá justificar a necessidade de contratação, a quantidade de serviços a ser contratada e a previsão para início da prestação dos serviços, além da indicação dos servidores que irão fazer parte da equipe de planejamento, podendo, inclusive, ser indicada a pessoa que irá fiscalizar o contrato (BRASIL, 2017b).

A fase interna da licitação é finalizada com a elaboração do instrumento convocatório, que deverá conter as exigências legais referentes ao seu preâmbulo e demais exigências peculiares de acordo com a modalidade de licitação, como: o objeto da licitação, prazos e condições, sanções, condições de participação, critérios de aceitação do preço, condições de pagamento e demais informações pertinentes previstas na legislação (BRASIL, 1993).

O edital estabelecerá, também, os critérios de julgamento, os parâmetros de aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, a diferença mínima de valores e de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta - no caso do pregão (BRASIL, 2019b).

### **2.7.2 Fase Externa**

A fase externa da contratação inicia-se com a publicação do edital de licitação, que é o instrumento que norteia todo o regimento do certame. Esta fase é sucedida pelas subfases: a) habilitação e apresentação de propostas, b) classificação e julgamento, e c) adjudicação e homologação.

A habilitação é a fase do procedimento administrativo licitatório em que é analisado se os licitantes atendem às exigências para celebrar e executar o futuro contrato; devendo abranger, conforme artigo 27 da Lei de Licitações: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e trabalhista; e V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, que dispõe sobre a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (BRASIL, 1993).

A apresentação, classificação e julgamento das propostas, segundo Barros (2009), é o ato da Comissão de Licitação que relaciona todos os licitantes de acordo com o tipo de licitação estabelecido no edital e, em seguida, verifica se as propostas atendem às exigências do edital, principalmente, em relação aos preços (que podem ser correntes no mercado, fixados por órgão oficial competente ou constante em sistema de registro).

A homologação é considerada o penúltimo ato do processo licitatório, para a licitação tradicional; e o último ato do processo licitatório, para licitação na modalidade pregão. Nessa fase, ocorre a aprovação dos atos praticados pela Comissão de Licitação, Pregoeiro ou Agentes de Licitação pela autoridade administrativa superior. Dessa maneira, se a licitação foi conduzida sem percalços legais, restará a autoridade competente homologar os atos praticados pela Comissão ou Pregoeiro (BARROS, 2009).

A adjudicação corresponde ao ato em que a Administração declara que o objeto da licitação está sendo entregue ao vencedor do certame, e deve ser expressamente manifestado pela autoridade competente.

Vale salientar que, nas subfases habilitação e julgamento das propostas, são garantidos prazos para os licitantes apresentarem recursos administrativos, que variam para cada modalidade de licitação.

Também convém destacar que, ao contrário das Licitações tradicionais regidas pela Lei Federal n.º 8.666/93, a Lei do Pregão prevê a inversão das fases habilitação e julgamento de propostas.

### **3 GERENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

O conceito de agente público tem abrangência ampla, bastando exercer uma função pública - seja ela com remuneração ou não -, independente se for por nomeação, designação, mandato eletivo ou vínculo funcional (como empregado público celetista ou servidores públicos sob o Regime Jurídico Único). O importante é que ele exerça um cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Dessa forma, vale destacar o conceito de agente público segundo o artigo 2º da Lei Federal n.º 8.429/92:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992)

Como estabelecido no Regulamento de Licitações e Contratos da EBSEH, todos os contratos são controlados e fiscalizados com vistas a garantir os direitos e obrigações pactuados entre as partes. Desta forma, são designados gestor, fiscais técnicos e administrativos para cada contrato.

A composição da equipe de fiscalização de cada contrato deve levar em consideração a complexidade e a forma de fiscalização, partindo-se do pressuposto que a equipe envolvida deve ter conhecimentos técnicos, com relação a fiscalização técnica, e conhecimentos relacionados a conferência de documentação e encargos trabalhistas e previdenciários, para a fiscalização administrativa.

#### **3.1 Conceito e Características dos Contratos**

A Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 2º, parágrafo único, considera contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A lei das estatais, Lei Federal n.º 13.303/16, ao contrário da Lei de Licitações e Contratos tradicional, não traz em seu texto o conceito de contrato. No entanto, o Regulamento de Licitações e Contratos da EBSEH conceitua contrato como: instrumento pelo qual a Administração firma ajuste com o particular ou com outra entidade da Administração Pública,

com vistas à regulação das relações jurídicas obrigacionais recíprocas, para consecução de objetivos de interesse público.

Segundo Meirelles e Burle Filho (2016, p. 239), o contrato administrativo “é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração Pública”.

Barros (2009), identifica oito características do contrato administrativo, que o distingue do direito privado, quais sejam: parte específicas – Administração Pública *versus* particulares (Administração Pública contratante e dos particulares como contratados); dirigismo contratual absoluto (ditado pela Lei Federal n.º 8.666/93); natureza de contrato de adesão, também chamado de contrato unilateral, em que uma das partes predetermina cláusulas permanente e imutáveis, sendo que a outra parte apenas adere ao contrato; finalidade pública; alteração e rescisão unilateral pela Administração; forma escrita e prazo determinado; presença de cláusula exorbitantes (cláusulas inseridas que exorbitam a estrutura geral dos contratos) e sancionamento administrativo.

Para Meirelles e Burle Filho (2016, p. 240), “o contrato administrativo é sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*”. Em outras palavras, são contratos firmados com a Administração em que existem acordo de vontade das partes, sem haver o poder impositivo e unilateral da Administração; a forma do contrato é formal por escrito e não verbal; geralmente é remunerado como convencionado no instrumento contratual, e sempre há compensação recíproca entre as partes, onde uma presta os serviços de forma consensual para a outra parte, e a outra remunera pelos os serviços prestados; e os serviços são prestados pela própria contratada, não podendo ser transferido para outra empresa realiza-los.

Meirelles e Burle Filho (2016 p. 289) conceitua o contrato de serviços diferenciando do contrato de obras, haja vista este conter predominância de materiais empregados, como veremos abaixo:

Contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. O que distingue, pois, o serviço da obra é a predominância da atividade sobre o material empregado. A atividade operativa é que define e diversifica o serviço, abrangendo desde o trabalho braçal do operário até o labor intelectual do artista ou a técnica do profissional mais especializado. Daí por que a gama de serviços é infindável, o que leva as leis administrativas, em geral, a enumerá-los exemplificativamente, mencionando apenas os mais frequentes, tais como demolição, locação de bens, concerto, instalação, montagem, desmontagem,

operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, publicidade, seguro, adaptação e trabalhos técnico-profissionais (art. 62 , II)

Segundo Justen Filho (2008, p. 645), “o contrato administrativo é um acordo de vontades com efeitos vinculantes, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer algo economicamente avaliável”. Para ele, uma das características marcante dos contratos administrativos é o fato de a Administração Pública, como uma das partes, poder alterar unilateralmente o conteúdo dos contratos e exercitar prerrogativas que não existem nos contratos privados.

Ao contrário da Lei Federal n.º 8.666/93, em que os contratos são regidos pelo preceito do direito público, os contratos tratados pela Lei Federal n.º 13.303/16 regulam-se pelos preceitos de direito privado.

### 3.2 Cláusulas Essenciais dos Contratos

Conforme a Lei Federal n.º 8.666/93, em seu artigo 55, há a previsão de cláusulas essenciais aos contratos, sendo aquelas que, caso faltem, possibilitam a anulação do contrato, saber:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - 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)

As cláusulas necessárias aos contratos disciplinados pela Lei Federal n.º 13.303/16 estão definidas no artigo 69:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de cada etapa de execução, de conclusão, de entrega, de observação, quando for o caso, e de recebimento;
- V - as garantias oferecidas para assegurar a plena execução do objeto contratual, quando exigidas, observado o disposto no art. 68;
- VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;
- VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;
- VIII - a vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;
- IX - a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas no curso do procedimento licitatório;
- X - matriz de riscos (BRASIL, 2016).

Além das cláusulas elencadas acima, tidas como essenciais, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 252), comenta que “outras cláusulas poderão erigir-se em essenciais em face da peculiaridade de cada ajuste e do interesse dominante em cada negócio público”.

### 3.3 Cláusulas Exorbitantes

Diferentemente da lei das estatais, em que os contratos administrativos são constituídos em pé de igualdade com os particulares, a Lei Federal n.º 8.666/93 traz algumas cláusulas chamadas de exorbitantes. Segundo Barros (2009), são cláusulas características de contratos administrativos, que apontam informações importantes que devem constar nos contratos, pois são cláusulas excessivas (por estarem fora daquelas consideradas essenciais constante do artigo 55). O autor argumenta ainda que estas cláusulas não seriam lícitas na área privada, pois não trata as partes de forma iguais.

As cláusulas exorbitantes são aquelas enumeradas no artigo 58 da Lei Federal n.º 8.666/93, conforme resumo do Amorim (2017), constante no quadro 5:

Quadro 5 – Cláusulas exorbitantes

CLÁUSULAS EXORBITANTES DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	
MODIFICAÇÃO UNILATERAL	Obedecidos os limites e formalidades do artigo 65 da Lei Federal n.º 8.666/93, a Administração poderá, unilateralmente, determinar a alteração do contrato, desde que motivada pelo interesse público e desde que não prejudique os direitos do contratado.
RESCISÃO UNILATERAL	É possível a rescisão por iniciativa unilateral da Administração tanto por razões de interesse público, como por descumprimento de cláusula contratual pelo contratado (art. 79, I).
FISCALIZAÇÃO	A Administração tem o poder e dever de fiscalizar efetivamente a execução do contrato (art. 67).
SANÇÕES AO CONTRATADO	Em caso de inadimplemento contratual (parcial ou total), a Administração pode aplicar ao contratado as sanções previstas no artigo 87 da Lei Federal n.º 8.666/93 (advertência, multa, suspensão temporária do direito de licitar e declaração de inidoneidade).
OCUPAÇÃO PROVISÓRIA	Nos casos de serviços essenciais, a Administração detém a prerrogativa de ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Fonte: Amorim (2017)

As cláusulas exorbitantes colocam a Administração Pública em uma posição de supremacia do interesse sobre o contrato, haja vista conter prerrogativas estatal que extrapolam o direito privado.

Para Vieira (2008), pode se entender como uma das cláusulas exorbitantes, dentre outras, a possibilidade de alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública, modificando unilateralmente para melhor se adequar as finalidades do interesse público. Essas cláusulas são perceptíveis geralmente no momento da fiscalização e execução do contrato, principalmente na aplicação de sanções motivadas por inexecução total ou parcial do contrato.

Observa-se que os contratos regidos pela Lei n.º 13.303/16 tem características do direito privado. No entanto, a prevalência do interesse público sobre o privado também está presente na lei das estatais, ao estabelecer a prerrogativa de as empresas estatais aplicarem sanções aos contratados com advertência, multa e suspensão temporária do direito de licitar e de contratar com a entidade sancionadora, previstas no artigo 83 (PEREIRA; FARIA, 2017).

### 3.4 Contratos de Serviços Continuados

Serviços contínuos ou continuados são aqueles prestados para atender à necessidade pública de forma permanente e contínua por mais de um exercício financeiro, devido a sua

essencialidade, assegurando a integralidade do patrimônio público e garantindo o funcionamento das atividades finalística da entidade ou órgão (BRASIL, 2017b).

Segundo o inciso II, do artigo 57 da Lei Federal n.º 8.666/93, os contratos de serviços a serem executados de forma contínua poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitado a sessenta meses. (BRASIL, 1993)

Segundo o regulamento de licitações e contratos da EBSERH, que regulamenta o artigo 40 da Lei Federal n.º 13.303/16, a contratação continuada ou prestação de serviços contínuos ocorre nas situações em que a necessidade permanente ou prolongada do objeto impõe à parte contratada o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantenha no decurso do tempo durante a vigência contratual (BRASIL, 2018b).

Para Justen Filho (2008, p. 669), “a continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro”. E vai além, pois segundo ele, o que importa é a necessidade pública permanente a ser satisfeita através do serviço.

### **3.5 Contratos de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra**

Os contratos de serviços terceirizado que envolve dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles contratos em que os colaboradores das empresas terceirizadas contratadas fiquem disponível na instituição, na forma de residente, ocupando o posto de trabalho de forma contínua.

Nesse entendimento, o artigo 17 da Instrução Normativa 5/17 - MPDG, considera serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, aqueles cujo modelo de execução contratual exija, além de outros requisitos:

- I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. (BRASIL, 2017b).

Observa-se que, para caracterizar que os serviços se enquadram como regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os empregados da contratada devem estar nas

dependências do órgão que a contratou e não podem ser compartilhados simultaneamente com outros contratos da empresa.

Dessa forma, nos contratos continuados que se prolongam por mais de um exercício financeiro, há necessidade de a administração conceder as repactuações, tais como os custos decorrentes da mão de obra, quando deve ser considerada a data do acordo, convenção ou dissídio coletivo, e os custos decorrentes dos insumos necessários à execução do serviço, quando deve ser considerada a data da apresentação da proposta (BRASIL, 2018b).

### **3.6 Sanções administrativas**

Em qualquer relação jurídica do particular com a Administração Pública, parte-se do pressuposto que a relação seja de forma harmoniosa. No entanto, como em qualquer relação, problemas podem surgir e será necessário pensar as possíveis alternativas para solucionar os conflitos de forma antecipada, fazendo incluir cláusulas que sirvam como proteção da Administração Pública, servindo como forma de coibir o descumprimento contratual.

Desta forma, as sanções administrativas devem ter previsão no instrumento contratual. A contratada, ao assinar o contrato com a Administração Pública, deve estar ciente de todas as cláusulas previstas no instrumento, de tal modo que não poderá alegar o seu desconhecimento. O que acontece é que as empresas, ao participarem de um certame, não faz a leitura dos termos constantes no instrumento convocatório, levando-os a assinar um contrato sem observância a algumas exigências feita pela Administração.

As sanções administrativas estão previstas no artigo 87 da Lei Federal n.º 8.666/93 e no artigo 83 da Lei Federal n.º 13.303/16, quais sejam: advertência; multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; e suspensão temporária de participação em licitação; e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

Observa-se que a Lei Federal n.º 8.666/93, além das sanções previstas acima, traz uma terceira penalidade, que é a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. No entanto, percebe-se que não foi incluída a penalidade do inciso IV do artigo 87 da Lei Federal n.º 8.666/93, na nova lei das estatais (Lei Federal n.º 13.303/16) porque, no âmbito da União, a competência para sua aplicação é exclusiva do Ministro de Estado, nos termos do § 3º desse dispositivo. No entanto, o artigo 94 dessa lei estende a aplicação das sanções prevista na Lei à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias (BRASIL, 2017c).

Para Vieira (2008), existe discussões quanto a aplicabilidade do inciso III, no que refere a aplicabilidade do termo “Administração” e “Administração Pública”, com relação a abrangência dos órgãos, já que o inciso IV, que trata da declaração de idoneidade se refere à Administração Pública, e conforme conceito do artigo 6º da Lei Federal n.º 8.666/93, fala que Administração Pública é a administração direta e indireta tanto da União como dos Estado, Distrito Federal e Municípios. Já o conceito de Administração é tratado no mesmo artigo, incisos XII, como órgão, entidade ou unidade administrativa. O TCU já se manifestou através da Decisão, Plenário do TCU n.º 352/98 quanto a aplicação do inciso III, conforme transcrito o trecho abaixo:

3.8 Registre-se, ainda, que a Lei 8.666/93 não prevê penalidade a quem permitir licitar ou contratar com alguém apenado com a suspensão temporária de que fala o art. 87, inciso III. No entanto, considera crime "admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo", para o qual prescreve as penas de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa (art. 97). Essa constatação ratifica o entendimento de que o impedimento de licitar ou contratar com alguém apenado com a sanção do art. 87, inciso III, restringe-se ao órgão ou entidade que aplicou a sanção, já que não há quaisquer óbices a que outros órgãos venham a fazê-lo. (BRASIL, 1998, p; 11.)

Contudo, além das sanções expostas acima, outras penalidades poderão ser aplicadas à empresa, em decorrência, por exemplo, da recusa em assinar o contrato, conforme previsto no artigo 81 da Lei Federal n.º 8.666/93, corroborado pelo artigo 48, parágrafo 2º do Decreto Federal n.º 10.024/19.

Nesta mesma linha, com relação aos serviços terceirizados através do Instrumento de Medição de Resultado- IMR, previsto na IN - MPDG 5/2017, também poderá ser estabelecido algum tipo de punição para eventuais falhas na prestação dos serviços, devendo inclusive fazer redimensionamento do pagamento com base nos índices de medição detectado.

### **3.7 Gestão e fiscalização de contratos**

A execução do contrato administrativo deverá ser realizada de acordo com o que foi preestabelecido no instrumento convocatório. Após a seleção do fornecedor ao qual foi adjudicado o objeto do certame, o particular deverá ser convocado para assinar o contrato de acordo com os prazos previstos no edital que norteou a licitação.

Muitas vezes, os termos gestão e fiscalização de contratos causam um pouco de confusão no dia-a-dia da Administração Pública, pois, na prática, os dois termos são tratados como sinônimos, embora na realidade os dois termos apresentem significados diferentes.

Assim, a Instrução Normativa n.º 5/17 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão trouxe, no artigo 40, os seguintes conceitos:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

(...).

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato. (BRASIL, 2017b)

Dessa forma, o gestor de contratos assume a função de Administrador do contrato se solidarizando com o ordenador de despesa, no que se refere a responsabilização pelos atos de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, na forma do artigo 80, do Decreto-lei n.º 200/67 (VIEIRA *et al.*, 2008).

Sendo assim, a Administração deverá proporcionar todas as condições para que o prestador de serviço possa executar o objeto para o qual foi contratado. Diante disso, o órgão ou instituição deverá indicar os responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato, já que todos os contratos firmados pela Administração devem ser fiscalizados e acompanhados de forma a verificar se os serviços contratados estão sendo executados de maneira satisfatória, como previsto no instrumento contratual. Desse modo, Amorim (2017, p. 203) procura definir essas atividades de gestão e fiscalização da execução contratual como:

(...) o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os fornecimentos e serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos etc., com o fim de assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Como afirma Barros (2009), a fiscalização pela Administração não é discricionária, e, sim, obrigatória, pois o representante devera anotar em registro próprio todas as ocorrências com relação a execução do contrato. Caso seja constatado alguma irregularidade na execução do contrato pela empresa, o fiscal deverá fazer todas as anotações necessárias, inclusive notificando-a do ocorrido e solicitando que ela corrija ou execute as pendências que achar necessárias.

Segundo Justen Filho (2008, p. 681), “a atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas. Poderá verificar antecipadamente que o cronograma previsto não será cumprido”. Em decorrência dessa atividade de fiscalização, poderão ser evitados grandes transtornos para à Administração, pois decisões antecipadas tendem a resguardar o interesse Público.

Vale ressaltar que a gestão dos contratos administrativos é de responsabilidade do órgão que a contratou, cabendo aos gestores públicos nomearem os responsáveis pela a condução da gestão e fiscalização dos contratos. Por isso, é primordial que estes servidores sejam capazes de desempenhar as funções que lhes foram designadas. Como reforça Marinho *et al.* (2018), a tarefa de fiscalizar e acompanhar a prestação de serviços terceirizados é responsabilidade do órgão público, compreendendo o monitoramento da execução contratual à nível mais baixo, o operacional, ao cumprimento de todas as obrigações da contratada, inclusive, as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais. Neste entendimento, a gestão contratual é uma atividade complexa, cujo monitoramento representa um dos principais desafios por parte dos gestores públicos, pois a fiscalização envolve todo um leque de informações e conhecimentos, considerados elementos de sustentação à construção de um ambiente interativo e inovador.

Com relação ao tema, o TCU já se pronunciou a respeito:

9.2.2. Atente para o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, fazendo com que o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos sejam feitos por representantes da Administração especialmente designados (Acórdão 507/04- TCU, Plenário) (BRASIL, 2004).

9.8.9 Proceda à efetiva fiscalização dos contratos firmados, em obediência ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, designando e orientando servidores para essa função (Acórdão n.º 291/2008 – TCU, 2ª Câmara) (BRASIL, 2008a)

9.3.3.3.2. Fiscalizar periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros

meios de fiscalização cabíveis (Acórdão n.º 1.238/2008 – TCU, Plenário) (BRASIL, 2008b).

Para Vieira *et al.* (2008), a Administração não contrata mão de obra, ela contrata serviços, e estes contratos devem ser acompanhados pela administração, observando se a empresa está cumprindo as obrigações exigidas no edital e verificando, por exemplo, se a empresa fez o recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos seus empregados. Este entendimento é compartilhado por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 289), que frisa ser: “relevante notar que o contrato é de serviço, não de mão de obra, pois esta caracterizaria contratação indireta de pessoal, vedada pelo artigo 37, II da CF/88”.

Além das observações apresentadas acima, a contratada deverá permanecer durante toda a execução contratual, em compatibilidade com as obrigações por ela assumida, inclusive as condições de habilitação inicialmente exigida no certame, sob pena de rescisão contratual, conforme artigo 55, incisos XIII da Lei Federal n.º 8.666/93 (entendimento consubstanciado pela Lei das Estatais).

Como pode ser observado, com relação a fiscalização de contratos, o papel do fiscal junto à gestão da administração do órgão é de grande importância, pois, como comenta Santos (2018), ele não pode ser visto apenas como um braço forte à serviço da administração do órgão, mas como uma força estratégica que busca contribuir e propor soluções para os problemas relacionados ao contrato. Percebe-se, então, que é na fiscalização dos contratos que os principais problemas surgem, seja pelo não cumprimento das obrigações seja por problemas relacionados à própria gestão do contrato.

Para Oliveira Junior (2016), a fiscalização de contrato administrativo nada mais é do que o acompanhamento do contrato pelo fiscal, em que é examinado se o serviço foi executado como a administração exigiu no instrumento contratual. Trata-se de um controle realizado pela administração, para verificar se tudo está sendo executado de acordo com o que foi planejado pelo o órgão.

Não obstante, em estudo apresentado por Marinho *et al.* (2017), sobre fiscalização de contratos, evidenciou-se a fragilidade das rotinas operacionais dos fiscais de uma universidade. Com isso, surge a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências dos agentes públicos responsáveis pelo monitoramento dos contratos terceirizados.

Há de se notar que não existe um instrumento padronizado de ações que possam ser compartilhados por todos os fiscais de contratos. A fiscalização contratual exige de seus agentes um leque de conhecimentos e habilidades, que vão além da simples tarefa de conferir

se os serviços estão sendo executado de forma satisfatória, pois são eles que avaliam, conferem e notificam as contratadas sobre a execução dos serviços.

Portanto, o desenvolvimento de treinamentos direcionados aos fiscais e gestores de contratos é dever dos entes públicos contratantes, de forma a torná-los capazes de desenvolver suas atribuições com destreza e com conhecimento das normas sobre fiscalização de contratos. Ou seja, torná-los conhecedores das normas e legislações para o bom desempenho dessa função; embora, na maioria das vezes, esses servidores sejam designados para estas funções sem deixar de exercer as funções que outrora foram contratados, acumulado, assim, as duas atividades.

Nesta mesma linha, também a Instrução Normativa n.º05/2017 do MPDG, em seu artigo 39, transcrito abaixo, traz a conceituação das atividades de gestão e fiscalização de execução contratual:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017b)

Deste modo, os fiscais de contratos deverão ter conhecimentos sobre o processo de fiscalização, incluindo os normativos que regulam as contratações e as exigências contratuais, que vão desde a simples conferências de certidões exigidas até a execução de atividades complexas.

Dessa forma, Vieira *et al.* (2008, p. 181-183) comenta que o processo é o documento formalizado para registro e acompanhamento de toda execução do contrato. Para que seja mantido organizado, todos documentos relevantes relativos aos fatos ocorridos deverão ser arquivados no processo, à exemplo do(a):

1. Expediente da contratada solicitando o pagamento, informando o mês, acompanhado de:
  - Nota fiscal/fatura emitida em nome da instituição, sem emendas ou rasuras, constando o valor mensal e os valores a serem retidos referentes ao imposto de renda e encargos previdenciários;
  - Prova de regularidade fiscal, na forma do art. 29 da Lei n.º 8.666/93;
  - Relação nominal dos empregados compatíveis com o número previsto no contrato;
  - Folha de pagamento referente aos empregados, observando se foram efetuados e recolhidos os encargos sociais e FGTS, com os devidos comprovantes de pagamentos efetuados aos bancos;

2. Cópia do contrato;
3. Cópia do empenho;
4. Após conferência e análise, atestar a nota fiscal/fatura e lançar no SIASG/SICON/GRONOGRAMA (órgãos integrantes SIASG)
5. Emissão de parecer encaminhando o processo para o ordenador de despesa, a fim de autorizar o pagamento ou para devolução à contratada quando ocorrer alguma situação que foge à rotina do contrato. Nesse caso, o prazo de pagamento passa a ser contado a partir da data da resposta apresentada pela empresa, atendidas as formalidades solicitadas;
6. Autorização de pagamento pelo ordenador de despesa na forma do at. 62 e 64, da Lei n.º 4.320/64;
7. Cópia da ordem bancária;
8. Demais documentos emitidos pela financeira (GRPS, DARF, etc.);
9. Encaminhamento do processo para arquivo;
10. Para o órgão integrantes do SISG, verificara as deposições contidas na IN MPOG nº 02/2008 acerca das atribuições do gestor/fiscal

Observa-se que existem muitas tarefas, além da fiscalização técnica, que deverão ser executadas pela equipe de fiscalização dos contratos. Essas ações podem refletir na condução de todo o processo de fiscalização, que vai desde a simples solicitação de correção de documentos, exigências de comprovação de pagamentos de encargos, impostos, até a abertura de processo de apuração de responsabilidade da contratada em decorrência de alguma falha na execução do contrato. Qualquer descuido da equipe de fiscalização e da área financeira poderá trazer consequências para o ordenador de despesas.

Percebe-se que a Administração Pública, ao firmar um contrato com o particular, estará sujeito a diversos tipos de riscos com relação ao contrato, seja pelo não cumprimento do preço pactuado com empresa contratada, seja pelo descumprimento de cláusulas editalícias, como manter as condições habilitatórias, seja pela falta de recolhimento de encargos trabalhistas. Para mitigar estes riscos, a Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17, trouxe, no artigo 18, o seguinte procedimento, conforme transcrito abaixo:

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput, poderão ser adotados os seguintes controles internos: I – Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou II – Pagamento pelo Fato Gerador, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017b).

Não obstante, a própria Lei de Licitações e Contratos, bem como a Lei das Estatais, já contemplava algum tipo de risco para a Administração. Sendo assim, o legislador fez constar no artigo 56 e artigo 70, respectivamente, a previsão de garantia para a administração, desde

que conste no instrumento convocatório, cabendo o contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: caução em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária.

A Lei Federal n.º 13.303/16 não trata apenas de licitações e contratos. A legislação também traz a prerrogativa de as estatais editarem seus próprios regulamentos de licitações e contratos (BRASIL, 2016). O Regulamento de Licitações e Contratos da EBSEH, nos termos do artigo 40 da Lei Federal n.º 13.303/16, trouxe a temática da gestão e fiscalização de contratos no seu título IV, capítulo II. Dessa forma, pode-se observar que o regramento com relação ao processo de gestão e fiscalização de contratos não sofreu muitas alterações, quando comparado com a Lei Federal n.º 8.666/93.

Uma importante observação é em relação a alteração contratual, que deve ser incluída no instrumento, em uma cláusula que estabeleça a possibilidade da alteração mediante acordo entre as partes (BRASIL, 2016).

Com relação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato não houve nenhuma alteração entre as duas legislações, no que tange ao reajuste, repactuação e revisão.

Os aumentos e supressões, diferentemente da Lei Federal n.º 8.666/93 que obriga a contratada a aceitar as alterações nos contratos das obras, compras e serviços em até 25% (vinte e cinco por cento) e alterações nos contratos de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento). A Lei Federal n.º 13.303/16, por outro lado, estabelece que a contratada “poderá” aceitar as referidas alterações dentro do limite estabelecido, não sendo assim uma obrigação (BRASIL, 2016).

#### **4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISES E RESULTADOS**

Este capítulo abordará a análise de dados dos serviços terceirizados do Hospital Universitários correspondendo ao período de 2012 a 2018.

O quadro de pessoal do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí é composto por diversos profissionais do campo do conhecimento, que incluem além dos profissionais da área da saúde, como engenheiros, advogados, administradores, contadores, estatísticos, jornalistas, dentre outros.

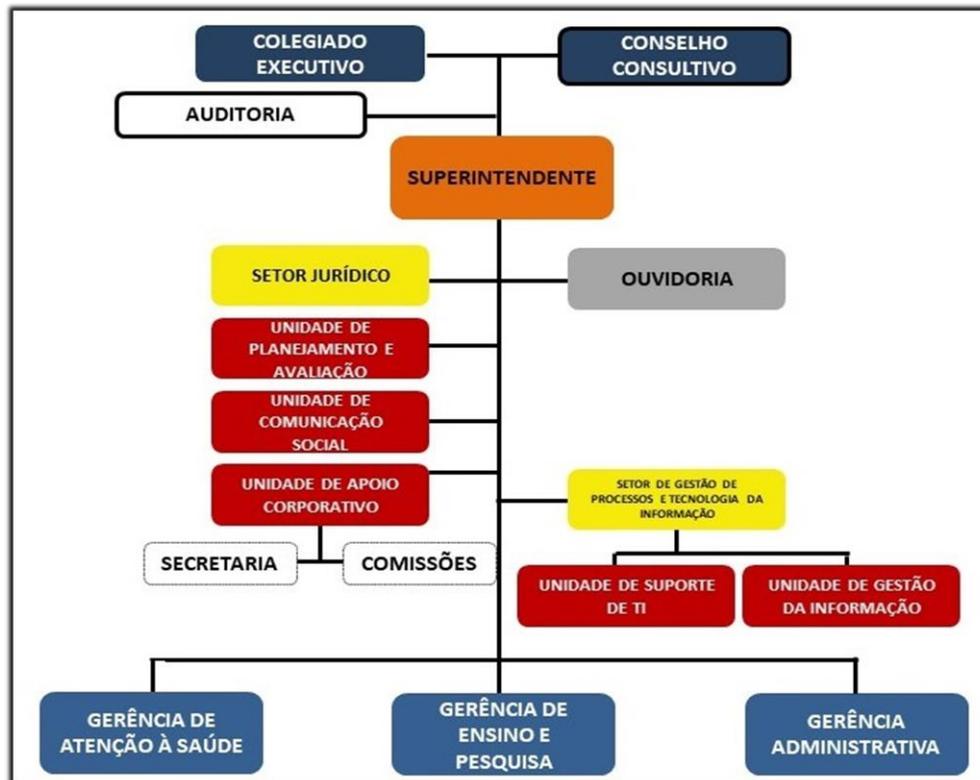
O HU-UFPI, como sendo uma extensão das atividades acadêmicas e de prática dos estudantes da Universidade Federal do Piauí, além dos profissionais contratados pela EBSEH, sob o regime CLT, possui outros profissionais contratados pela UFPI, sob regime RJU, como médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem e administradores, que também prestam serviços no hospital.

Construído em uma área de 21.569,54 m<sup>2</sup> e 12.404,26 m<sup>2</sup> de área externa, o hospital possui atualmente 190 leitos, sendo 15 de UTI, 53 consultórios médicos, 10 salas de centro cirúrgicos, 5 salas de pequenas cirurgias, ambulatórias e buco-maxilo-facial, além do Centro Avançado de Diagnóstico e Terapêutico com capacidade de realização de diversos tipos de exames.

A estrutura hospitalar também é composta de diversos serviços acessórios que dão suporte as atividades fins, tais como serviços de hotelaria, caldeiras, engenharia clínica, manutenção predial, apoio às atividades administrativas, dentre outros. Estes serviços de suporte são realizados por meio de empresas terceirizadas contratadas diretamente pelo hospital, através de processos licitatórios.

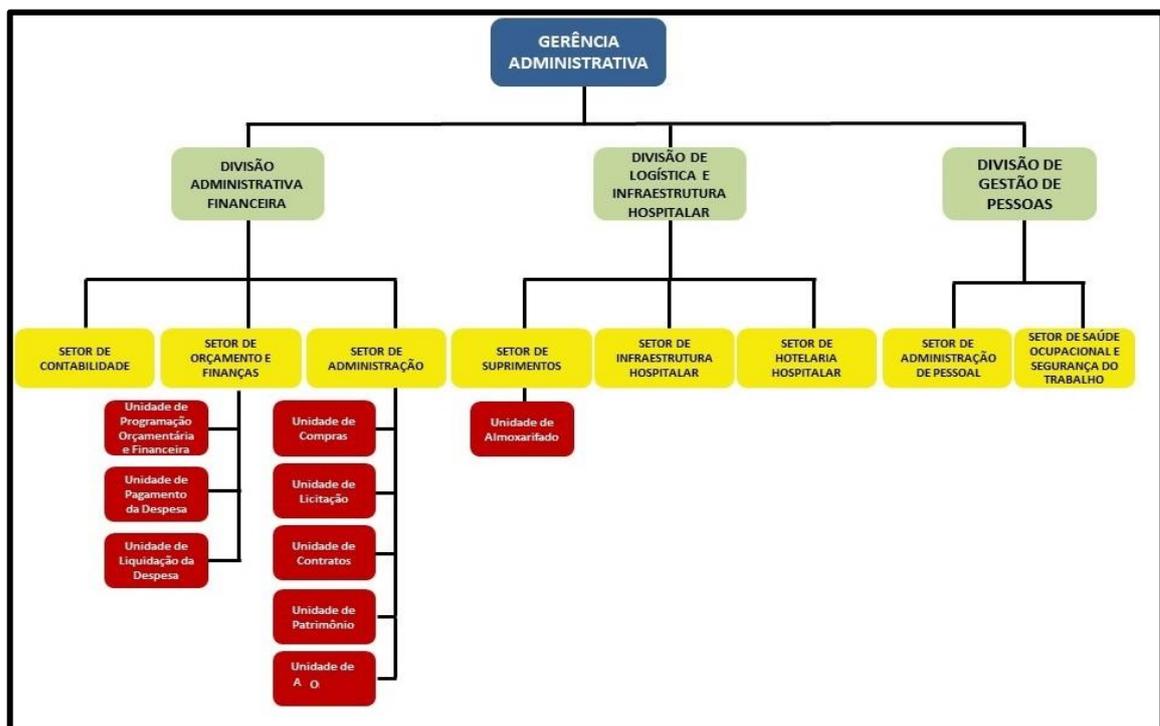
A estrutura física do hospital pode ser observada nos organogramas constantes nas figuras 2, 3, 4 e 5.

Figura 2 - Estrutura organizacional geral do hospital



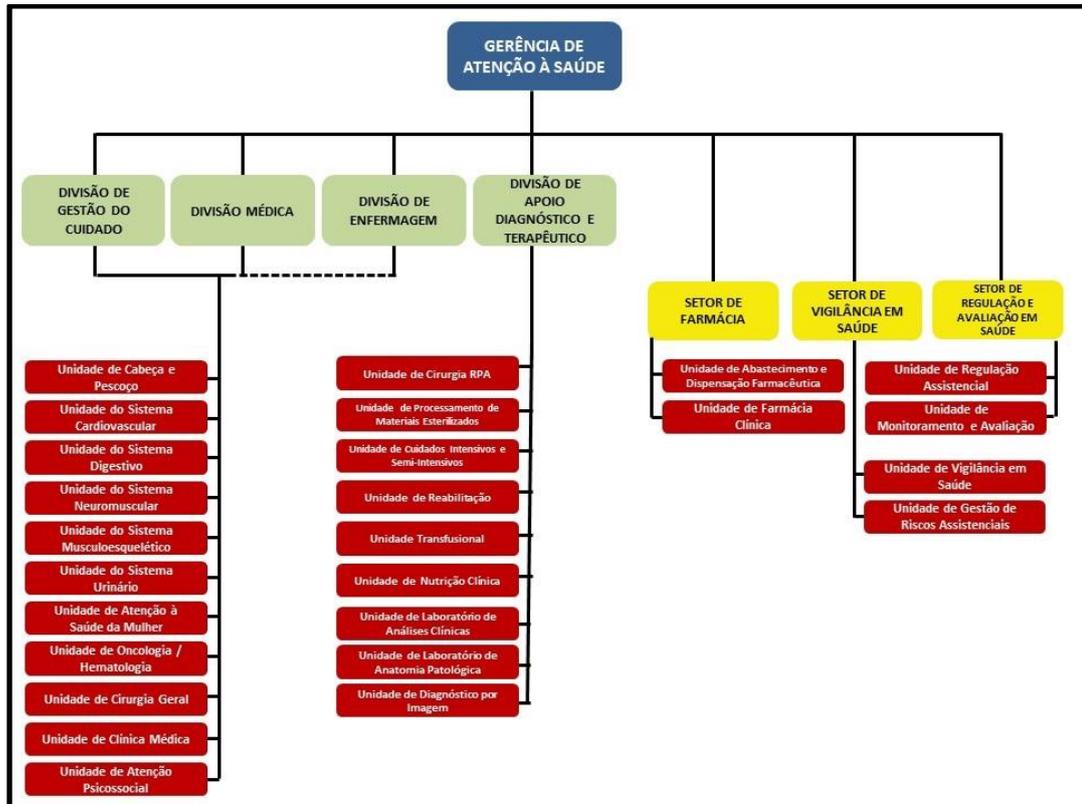
Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Figura 3 - Estrutura organizacional da Gerência Administrativa



Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Figura 4 -Estrutura organizacional da Gerência de Atenção à Saúde



Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Figura 5 - Estrutura organizacional da Gerência de Pesquisa



Fonte: HU-UFPI/EBSERH

#### 4.1 Identificação dos Contratos Administrativos de Serviços Terceirizados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra

Na presente pesquisa, foram identificados vinte e oito contratos administrativos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, correspondendo ao período de 2012 a 2018, conforme especificados na Tabela 1.

Tabela 1- Contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra – período 2012-2018

<b>Tipo de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra</b>	<b>N.º do contrato</b>	<b>Pregão</b>	<b>Valor total do contrato</b>
Serviços de apoio às atividades administrativas - secretárias e recepcionistas	04/2013	Pregão 08/2012	2.429.202,36
Serviço de apoio administrativo – auxiliar de serviços técnicos (maqueiro)	05/2013	Pregão 08/2012	364.929,98
Serviço de apoio às atividades administrativas – contínuo, estiva-carregador e almoxarife	07/2013	Pregão 08/2012	622.346,88
Serviços contínuos de lavanderia hospitalar	08/2013	Pregão 14/2012	1.890.00,00
Serviços contínuo de nutrição e alimentação hospitalar	11/2013	Pregão 07/2013	4.563.150,38
Serviços de higienização e limpeza hospitalar	12/2013	Pregão 09/2013	5.657.178,53
Serviços continuados de vigilância patrimonial, armada (arma não letal) e desarmada, diurna e noturna, para garantir a integridade física e patrimonial	16/2013	Pregão 02/2013	1.856.960,64
Locação de veículos com motoristas	20/2013	Pregão 09/2013	153.245,00
Locação de ambulâncias com motoristas	21/2013	Pregão 18/2013	706.992,00
Serviços de operação e manutenção na subestação e nos grupos geradores do HUPI	07/2014	Pregão 08/2013	332.400,00
Serviços de operação e manutenção nos sistemas de geração, acumulação e distribuição de vapor de água quente	08/2014	Pregão 07/2013	945.000,00
Serviços de manutenção do sistema de ar condicionado e exaustão	09/2014	Pregão 02/2014	641.065,44
Serviços de manutenção predial	24/2014	Pregão 17/2014	2.483.897,36
Serviços de apoio às atividades Administrativa - secretárias executivas, secretárias e recepcionistas.	39/2014	Pregão 49/2014	2.946.259,68
Serviços de lavanderia hospitalar	41/2014	Pregão 56/2014	1.749.600,00
Serviços técnicos de engenharia clínica	03/2015	Pregão 52/2014	2.230.000,00
Serviços de nutrição e alimentação hospitalar	10/2015	Pregão 61/2014	4.656.000,00
Serviços de operação e manutenção preventiva e corretiva nos sistemas de climatização	16/2015	Pregão 09/2015	1.157.614,55
Serviços de manutenção preventiva e corretiva em sistemas de geração, acumulação e distribuição de vapor de água quente	18/2015	Pregão 23/2015	469.974,38
Serviços de apoio administrativo (copeiro, contínuos, almoxarifes, carregadores e maqueiros)	28/2015	Pregão 59/2015	1.380.916,8
Locação de veículos com motoristas	29/2016	Pregão 92/2015	103.800,00
Serviços de nutrição e alimentação hospitalar	36/2016	Pregão 16/2016	4.015.560,00

<b>Tipo de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra</b>	<b>N.º do contrato</b>	<b>Pregão</b>	<b>Valor total do contrato</b>
Serviços continuados de vigilância patrimonial, armada (arma não letal) e desarmada, diurna e noturna, para garantir a integridade física e patrimonial	40/2016	Pregão 56/2016	1.704.750,00
Serviços de higienização e limpeza hospitalar	20/2017	Pregão 100/2016	5.301.841,68
Serviços de nutrição e alimentação hospitalar	48/2017	Pregão 30/2017	4.846.248
Locação de ambulâncias com motoristas	75/2017	Pregão 76/2017	739.728,00
Serviço de lavanderia hospitalar	51/2018	Pregão 29/2018	1.576.834,33
Serviços de inspeção, operação e manutenção preventiva, corretiva e preditiva nos sistemas de geração, acumulação e distribuição de vapor e água quente	59/2018	Dispensa de Licitação - emergencial n.º 05/2018	291,451,32 (seis meses)

Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Observa-se que dentre os contratos identificados, alguns apresentam o mesmo objeto, pois no período pesquisado muitos se expiraram ou foram rescindido pela administração, sendo realizada nova contratação.

#### **4.2 Identificação e Avaliação das Lacunas Relacionadas Cláusulas Editalícias e Contratuais Inerentes aos Processos de Contratações de Serviços Terceirizados**

Tabela 2 – Lacunas relacionadas aos instrumentos convocatórios

<b>N.º do contrato</b>	<b>Valor total do contrato</b>	<b>Qde de postos de e trabalho</b>	<b>Existe forma de avaliação dos serviços que reflete o valor de pagamento à contratada?</b>	<b>Forma de pagamento</b>
04/2013	2.429.202,36	116	SIM	Posto de trabalho
05/2013	364.929,98	10	SIM	Posto de trabalho
07/2013	622.346,88	28	SIM	Posto de trabalho
08/2013	1.890.00,00	Não previsto	SIM	Quilograma de roupa lavada
11/2013	4.563.150,38	Não previsto	NÃO	Quantidade de refeições fornecidas
12/2013	5.657.178,53	Não previsto	SIM	Metro quadrado
16/2013	1.856.960,64	32	SIM	Posto de trabalho
20/2013	153.245,00	2	NÃO	Quilômetro rodado
21/2013	706.992,00	8	NÃO	Quilômetro rodado
07/2014	332.400,00	4	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
08/2014	945.000,00	6	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
09/2014	641.065,44	11	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
24/2014	2.483.897,36	25	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
39/2014	2.946.259,68	103	SIM	Posto de trabalho
41/2014	1.749.600,00	Não previsto	SIM	Quilograma de roupa lavada

<b>N.º do contrato</b>	<b>Valor total do contrato</b>	<b>Qde de postos de e trabalho</b>	<b>Existe forma de avaliação dos serviços que reflete o valor de pagamento à contratada?</b>	<b>Forma de pagamento</b>
03/2015	2.230.000,00	7	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
10/2015	4.656.000,00	Não previsto	SIM	Quantidade de refeições fornecidas
16/2015	1.157.614,55	10	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
18/2015	469.974,38'	4	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças
28/2015	1.380.916,8	57	SIM	Posto de trabalho
29/2016	103.800,00	2	NÃO	Quilômetro rodado
36/2016	4.015.560,00	Não previsto	SIM	Quantidade de refeições fornecidas
40/2016	1.704.750,00	32	SIM	Posto de trabalho
20/2017	5.301.841,68	102	SIM	Metro quadrado
48/2017	4.846.248	32	SIM	Quantidade de refeições fornecidas
75/2017	739.728,00	6	SIM	Quilômetro rodado
51/2018	1.576.834,33	12	SIM	Quilograma de roupa lavada
59/2018	291,451,32 (seis meses)	5	SIM	Mensal executado + fornecimento de peças

Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Com relação ao terceiro objetivo específico, percebe-se que as lacunas nos instrumentos convocatórios podem ser ocasionadas pela ausência de planejamento adequado, como falta de informações no edital, no projeto básico ou no termo de referência, pois embora sejam padronizados, cada serviço tem suas peculiaridades específicas.

Dessa forma, foram identificadas algumas lacunas nos instrumentos convocatórios, que poderiam ser sanadas com informações capazes de nortear os gestores e fiscais de contratos na tomada de decisão quanto ao processo de fiscalização. Conforme consta na tabela 2, nota-se a ausência de informações em muitos processos, tais como dados relativos ao dimensionamento de pessoal e à forma de avaliação, como utilização do IMR, o que acaba prejudicando o processo de fiscalização.

Observou-se que, do total dos contratos pesquisados, 21,43% deles não preveem os quantitativos dos postos de trabalhos a serem contratados, trazendo, em muitos casos, somente a informação de que será “conforme a necessidade”, ficando difícil a definição correta pela fiscalização do contrato.

As informações dos instrumentos convocatórios, com relação à forma de avaliação dos contratos pelos fiscais e gestores, em muitos deles, não trazem nenhuma informação de como os serviços serão avaliados, deixando os fiscais e os gestores sem um documento que possa nortear a forma de avaliação dos serviços, já que, no bojo dos instrumentos contratuais e

documentais, não há informações neste sentido. Do total dos contratos avaliados, apenas 14,29% não apresentaram estas informações, não representando, assim, um quantitativo significativo, que pode ser observado em razão de ser os primeiros contratos celebrados pela instituição.

Em relação à forma de pagamento, todos os contratos/instrumentos a ele vinculados, como o edital, o termo de referência ou projeto básico, trazem essas informações, o que facilita bastante a atuação dos fiscais e gestores de contratos quando do ateste das notas fiscais para a devida liquidação da despesa, trazendo assim segurança para a equipe de fiscalização e para o ordenador de despesas.

#### **4.3. Compreender o Mecanismo e a Forma de Atuação dos Fiscais e Gestores dos Contratos com Relação ao Processo de Fiscalização Identificando as Principais Dificuldades e Desafios Enfrentados pelos Fiscais e Gestores de Contratos**

Tabela 3 – Designação da equipe de fiscalização

<b>N.º do contrato</b>	<b>Fiscal técnico</b>	<b>Fiscal administrativo</b>	<b>Fiscal acumulando as duas funções (técnico e administrativo)</b>	<b>Gestor de contratos</b>
04/2013	-	-	X	-
05/2013	-	-	X	-
07/2013	-	-	X	-
08/2013	-	-	X	-
11/2013	-	-	X	-
12/2013	-	-	X	-
16/2013	-	-	X	-
20/2013	-	-	X	-
21/2013	-	-	X	-
07/2014	-	-	X	-
08/2014	-	-	X	-
09/2014	-	-	X	-
24/2014	-	-	X	-
39/2014	-	-	X	-
41/2014	-	-	X	-
03/2015	X	X	-	X
10/2015	-	-	X	-
16/2015	X	X	-	X
18/2015	-	-	X	-
28/2015	X	X	-	-
29/2016	X	X	-	-
36/2016	X	X	-	-
40/2016	-	-	X	-
20/2017	X	X	-	-
48/2017	X	X	-	X
75/2017	X	X	-	X
51/2018	X	X	-	X
59/2018	X	X	-	X

Fonte: HU-UFPI/EBSERH

Para compreender o mecanismo e a forma de atuação dos fiscais e gestores dos contratos, bem como identificar as principais dificuldades e desafios enfrentados por eles, com relação à fiscalização contratual, primeiramente foram analisados todos os processos contratuais inerente ao objeto da pesquisa, identificando, assim, os atos de nomeações dos fiscais e gestores de contratos (tabela 3).

Neste sentido, identificou-se que em apenas 35,71% dos contratos existem os dois fiscais, ou seja, o fiscal técnico e o fiscal administrativo e que em 64,29% há somente um fiscal responsável pelas atividades de fiscalização, tanto em relação a fiscalização técnica como a fiscalização administrativa. Segundo a instrução normativa que rege as contratações de serviços terceirizados na Administração Pública Federal, a fiscalização administrativa difere da fiscalização técnica. Sendo esta entendida como o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução dos serviços nos moldes do que foi previsto, inclusive, fazendo aferição da quantidade, qualidade, tempo, modo e compatibilidade com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório. Já a fiscalização administrativa se refere ao acompanhamento da contratação referente as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento (BRASIL, 2017b).

Como é possível depreender do parágrafo acima, a fiscalização deve ser realizada em dois níveis: um pela fiscalização técnica, em que o fiscal deve ter conhecimentos técnicos que o capacitem a aferir a qualidade dos serviços e a identificar possíveis falhas capazes acarretar prejuízos a instituição; outro, deve ser realizado pela fiscalização administrativa, em que os agentes são capazes de analisar planilhas, de entender as obrigações trabalhistas, de consultar documentos habilitatórios, como SICAF, regularização fiscais, dentre outros.

Observou-se, também, que muitos contratos não possuem oficialmente uma designação formal do gestor do contrato, correspondendo a um percentual de 78,57%.

Vale ressaltar que a nomeação dos fiscais é de responsabilidade da administração do órgão que contratou os serviços, não sendo, assim, discricionário os gestores públicos decidir ou não fazer essa nomeação. É de responsabilidade de todos os gestores públicos, conforme artigo 67 da Lei Federal n.º 8.666/93 para os contratos regidos por esta lei. Para os contratos celebrados pela EBSEH, o artigo 101, parágrafo segundo do Regulamento de Licitações e Contratos da empresa traz, também, essa previsão, que é corroborada pela Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17.

Percebeu-se, também, que a entrada em vigor da Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17 trouxe claramente a obrigatoriedade para a composição da equipe de fiscalização, ou seja, o

fiscal técnico, o administrativo e o gestor de contratos. Através da Portaria-SEI n.º 121, de 17 de maio de 2019, o hospital regularizou a formação das equipes de fiscalizações para aqueles contratos cuja composição não estava completa.

Após a identificação dos contratos, procurou-se entrevistar, utilizando uma amostragem por conveniência, os fiscais e gestores de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, correspondendo a três gestores de contratos, dez fiscais administrativos e dez fiscais técnicos.

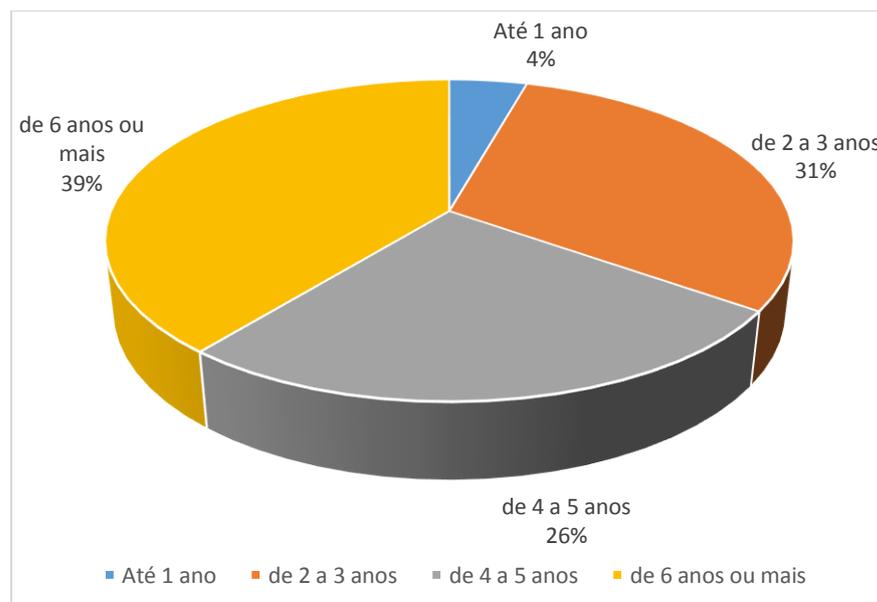
Os quesitos do questionário foram tratados sob cinco aspectos: identificação do participante, capacitação, atribuições do cargo, qualidade e avaliação dos serviços.

#### 4.3.1 Identificação do entrevistado

Com relação a identificação dos entrevistados, além de outras questões, foram tratados os seguintes pontos: o tempo de exercício na função de fiscalização, o cargo que exerce no hospital, o vínculo empregatício, o tempo de serviço no hospital, o grau de escolaridade e a quantidade de contratos que o entrevistado exerce a fiscalização no hospital.

Com relação a questão do tempo de experiência na função de fiscalização dos entrevistados, têm-se o gráfico 1:

Gráfico 1 - Tempo de experiência da equipe de fiscalização



Fonte: elaborado pelo o autor

Dentre os entrevistados, conforme gráfico 1, 39% da equipe de fiscalização, incluindo os fiscais técnicos e administrativos e os gestores de contratos, têm 6 anos ou mais na função de fiscalização de contratos, 26% têm 4 a 5 anos, 31% com 2 a 3 anos e apenas 4% apresenta tempo de experiência com até um ano.

Sobre os cargos que os participantes exercem no hospital, ou seja, o cargo que eles ocupam concomitantemente à função de fiscais e gestores, obteve-se a tabela 4:

Tabela 4 - Cargos exercidos concomitantemente com gestores e fiscais de contratos

CARGO QUE EXERCE NO HOSPITAL	GESTORES	%	FISCAL TÉCNICO	%	FISCAL ADMINISTRATIVO	%
Chefe de Divisão	1	33,33	-	-	-	-
Chefe de Setor	1	33,33	-	-	-	-
Chefe de Unidade Administrativa	1	33,33	-	-	-	-
Engenheiro Clínico	-	-	1	10	-	-
Engenheiro Eletricista	-	-	1	10	-	-
Engenheiro Civil	-	-	1	10	-	-
Enfermeira	-	-	2	20	-	-
Nutricionista	-	-	2	20	-	-
Biólogo	-	-	1	10	1	10
Técnico em Enfermagem	-	-	2	20	-	-
Assistente em Administração	-	-	-	-	9	90
Total	3	100	10	100	10	100

Fonte: elaborado pelo o autor

Conforme tabela 4, constatou-se que a maioria dos fiscais administrativos entrevistados ocupam a função de assistente administrativo, ou seja, 90% dos entrevistados; e apenas 10% com a função de biólogo. Os fiscais técnicos são, geralmente, representados por diversos profissionais de formação acadêmica diversificada, fato que pode ser explicado pela diversificação dos objetos contratados. Os três gestores entrevistados ocupam a função cargo comissionados de chefes de unidade administrativa, setor e divisão dentro da estrutura do hospital, sendo dois deles cedidos da Universidade Federal do Piauí. A nomeação de chefes como gestores de contratos, embora não seja regra, pode ser explicada pela noção de que a função de gestor de contrato envolve a ideia de coordenação e administração. Trata-se de uma noção compartilhada por Vieira (2008), que aduz que o gestor de contratos responde solidariamente com o ordenador de despesa, na forma do artigo 80, do Decreto-lei n.º 200/67 que reza:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

Com relação ao vínculo empregatício, todos os fiscais responderam ser empregados da EBSEH, regime CLT; apenas dois gestores responderam pertencer ao quadro de servidores da UFPI, sob regime RJU e estão no HU-UFPI/EBSEH na condição de cedidos.

No que diz respeito ao tempo de serviço como colaborador do HU-UFPI/EBSEH, todos os entrevistados responderam ter mais de cinco anos, inclusive os gestores que responderam ter respectivamente cinco anos e meio, seis e sete anos.

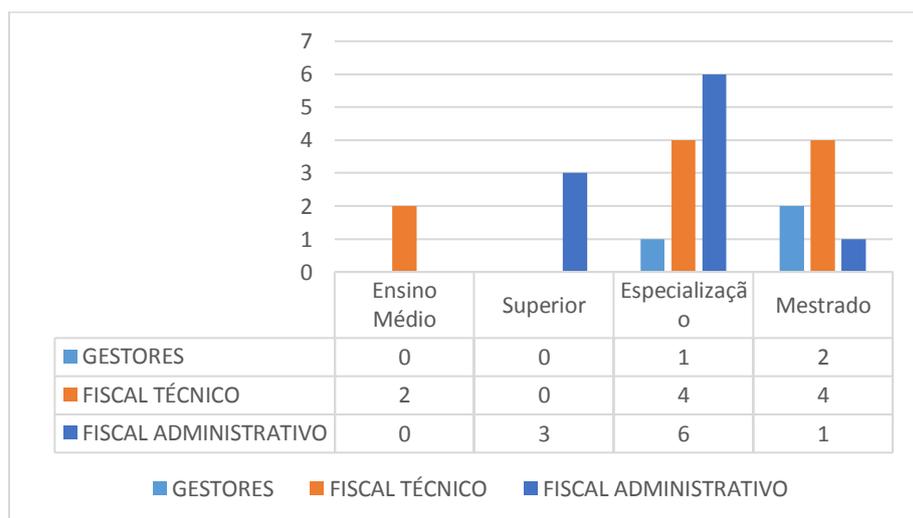
O quesito de escolaridade ficou distribuídos conforme tabela 5:

Tabela 5 – Grau de escolaridade: gestores e fiscais de contratos

GRAU DE INSTRUÇÃO	GESTORES	FISCAL TÉCNICO	FISCAL ADMINISTRATIVO
Ensino Médio	-	2	-
Superior	-	0	3
Especialização	1	4	6
Mestrado	2	4	1
Total	3	10	10

Fonte: elaborado pelo o autor

Gráfico 2 – Grau de escolaridade dos gestores e fiscais de contratos



Fonte: elaborado pelo o autor

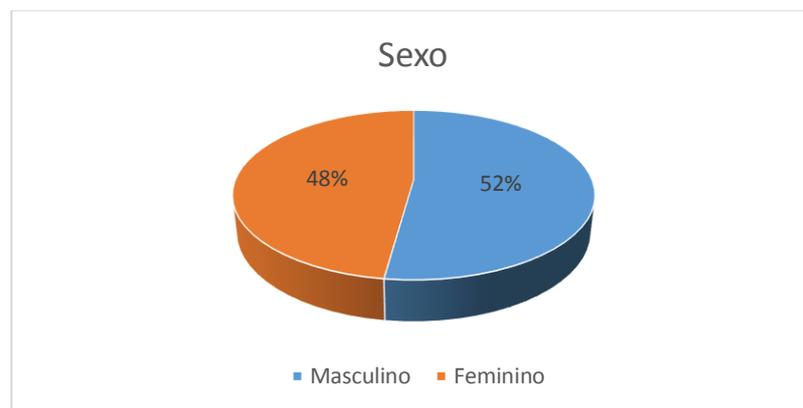
Observa-se que o grau de escolaridade da equipe de fiscalização de contratos do HU-UFPI/EBSEH, apresenta-se muito elevado, ou seja, apenas 2 do total de fiscais não tem ensino superior, correspondendo a 10%.

Os fiscais técnicos são os que apresentam com maior grau de escolaridade, sendo 40% com título de mestrado, 40% com título de especialização e 20% com ensino médio. A explicação do elevado grau de instrução da equipe de fiscalização técnica deve-se a necessidade de nomear empregados ou servidores que detenham conhecimentos técnicos especializados sobre os serviços contratados, sendo designados geralmente profissionais com formação em determinadas áreas específicas.

Em se tratando de fiscais administrativos, a maioria deles possuem título de especialistas, representando um percentual de 60% do total deles, 30% com ensino superior e 10% com o título de mestre.

A participação do sexo feminino no processo de fiscalização é bem significativa chegando a um percentual de 52% do quantitativo da equipe de fiscalização (gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos), conforme gráfico 3.

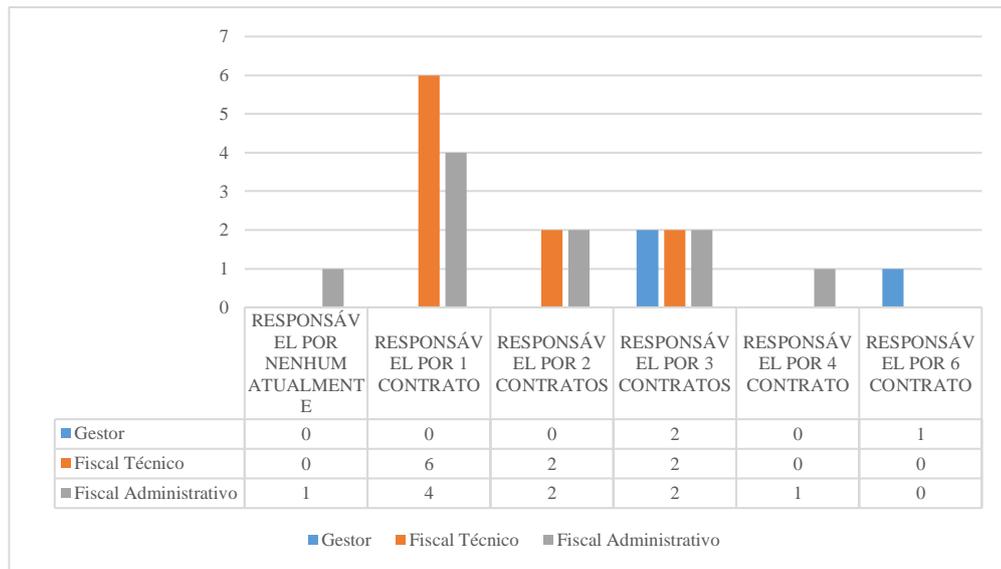
Gráfico 3 – Representação por sexo da equipe de fiscalização



Fonte: elaborado pelo o autor

Quanto ao quesito referente à quantidade de contratos, pôde-se observar que quase a maioria dos fiscais e gestores de contratos responderam ser responsável por mais de um contrato de fiscalização, conforme demonstrado no gráfico 4:

Gráfico 4 - Quantidade de contratos os gestores e fiscais são responsáveis atualmente



Fonte: elaborado pelo o autor

Observa-se que do total de gestores entrevistados todos têm atualmente sob sua responsabilidade três ou mais contratos, chegando até seis contratos concomitantemente.

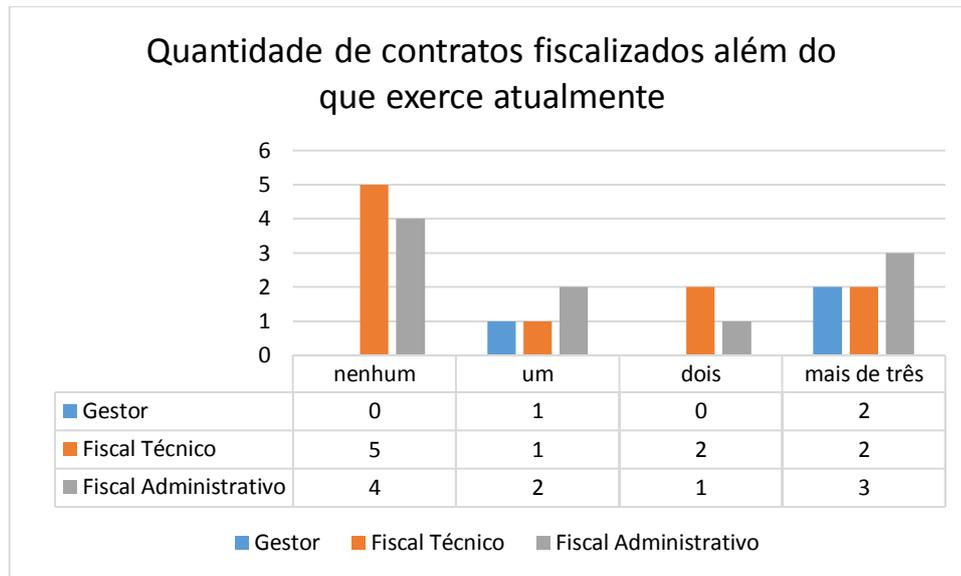
Dois fiscais técnicos, como se pode observar, têm sob seu comando dois contratos, dois fiscais possuem três contratos e seis com a fiscalização de apenas um contrato atualmente.

Com relação aos fiscais administrativos, também não é muito diferente, pois apenas quatro entrevistados responderam ser responsável por um contrato, dois responderam ser responsáveis por dois contratos, outros dois são responsáveis por três contratos e apenas um não possui nenhum contrato sob sua responsabilidade.

Os fiscais e gestores de contratos muitas vezes podem ficar sobrecarregados, pois como se observa, em muitos casos, o fiscal é responsável pela fiscalização de diversos contratos ao mesmo tempo, além de desenvolver tarefas relacionados ao cargo efetivo da instituição.

Para detectar a experiência dos entrevistados no processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, foi questionado quantos contratos o respondente já atuou como gestor ou fiscal, além do que exerce atualmente, tendo como resultado como demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5 – Quantidade de contratos fiscalizados além do que exerce atualmente



Fonte: elaborado pelo o autor

Como pode ser observado no gráfico 5, dois dos três gestores responderam que já atuaram como gestores de mais de três contratos e apenas um respondeu que foi responsável apenas por um contrato.

Com relação a fiscalização, 50% dos fiscais técnicos já foram fiscais de pelo menos um contrato e dentre os fiscais administrativos, 60% deles já fiscalizaram algum contrato e apenas 40% está fiscalizando pela primeira.

Dessa forma, pode-se concluir que a equipe de fiscalização do hospital universitário já é bem experiente, quando é levado em consideração que a maioria dos fiscais e gestores já fizeram parte da fiscalização de algum contrato.

Com relação as atividades exercidas pelo colaborador no Hospital, já que ele atua como fiscal ou gestor dos processos de fiscalização, foi questionado sobre as atividades que ele exerce além das atribuições dele no processo de fiscalização.

Os gestores pesquisados responderam que além da função de gestor de contratos, todos têm que realizar as atividades inerentes da função da chefia a qual ele é gestor, quais sejam, chefe de unidade, chefe de setor e chefe de divisão.

Já com relação as atividades exercidas pelos fiscais administrativos, apenas um respondeu que não exerce outra função além da fiscalização, todos os demais responderam realizar outras atividades, tais como: rotina administrativas do setor, coordenação de comissões, atendimento de demandas de estacionamento, solicitação de imagem de câmaras, impressão de crachás e atribuições da função de assistente administrativo.

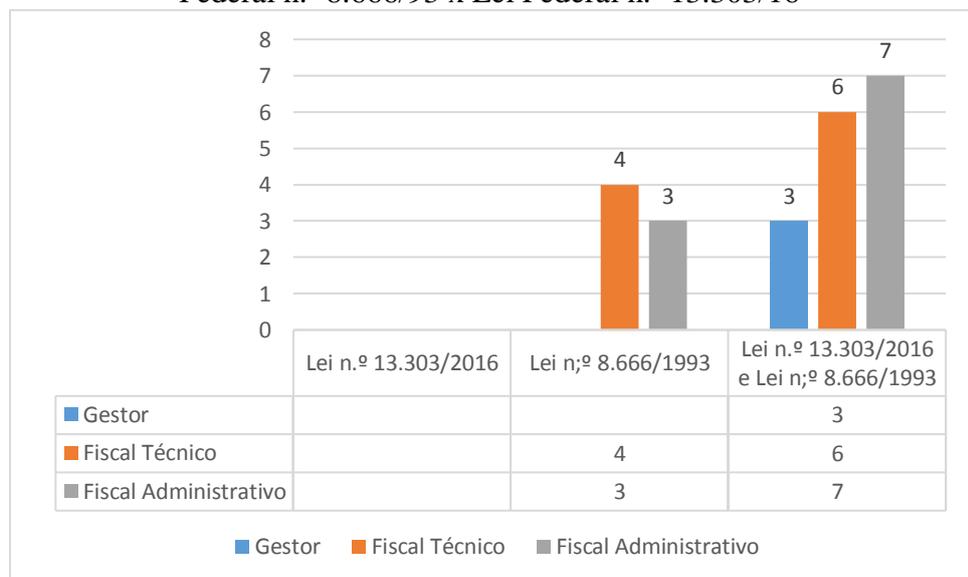
Sobre as atribuições dos fiscais técnicos, além da função de fiscalização, a maioria respondeu exercer outra função, tais como: engenheiro clínico, chefia de setor, nutricionista, atribuições de enfermeira, coordenação serviço de gestão de resíduos da hotelaria, coordenação de comissão e atividades de técnico em enfermagem. Do total dos fiscais técnicos, 40% responderam exercer apenas a função de fiscalização de contratos.

Os processos licitatórios do Hospital Universitário da UFPI passaram por dois momentos distintos, um antes da publicação do Regulamento de Licitações e Contratos da EBSEH, em 30 de junho de 2018, por força da Lei Federal n.º 13.303/16, que eram regulamentados pela Lei geral de Licitações e Contratos, ou seja, a Lei Federal n.º 8.666/93 e posteriormente após essa publicação. Neste sentido, foi questionado, na pesquisa, sobre quais as legislações os contratos sob a responsabilidade dos entrevistados eram ou é regulamentado, se pela Lei Federal n.º 8.666/93 ou pela Lei Federal n.º 13.303/16.

Todos os gestores responderam que têm sob a sua responsabilidade os dois tipos de contratos. Em relação aos fiscais administrativos, 70% responderam que já fiscalizaram, ou ainda são responsáveis pelos os dois tipos de contratos; apenas 30% responderam que mantém ou mantiveram sobre seu comando somente contratos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93.

Em relação aos fiscais técnicos, 60% responderam ter fiscalizado ou fiscalizam contratos regidos pelas duas leis, e 40%, apenas pela Lei Federal n.º 8.666/93, conforme gráfico 6:

Gráfico 6 – Participação da equipe de fiscalização: contratos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93 x Lei Federal n.º 13.303/16



Fonte: elaborado pelo o autor

Levando em consideração que a lei das estatais é uma legislação recente, com o início de aplicação no HU-UFPI em 2018, a partir da publicação do RLC da EBSEERH, pode-se observar que a maioria dos sujeitos pesquisados têm familiaridade com as duas legislações, o que reforça o grau de experiência da equipe de fiscalização no processo de fiscalização de contratos.

#### 4.3.2 Capacitação

Em relação aos itens da entrevista referente ao aspecto “capacitação”, foram questionados aos entrevistados se eles tiveram algum tipo de treinamento/capacitação (curso, seminário, fórum) para atuarem como fiscal/ gestor de contrato no HU-UFPI/EBSEERH. Dentre os entrevistados, apenas um respondeu não ter participado de algum treinamento.

As capacitações dos colaboradores do HU-UFPI/EBSEERH para a função de fiscais ou gestores de contratos podem ser realizadas de duas formas: interna (curso através das equipes da EBSEERH) e externa (curso realizado fora empresa ou através curso *in company*). Desta forma, foram questionados sobre quais tipos de capacitações os colaboradores participaram.

Observou-se que todos os gestores participaram de capacitações, tanto interna como externa. Já em relação aos fiscais de contatos que se capacitaram: 10% dos fiscais técnicos fizeram capacitação somente externa, 60% somente capacitação interna e 30% capacitação interna e externa; 30% dos fiscais administrativos fizeram somente capacitação externa, 50% fizeram somente capacitação interna, 10% capacitação interna e externa e apenas 10% não participaram de capacitação nenhuma, conforme pode ser visto na tabela 6:

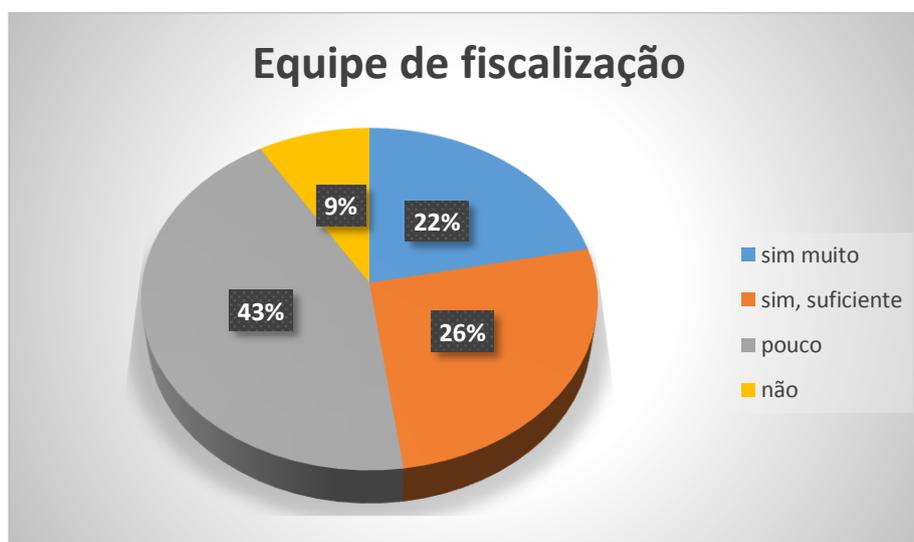
Tabela 6 – Tipos de capacitação

	Nenhuma capacitação		Capacitação externa		Capacitação interna		Capacitação externa e interna		Total %	
Gestor	-	-	-	-	-	-	3	100%	3	100%
Fiscal Técnico	-	-	1	10%	6	60%	3	30%	10	100%
Fiscal administrativo	1	10%	3	30%	5	50%	1	10%	10	100%

Fonte: elaborado pelo o autor

Com relação a pergunta “se o curso de capacitação ajudou no processo de trabalho dos fiscais e gestores de contratos”, obteve-se o seguinte resultado, conforme gráfico 7:

Gráfico 7 – Contribuição dos cursos de capacitações nos processos de fiscalizações

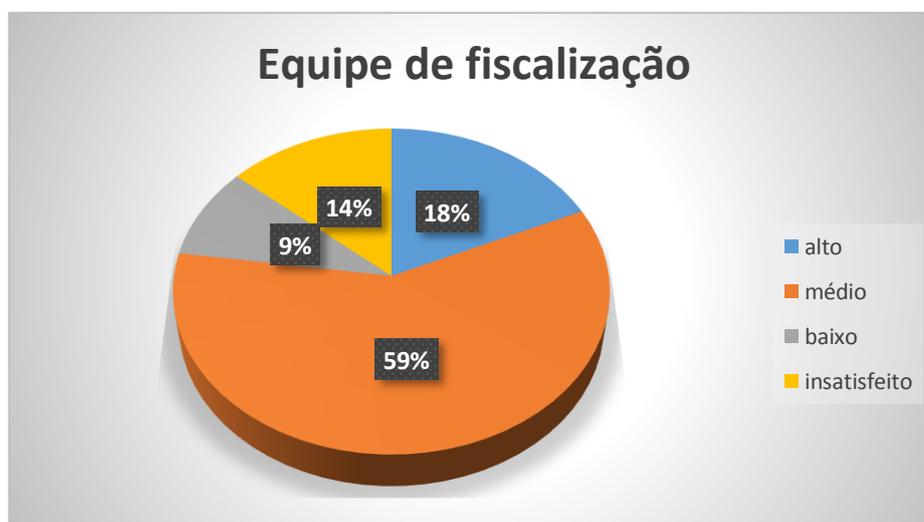


Fonte: elaborado pelo autor

Observa-se que 43% da equipe de fiscalização informaram que os cursos de capacitação pouco ajudaram no processo de fiscalização de contratos, acompanhado de 26% que informaram que “sim, apenas suficiente” e de 9% que informaram “não”. Apenas um percentual de 22% respondeu que os cursos de capacitação ajudaram muito no processo de fiscalização do HU-UFPI/EBSERH.

O grau de satisfação com relação aos assuntos abordados nos cursos de capacitações referentes aos processos de fiscalizações pode ser observado no gráfico 8:

Gráfico 8 – Grau de satisfação com os assuntos abordados nos cursos de capacitações



Fonte: elaborado pelo o autor

Constatou-se que o grau de satisfação em relação aos assuntos abordados nos cursos de capacitações foram os seguintes: 59% consideram o grau de satisfação “médio”, 18% responderam que o grau de satisfação foi “alto”, 9% responderam ser “baixo”, e 14% consideraram “insatisfeito”.

Por meio dos resultados das entrevistas, pôde-se observar que o HU-UFPI buscou realizar treinamentos para seus agentes fiscalizadores, proporcionando a qualificação de todos os gestores e fiscais de contratos, muito embora uma grande quantidade dos entrevistados não tenha considerado que os cursos promovidos pelo hospital tenham ajudado no processo de fiscalização de contratos. Isso pode ser explicado, como afirma Santos (2018), pelo alto grau de burocracia obrigacional exigida sem uma devida retribuição pecuniária, em que muitos servidores não procuram se capacitar para se colocarem a disposição do órgão para essa função tão importante para a Administração Pública.

Dessa forma, pode-se concluir que muitos colaboradores participaram dos treinamentos “como uma obrigação”, no entanto, não obtiveram aproveitamentos suficientes que pudessem contribuir no processo de fiscalização de contratos, que podem ter duas explicações: 1) o colaborador participou do curso de treinamento, mas os assuntos abordados não o ajudaram no processo de fiscalização; 2) o colaborador participou do treinamento e não obteve aproveitamento suficiente, por se mostrar desinteressado, haja vista a função de fiscalização não é gratificada, não sendo, assim, interessante assumir obrigações sem um retorno financeiro.

#### 4.3.3 Atribuição dos Fiscais e Gestores de Contratos

Após formalização da contratação, a formação da equipe de fiscalização é um momento crucial para que a Administração possa indicar as pessoas certas para o acompanhamento e fiscalização dos serviços de forma que eles sejam executados nos moldes em que foram contratados.

No entanto, a seleção desses profissionais não é tarefa fácil, tendo em vista que na Administração Pública não existe um cargo específico exclusivo de fiscalização de contratos. Dessa forma, em geral, a equipe de fiscalização se dá por indicação, em muitas vezes, sem o conhecimento prévio da pessoa indicada.

Em relação ao quesito em que fora perguntado se o sujeito entrevistado teve anuência prévia da indicação do seu nome para a equipe de fiscalização de contratos, 70% dos fiscais entrevistados responderam “não serem consultado sobre a aceitação dessa atribuição” e apenas

30% responderam que foram consultados. Já os gestores de contratos, dos três entrevistados, apenas um respondeu que foi consultado.

Quanto a capacidade de atuação como fiscal ou gestores de contratos, todos os gestores informaram que se sentem aptos a desenvolverem a função de gestores de contratos e 100% dos fiscais técnicos responderam, também, que se sentem aptos a atuarem no processo de fiscalização. Já em relação aos fiscais administrativos, 30% responderam que não se sentem aptos a desenvolverem a função de fiscalização, 60% responderam que estão aptos e 10% não quiseram responder.

Foram perguntados aos gestores e aos fiscais de contratos se eles sabem quais atribuições das funções para as quais foram designados. Todos responderam que sim, apenas um deixou de responder.

A designação do servidor para acompanhamento da fiscalização do contrato deve ser feita pela Administração, não sendo necessário assim a anuência prévia do servidor. Conforme a Lei Geral de Licitações, em seu artigo 67, há previsão de que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. No entanto, os gestores responsáveis pela indicação devem selecionar pessoas que sejam aptas e capazes de desenvolver a função de fiscalização, que é considerada tão importante para a Administração.

A atividade de fiscalização, como sendo uma atividade considerada complexa, em decorrência das exigências e peculiaridades de cada contrato, exige conhecimentos técnicos e administrativos da equipe de fiscalização, sendo a qualificação dos empregados - por meio da capacitação contínua - uma ferramenta essencial para o desempenho das atribuições como fiscais de contratos, proporcionando-lhes a realização das suas tarefas com destreza e garantido aos ordenadores de despesas uma maior segurança jurídica e administrativa.

Desta forma, é enfatizado por Marinho *et al.* (2018) que “o rol de atribuições do fiscal exige o desenvolvimento de competências individuais e específicas, objetivando o pleno desempenho da função e consequente alcance de melhores resultados”.

#### 4.3.4 Qualidade do Processo de Fiscalização

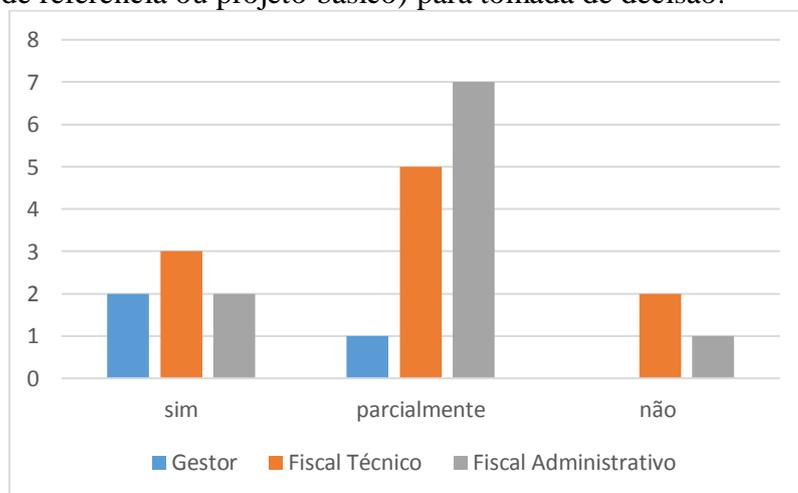
A qualidade do processo de fiscalização está ligada diretamente ao grau de exigências e de clarezas de todo o processo de contratação, desde os estudos preliminares, constituição do termo de referência ou projeto básico, edital e contrato.

Neste sentido, com relação a dimensão da qualidade dos processos de fiscalização no HU-UFPI, foram questionados aos fiscais e gestores de contratos se eles acham que o instrumento contratual, edital, termo de referência ou projeto básico, traz todas as informações inerente a fiscalização de forma que o fiscal do contrato se sinta seguro no processo de tomada de decisão quando ao processo de fiscalização contratual. Conforme gráfico 9, pode-se observar que 70% dos fiscais administrativos responderam que as informações constantes dos instrumentos que nortearam a contratação trazem, parcialmente, informações para que os fiscais se sintam seguros na tomada de decisão; 20% responderam que sentem seguros na tomada de decisão baseada nas informações constantes dos documentos e 10% responderam que não se sentem seguros na tomada de decisão baseado nessas informações.

Com relação aos fiscais técnicos, por se tratar de uma fiscalização mais técnica, em que são exigidos conhecimentos técnico do fiscal relacionado a prestação dos serviços terceirizados objeto da contratação, observa-se que 30% responderam que os instrumentos norteadores do processo de contratação traz informações suficientes para que eles se sintam seguros no processo de tomada de decisão, 50% responderam que se sente parcialmente seguros e apenas 20% responderam que não se sente seguro quanto a toma de decisão no processo de fiscalização.

Os gestores dos contratos, como se trata de uma função mais de gerenciamento dos contratos, apenas um respondeu que se sente parcialmente seguro no processo de tomada de decisão nos processos de fiscalização, tendo os demais respondido que se sentem seguros quanto a tomada de decisão baseados nas informações constantes nos documentos.

Gráfico 9 – Informações (instrumento contratual, edital, termo de referência ou projeto básico) para tomada de decisão.



Fonte: elaborado pelo o autor

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme (BRASIL, 2017b) é a forma que define, em bases compreensíveis, tangíveis, concretas e objetivamente observáveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. Desse modo, procurou-se conhecer por parte dos fiscais e gestores de contratos, o grau de importância da mensuração da qualidade dos serviços prestados através do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) com base na Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17. Conforme gráfico 10, constatou-se que embora seja uma atividade de primordial importância para mensuração da qualidade de um serviço, que refletirá no pagamento dos serviços prestados, um percentual significativo respondeu desconhecer o mecanismo de conferência dos serviços, representando 13% do quantitativo total da equipe de fiscalização.

Gráfico 10 – Mensuração da qualidade dos serviços com base no IMR



Fonte: elaborado pelo o autor

Para que a equipe de fiscalização exerça suas atividades a contento, a instituição deverá prover os fiscais e gestores dos contratos de condições necessária ao desenvolvimento das atividades inerentes ao processo de fiscalização, proporcionando acesso às instalações, EPIs e computadores para a confecção de planilhas e redação de documentos, acesso à internet, telefone, bem como outros instrumentos necessário que facilitem a fiscalização dos contratos, tais como sistema informatizado, planilhas, formulário, livro de ocorrência etc. Contudo, questionados aos fiscais e gestores de contratos se o HU-UFPI/EBSERH disponibiliza algum tipo de instrumento de fiscalização, para contribuir com as atividades dos fiscais.

A maioria dos respondentes, incluindo gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos, ou seja, 73,91% responderam que o hospital não disponibiliza nenhum tipo de instrumento de fiscalização, sendo eles mesmos os responsáveis por desenvolver seus próprios

instrumentos; sendo acompanhado por 17,39% que responderam utilizar sim, alguns tipos de instrumentos, como planilhas e formulários. Apenas um percentual de 4,35% respondeu que o hospital não disponibiliza nenhum instrumento de fiscalização e que exerce a fiscalização sem precisar de auxílio de instrumentos. Somente um não respondeu a esta pergunta do questionário, correspondendo ao percentual de 4,35%.

Para manter o nível de qualidade dos serviços prestados, a Administração deve-se valer de alguns instrumentos previsto na legislação, como é o caso da aplicação de sanções administrativas por descumprimento de alguma obrigação imposta a contratada. Neste sentido, a equipe de fiscalização deve estar atenta as atividades de fiscalização, deste o início da prestação dos serviços até sua conclusão. Sendo assim, é obrigação dos fiscais providenciar a abertura do processo de apuração de responsabilidade, devendo a infração cometida ser comunicada à empresa.

Quando questionado aos fiscais e gestores de contratos se é realizada a abertura de processo de apuração de responsabilização, 87% responderam sim e que acompanham pessoalmente, e apenas um percentual de 13% não souberam opinar ou não responderam.

#### 4.3.5 Avaliação dos Serviços pela Equipe de Fiscalização dos Contratos

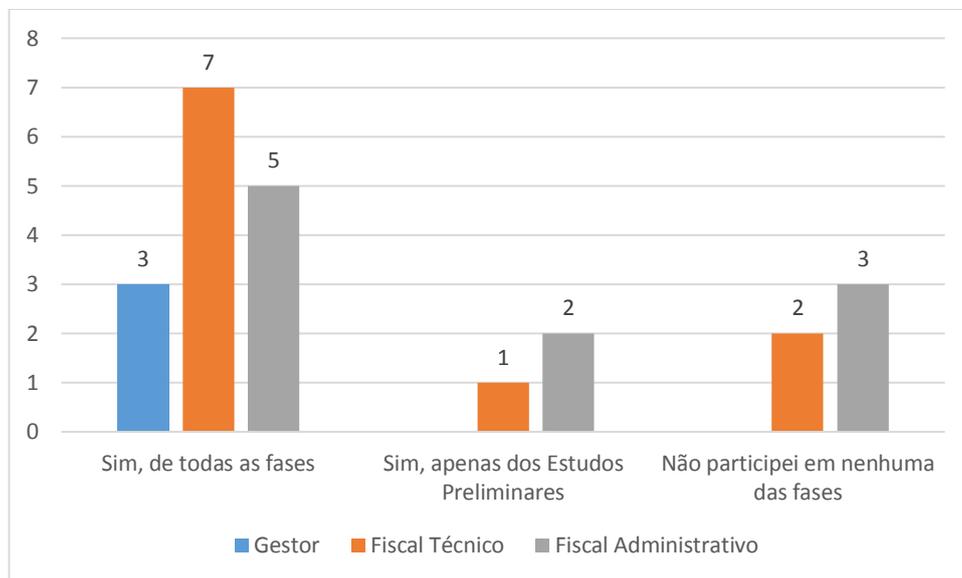
Com relação ao quesito avaliação, foi questionado como é realizado a avaliação dos serviços pela equipe de fiscalização. Dois gestores informaram ser realizado diariamente pelo fiscal técnico e fiscal administrativo; um gestor informou que fica a critério dos gestores e fiscais de contratos. Dos 10 fiscais técnico entrevistados, 70% informaram ser realizado diariamente pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato; 10% responderam que existe um checklist de acompanhamento mensal pelo fiscal do contrato; 10% responderam que uma vez por mês é realizado a conferência dos serviços prestados e 10% responderam que a fiscalizações é feita ao longo do mês, através da verificação de ordens de serviços e relatórios.

Dos fiscais administrativos, 40% responderam que os serviços são realizados diariamente pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato; 30% responderam existir um checklist de acompanhamento mensal pelo fiscal do contrato; 10% responderam que é realizado uma vez por mês a conferência dos serviços prestados e 20% informaram que fica a critério dos gestores e fiscais de contratos.

Como se pode observar, não existe uma padronização de forma a nortear a equipe de fiscalização quanto da conferência dos serviços prestado pela contratada, não sendo realizada a distribuição de tarefas para cada responsável.

A atuação da equipe de fiscalização depende principalmente de conhecimentos sobre o tipo de serviços ao qual foi designado como fiscal, principalmente a fiscalização técnica; e para a fiscalização administrativa, deve acima de tudo, entender sobre composição de planilha de custo, um pouco de legislação trabalhista, de análise de documentação, etc. Sendo assim, é de suma importância que a futura equipe de fiscalização participe da fase preparatória da contratação. Neste sentido, questionou-se se colaborador respondente da pesquisa participou de alguma fase do Planejamento da Contratação (Estudo Preliminar e Termo de Referência/ Projeto Básico e Mapa de Risco), obtendo-se o seguinte resultado, conforme gráfico 11:

Gráfico 11 – Participação da equipe de fiscalização no planejamento da contratação



Fonte: elaborado pelo o autor

Observa-se que a maior participação no processo de planejamento da contratação foi a equipe da fiscalização técnica, chegando a um percentual de 70% dos entrevistados, apenas um percentual de 20% não participou de nenhuma das fases. Essa maior participação pode ser explicada pelo fato das exigências de maiores conhecimentos técnicos relacionados a área de contratação, requerendo assim uma participação mais efetiva desses colaboradores no processo de contratação.

A fiscalização administrativa, por ser considerada atividade de rotina, a fiscalização na maioria das vezes é realizada através de conferência de documentos, análises de planilhas, tributação. Isto não requer um conhecimento mais específico para cada tipo de serviço, já que as exigências como conferência de notas fiscais, documentação relacionada à habilitação, são

praticamente as mesmas realizadas em cada contrato, não exigindo assim uma maior participação em todas as fases.

Com relação aos gestores de contratos, observa-se que todos responderam participar de todas as fases da contratação, o que pode ser explicado porque o gestor coordena todo o processo de fiscalização, já que os contratos vão estar subordinado diretamente a ele, exigindo assim uma participação mais efetiva.

Questionados à equipe de fiscalização quais os pontos críticos na fiscalização do contrato, obteve-se os seguintes resultados:

Gestores de contratos.

Gestor 1:

“Fiscalização técnica, pois pela demanda avaliação sobre a execução em campo do contrato. Avaliando a quantidade, qualidade, execução etc.”

Gestor 2:

“A fase do planejamento da contratação, elaboração do termo de referência”.

Gestor 3:

“Questões referente a fiscalização administrativa – faz necessário capacitação nesse aspecto especialmente quanto as questões trabalhistas”.

Fiscalização técnica:

Fiscal 1:

“O serviço é desenvolvido em toda a área física do HU-UFPI em diversas competências. Para acompanhar o desempenho é necessário fazer uma amostragem”.

Fiscal 2:

“Morosidade da aplicação de sanções contratuais”.

Fiscal 3:

“Treinamentos teóricos”.

Fiscal 4:

“Acho que a principal falha foi no início, pelo pouco conhecimento quanto à fiscalização. No decorrer do tempo, o que se verifica é a dificuldade de entendimento da empresa contratada quanto ao cumprimento do que está estabelecido no TR e Contrato”.

Fiscal 5:

“Ausência de treinamento prático”.

Fiscal 6:

“Tempo disponível para dedicar à fiscalização e área de abrangência”.

Fiscal 7:

“Preparo da empresa terceirizada para execução do contrato;  
Mercado restrito na área.  
Falta de integração/ colaboração das áreas demandantes do hospital para o bom andamento do serviço”.

Fiscal 8:

“Quando a empresa comete erros que culmine numa notificação e penalidade”.

Fiscal 9:

“A cobertura de serviços inerentes a contratos”.

#### Fiscalização administrativa:

Fiscal 1:

“Podemos observar a demora do pagamento referente ao valor das férias dos empregados dentro do prazo previsto”.

Fiscal 2:

“Acordo de nível de serviços.  
Controle e cálculo de valores mensais.  
Retenção e liberação de conta vinculada.  
Encerramento da execução contratual”.

Fiscal 3:

“Ausência de parceria mais efetiva com os “contadores” da empresa para conferência dos encargos trabalhistas (pelo menos orientação em caso de dúvidas”.

Fiscal 4:

“Falta de treinamento.  
As empresas a qual sou fiscal cumprem os prazos e envios de documentos solicitados. Até o momento não houve ponto crítico”.

Fiscal 5:

“A empresa contratada não apresenta resposta à maioria das solicitações, ou quando apresenta fora do prazo;  
Atraso na prestação de contas quanto ao pagamento das questões trabalhistas e previdenciárias”.

Fiscal 6:

“A distribuição dos postos de trabalho por áreas do hospital. O desperdício e mau uso dos insumos pelos colaboradores do hospital”.

Os pontos críticos apresentados pela equipe de fiscalização são diversos; no entanto, não se percebeu nenhum ponto que mostrasse com veemência a sua criticidade, de forma que considerasse um empecilho para o processo de fiscalização.

O que podemos notar, com base nas informações respondidas pelos fiscais e gestores de contratos, é a falta de segurança dos profissionais para a tomada de decisão, sempre se reportando ao problema de treinamento, que são apenas teóricos e não práticos, principalmente quanto ao entendimento sobre sanções, legislação trabalhistas, forma de medição dos serviços (IMR) e retenção de valores em conta vinculada.

Para dar suporte à equipe de fiscalização a administração do hospital deverá disponibilizar recursos humanos e materiais necessário ao bom desenvolvimento das atividades dos fiscais. Dessa forma, questionados a equipe de fiscalização sobre quais requisitos são necessários a função de fiscalização, obteve-se os seguintes resultados:

#### Gestores de contratos.

Gestor 1:

“Instrumentos de controle, capacitação de pessoal, e definição clara das atividades dos fiscais (técnicos e administrativos)”.

Gestor 2:

“Conhecimento técnico do objeto (serviço) a ser contratado e das normas vigentes, leis, portarias e instruções normativas”.

Gestor 3:

“Humanos – para fiscalização técnica pessoas que tenham conhecimento técnico e que acompanhem diariamente o serviço. Para fiscalização administrativa treinamentos continuados sobre questões administrativas/ trabalhistas.

Recursos materiais – computador com acesso à internet, com programas word e excel e impressora para impressão e digitalização. E estação de trabalho (mesa, cadeira) ”.

#### Fiscalização Técnica

Fiscal 1:

“Requisitos Humanos – técnicos eletrotécnicos para um melhor acompanhamento da fiscalização.

Materiais – EPIs, softwares para acompanhamento de demandas. ”

Fiscal 2:

“Conhecimento da legislação de contratação.  
Conhecimento técnico do assunto fiscalizado.”

Fiscal 3:

“Humanos: boa comunicação.  
Materiais: planilhas padronizadas.”

Fiscal 4:

“O básico é realização de treinamentos.”

Fiscal 5:

“Padronização dos serviços executados, assim como treinamentos correspondentes.  
Rede de apoio especializada para dúvidas e tomadas de decisão.”

Fiscal 6:

“Conhecimento técnico específico do serviço para avaliar a qualidade da prestação.”

Fiscal 7:

“Sistema informatizado para controle de materiais/ insumos e solicitações de serviços.  
Capacitações específicas e práticas.”

Fiscal 8:

“Capacitação e treinamento adequados para o bom desempenho da função.”

### Fiscalização administrativa

Fiscal 1:

“Conhecimentos básicos encontrados quanto a sua interpretação assim como habilidade básica em informática.”

Fiscal 2:

“Inicialmente, o conhecimento das normas. Durante a execução, é inevitável a habilidade na criação e execução de planilhas de controle.”

Fiscal 3:

“Conhecimento das leis trabalhistas, previdenciárias, da legislação vigente (IN 05/2017, Lei 13.303/16, Lei 8.666/93, prática com excel, word, SEI, e-mails.”

Fiscal 4:

“Instrumento de fiscalização próprios e padronizados pela própria instituição, além de treinamentos teóricos e práticos de assuntos trabalhistas.”

## Fiscal 5:

“Humanos – falta de referência para sanar dúvidas.  
Materiais – falta de sistema informatizado.”

## Fiscal 6:

“Requisitos humanos – grupo especializado e direcionado para o apoio e orientação da fiscalização.  
“Requisitos materiais – instrumentos informatizados específicos para auxílio da fiscalização.”

## Fiscal 7:

“Conhecimento de técnicas de limpeza e quais os insumos utilizados; conhecimento de excel; conhecimento em legislação trabalhista”.

Os recursos humanos e materiais necessários ao bom desempenho da atuação da equipe de fiscalização é demonstrada pelos entrevistados, quando relatam a necessidade de treinamentos contínuos das equipes de fiscalização, criando grupo de apoio para sanar dúvidas dos fiscais e criando instrumentos padronizados de forma a facilitar a fiscalização, inclusive com o aprimoramento de alguns softwares, como excel.

Para que a fiscalização seja exercida de forma plena, é necessário que a equipe de fiscalização ande em plena sintonia. Sendo assim, questionando a equipe de fiscalização sobre o tema, apenas os fiscais administrativos responderam que a relação entre a equipe é conflituosa.

O Hospital Universitário, como sendo uma filial EBSEH, tem seus processos licitatórios, antes regulamentados pela Lei Federal n.º 8.666/93, regulamentados pelo RLC da EBSEH, por força da Lei Federal n.º 13.303/16. Essa mudança trouxe muitas dificuldades de entendimentos quanto a forma de contratação, bem como os procedimentos de fiscalização.

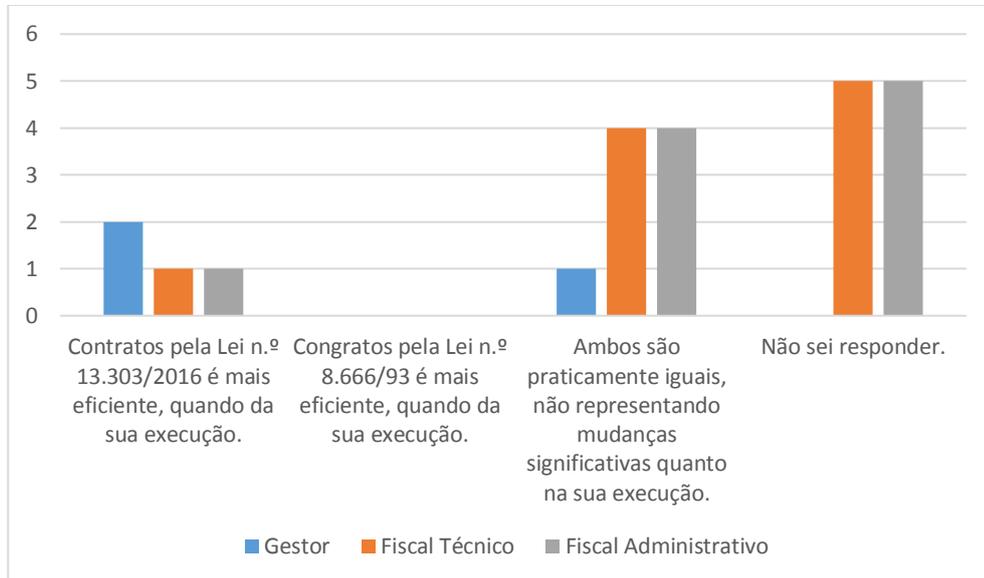
Neste sentido, questionado à equipe de fiscalização como eles avaliam o processo de fiscalização quanto ao grau eficiência, chegou-se ao seguinte resultado, conforme gráfico 12 (disposto na página seguinte).

Observa-se que, na opinião dos gestores, a execução dos contratos regidos pela Lei Federal n.º 13.303/16 são mais eficientes; no entanto, boa parte dos fiscais administrativos e técnicos responderam que a execução são ambas iguais.

Nota-se que, no geral, a maioria dos fiscais não souberam responder, o que pode ser explicado pelo fato de que no hospital universitário ainda existem muitos contratos regidos pela lei geral de licitações, ou seja, a Lei Federal n.º 8.666/93 que ainda não finalizaram, considerando que muitos deles foram prorrogados e que a maioria dos fiscais ainda não

fiscalizaram contratos regidos pela nova lei das estatais, como pôde ser observado no gráfico 6 apresentado anteriormente.

Gráfico 12 – Grau de eficiência: contratos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93 x Lei Federal n.º 13.303/16



Fonte: elaborado pelo o autor

Para saber a visão dos fiscais e gestores de contratos com relação ao processo de fiscalização exercida no hospital, foi perguntado à equipe de fiscalização, como eles avaliam a gestão do contrato de terceirização de serviços no HU-UFPI/EBSERH:

#### Gestores de contratos

Gestor 1:

“Satisfatória, dentro das limitações estruturais e de pessoal existente”.

Gestor 2:

“De forma geral boa, mas pode ser melhorado através da implementação de ferramentas de gestão, sistema informatizado padronizado pela instituição”.

Gestor 3:

“De modo geral considero bom”.

#### Fiscalização técnica

Fiscal 1:

“A equipe de fiscalização é bastante profissional, o que particularmente causa uma certa estranheza para as empresas, principalmente as locais que sua maioria não entende o papel do fiscal de contrato”.

Fiscal 2:

“Boa”.

Fiscal 3:

“Executam um bom serviço”.

Fiscal 4:

“Acredito que os gestores, pelo menos no meu setor de atuação agem com responsabilidade e presteza, compartilhando informações e participando de todo o processo de fiscalização”.

Fiscal 5:

“Boa”.

Fiscal 6:

“É acompanhado de perto, dando o suporte necessário resolutivo”.

Fiscal 7:

“Boa”.

Fiscal 8

“Boa e necessária, pois acompanha através dos seus instrumentos o desempenho da contratada, avaliando se esta corresponde à finalidade da sua contratação”.

### Fiscalização Administrativa

Fiscal 1:

“Eficiente”.

Fiscal 2:

“Considerando o conhecimento de como ocorrem as fiscalizações em outros órgãos públicos, o HU/UFPI é referência, tendo em vista a formalização dos processos e trâmites, além da existência habitual de fiscais/ gestores formalmente designados”.

Fiscal 3:

“Boa”.

Fiscal 4:

“Existem desafios operacionais como ausência de sistemas padronizados de registro e que possam emitir relatórios, com o objetivo de trazer maior grau de segurança as informações e no manejo operacional”.

Fiscal 5:

“Boa”.

Fiscal 6:

“Dá o apoio necessário aos fiscais competente”.

Fiscal 7:

“A gestão do contrato possui conhecimento amplo sobre o contrato e fonte de apoio e orientação de todos as dúvidas que surgem no decorrer do contrato, direcionando a condução do contrato”.

Fiscal 7:

“Os contratos são acompanhados de forma muito eficiente pelos fiscais”.

Observa-se que na visão da equipe de fiscalização, a avaliação da fiscalização de contratos no HU-UFPI/EBSERH é considerada eficiente, inclusive servindo de referência para outros órgãos públicos. No entanto, segundo informações extraídas das respostas dos entrevistados, algumas melhorias podiam ser aplicadas no processo de fiscalização do hospital, como implementação de ferramentas de gestão informatizada dos processos de fiscalização.

Sabe-se os desafios enfrentados pelas equipes de fiscalizações de contratos dos órgãos públicos, principalmente ao grau de exigências burocráticas que o fiscal deve cumprir. Dessa forma, questionou-se a opinião da equipe de fiscalização, sobre as principais dificuldades enfrentadas por eles, obtendo as seguintes respostas:

#### Gestores de contratos

Gestor 1:

“Questões estruturais técnicas e de pessoal”.

Gestor 2:

“Complexidade da legislação, levando a diversas formas de interpretação o que pode gerar padrões de fiscalização “personalizados” dos gestores e fiscais”.

Gestor 3:

“Necessidade de treinamentos/ capacitação sobre as atualizações das leis. Processo de apuração de responsabilidade moroso nos seus trâmites”.

#### Fiscalização técnica

Fiscal 1:

“A fiscalização não é exclusivamente de natureza técnica. É necessário dispor muita carga horária para resolução de problemas de outras naturezas: jurídica, contábil, tributária etc. Também não me sinto seguro em notificar as empresas”.

Fiscal 2:

“Compatibilizar com várias outras atividades desempenhadas a atividade de fiscalização”.

Fiscal 3:

“Falta de autonomia”.

Fiscal 4:

“Reitero a necessidade de promoção de treinamentos, atualizações e uniformização de ações”.

Fiscal 5:

“Falta de padronização e instrumentos validados para fiscalização”.

Fiscal 6:

“Complexidade do Termo de Referência.  
Burocracia nos processos administrativos”.

Fiscal 7:

“Deficiência nas capacitações voltadas para o exercício prático da fiscalização”.

Fiscal 8:

“Quando a terceirizada apresenta falhas e tem dificuldade de se adequar ao cumprimento do contrato gerando embaraços para o hospital”.

Fiscal 9:

“A responsabilidade em pagamentos inerentes aos contratos”.

### Fiscalização Administrativa

Fiscal 1:

“Falta treinamento este que possibilitaria um adequado desempenho da função”.

Fiscal 2:

“Considerando que o fiscal precisa de uma gama de informações, além da necessidade de conhecimentos fora da área de sua especialidade, o treinamento e a busca pelos conhecimentos e inovações normativas são as principais dificuldades”.

Fiscal 3:

“O trabalho exige uma qualificação constante.  
Ausência de efetiva participação do fiscal técnico.  
Insegurança quanto a percentuais de recolhimento de verbas trabalhistas”

Fiscal 4:

“Falta de autonomia e falta de treinamentos”.

Fiscal 5:

“Falta de conhecimento/ competência.  
Falta de instrumentos informatizados”.

Fiscal 6:

“Como fiscal de contrato a principal dificuldade está relacionada à falta de capacitação para atender as atribuições exigidas, a falta de instrumentos específicos que auxiliem nas atividades da fiscalização administrativa e por não haver no HU suporte de equipe específico para as dúvidas que surgem no decorrer da atividade”.

Fiscal 7:

“Falta capacitações mais específicas para os tipos de contrato. As capacitações que participei foram mais voltadas para áreas administrativas, falta algo mais voltado para as especificidades do ambiente hospitalar”.

Como é possível depreender das informações relatadas pelos gestores e fiscais de contratos, quanto às dificuldades enfrentadas por eles durante o processo de fiscalização, é que os principais desafios são relacionados à falta de preparo do agente e também à divisão das atribuições de fiscal de contratos com as atividades inerente ao cargo ao qual foram contratados. Conforme Santos (2017), essas atividades são executadas como acessórias às ordinárias do seu cargo ao qual foi contratado.

Alguns gestores e fiscais de contratos entrevistados acrescentaram ainda que:

#### Gestores de contratos

Gestor 1:

“A legislação poderia ser desmitificada, simplificada, revogando diversas portarias e instruções normativas ou acordões dos órgãos de controle e justiça”.

#### Fiscalização técnica

Fiscal 1:

“Gostaria de acrescentar o que a sensação passada aos fiscais e contrato é de que estes são obrigados a aceitar tal missão e que toda falha na perfeita execução do mesmo é culpa única e exclusiva do fiscal”.

Fiscal 2:

“Apesar de ter sido dado treinamento sobre fiscalização, é importante a instituição fornecer treinamento sobre os aspectos técnicos do serviço a ser fiscalizado, que geralmente, possui especificidades que não se relacionam com a área de formação”.

Fiscal 3:

“Nada a acrescentar sobre o trabalho, só sobre a falta da função ser gratificada”.

### Fiscalização administrativa

Fiscal 1:

“A equipe de fiscalização não pode depender apenas do fiscal administrativo. Todos devem exercer e ser cobrados por suas ações.

A Unidade de Contratos deve sempre que possível, ser suporte para os fiscais”.

Fiscal 2:

“Necessidade de cursos práticos, onde poderemos expor dúvidas pontuais. Cursos ministrado pela própria equipe do HU-UFPI e não cursos on-line por profissionais que ministram como se já soubéssemos. Somos designados sem nenhuma experiência, portanto há extrema necessidade de treinamento de forma compreensiva e que dê base para uma fiscalização segura.

Necessidade de ter referências para sanar dúvidas”.

Fiscal 3:

“As capacitações específicas para fiscalização de contrato do tipo administrativo são necessárias tendo em vista que tratam de questões de ordem trabalhista, tributária, matérias específicas e que necessitam de capacitação inicial para que possamos de fato exercer a função designada. Além disso seria importante a criação de um grupo especializado com analistas para suporte das principais dúvidas e problemas enfrentados e para constante atualização das matérias relacionada à fiscalização administrativa”.

#### **4.4 Propor possíveis intervenções de modo a proporcionar melhorias na gestão dos contratos na instituição.**

Conhecer a forma e o modo de atuação dos gestores e fiscais de contratos é de grande valia para a administração da instituição, pois a fiscalização contratual é uma parte muito importante do processo de contratação. Dessa forma, é necessário o desenvolvimento de um plano de ação para fomentar a melhoria dos processos de fiscalização por meio de estratégias que possam criar equipes e instrumentos norteadores referentes a fiscalização dos contratos, proporcionando os meios materiais e humanos necessários ao bom desempenho da fiscalização.

Com base nos dados levantados, as melhorias podem ser observadas se atentar para os seguintes pontos:

- Aumentar a oferta de cursos de capacitações em gestão e fiscalização de contratos, tendo em vista as constantes modificações nas legislações; contemplando a parcela de empregados que não receberam nenhuma capacitação e treinando futuros gestores e equipes de fiscalizações.
- Embora não seja uma obrigação da instituição fazer uma consulta prévia ao futuro fiscal ou gestor de contrato, por ser uma prerrogativa da gestão do hospital, seria de “bom-tom” a consulta antecipada, inclusive para evitar possíveis nomeações indesejadas.
- Fomentar e criar a participação de equipes internas para ministrar minicursos práticos, principalmente aos fiscais administrativos e servir como apoio às diversas dúvidas que porventura venham a surgir pela equipe de fiscalização.
- Incluir, na equipe de planejamento da contratação, os empregados ou servidores que irão atuar na fiscalização. Dessa forma, os futuros gestores e fiscais de contratos já teriam a participação da construção dos instrumentos norteadores da contratação, os quais teriam oportunidades de questionar e sugerir informações que acharem necessárias nos projetos básicos para melhoria da condução do processo de fiscalização.
- Criar padrões de instrumentos, tais como planilhas excel formatada, formulários, POPs de fiscalização, com rotinas a serem realizadas.
- Checklist para conferência de documentos pelos fiscais administrativos.
- Desenvolvimento de manuais, POPs e fluxogramas de aplicação de sanções administrativas.
- Desenvolvimento de manuais de fiscalização de contratos do HU-UFPI.
- Criar uma equipe de apoio para sanar dúvidas relacionados a condução do processo de fiscalização.
- Escolher os profissionais responsáveis pela fiscalização através do perfil técnico que tenham conhecimento sobre o objeto do contrato.
- Limitar a quantidade de contratos por fiscal de forma não sobrecarregar as suas atividades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Administração Pública há, culturalmente, uma preocupação muito grande com o processo licitatório, deixando em segundo plano a gestão dos contratos administrativo.

Não obstante, a gestão e fiscalização de contratos na Administração Pública deve ser vista como uma consequência dos processos licitatórios, que é iniciada a partir da formalização do contrato, sendo necessário a Administração fazer a nomeação dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e execução do mesmo.

Neste sentido, a dissertação teve como objetivo geral avaliar a eficiência da gestão dos processos de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados, sob o regime de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a ótica dos fiscais e gestores de contratos no âmbito do Hospital Universitário – HU-UFPI, com recorte de 2012 a 2018.

Observa-se que a eficiência na execução dos contratos terceirizados dependem principalmente da forma de como os gestores e fiscais de contratos se portam no processo de fiscalização.

Dessa forma, é bom ressaltar também que o sucesso da equipe de fiscalização depende principalmente de como o contrato e os instrumentos convocatórios foram construídos, permitindo, assim, que os fiscais e gestores de contratos possam se sentir seguros no momento da tomada de decisão quanto ao cumprimento do contrato pactuado.

Para conseguir atender ao objetivo específico (1), foram discutidos nos capítulos 1 os principais modelos de Administração Pública, ou seja, Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrático e Administração Pública Gerencial. No capítulo 2, discutiu-se a terceirização e os processos de contratação públicas, em que foram debatidos a terceirização na Administração Pública e processos licitatórios. No capítulo 3, discutiu-se o gerenciamento e a fiscalização de contratos administrativos, sendo resgatados os principais conceitos e características dos contratos, conceituação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e a temática gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Administração Pública.

Com relação ao objetivo específico (2), foram identificados todos os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, contabilizando em um total de 28 contratos no período de 2012 a 2018.

Para o cumprimento do objetivo (3), procurou localizar e analisar todos os instrumentos contratuais, editais, termos de referência ou projeto básico e contratos, identificando possíveis

lacunas relacionadas processos de contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Foram identificadas algumas lacunas que podem afetar diretamente à execução contratual, podendo causar diversos transtornos para a Administração. Constatou-se ausências de informações como dimensionamento de pessoal e forma de avaliação, como utilização do IMR.

Em relação aos objetivos específicos (4) e (5), foram aplicados aos fiscais e gestores de contratos questionários semiestruturados com perguntas abertas e fechadas, compreendendo conhecimentos relacionados as atividades de fiscalização e a forma de atuação dos fiscais e gestores no processo fiscalização.

Analisando os atos de nomeações dos fiscais e gestores de contratos, percebeu-se que, no início das atividades do hospital, apenas eram nomeados um fiscal para cada contrato que tinham como responsabilidade a fiscalização técnica e administrativa, ou seja, o fiscal era responsável pela condução de toda a fiscalização, sem a presença formal do gestor do contrato. No entanto, posteriormente, observou-se que a Administração do hospital providenciou a regularização desses contratos, fazendo as nomeações das equipes de fiscalizações, com a indicação da fiscalização técnica, fiscalização administrativa e a nomeação dos gestores conforme Instrução Normativa - MPDG n.º 5/17.

Com relação a aplicação dos questionários, foram tratados os quesitos sob cinco aspectos: identificação do participante, capacitação, atribuições do cargo, qualidade e avaliação dos serviços.

No que tange a identificação dos fiscais e gestores de contratos entrevistados, observou-se que a maioria já possui experiência de mais de 4 anos na função de fiscalização ou gestão de contratos. Identificou-se, também, que o grau de escolaridade dos fiscais e gestores de contratos do hospital é bem elevado, correspondendo um percentual de 78,26% dos entrevistados com pós-graduação, inclusive com título de mestrado.

Foi detectado, também, que a maioria dos fiscais e gestores são responsáveis por mais de um contrato, inclusive alguns fiscais são responsáveis simultaneamente por três contratos e um gestor por seis. Além das atribuições da função de fiscalização, todos os fiscais exercem, ainda, as atribuições inerentes ao cargo em que ocupa na instituição, acumulando as atribuições de fiscais e a função ao qual foram contratados, sobrecarregando assim, o colaborador no desenvolvimento de suas atividades.

Quanto aos quesitos relacionados à capacitação da equipe de fiscalização, podemos observar que o HU-UFPI/EBSERH procurou realizar capacitações periodicamente, por meio

de cursos internos, realizado pela própria equipe do hospital, e por meio da capacitação externa, realizada fora do hospital. Muito embora quase a totalidade da equipe de fiscalização tenha sido capacitada, observou-se que os cursos ofertados, apesar de terem contribuído no processo de fiscalização, 43% informaram ter ajudado pouco com o processo de fiscalização.

As atribuições da equipe de fiscalização, embora seja considerada muito vasta, com base nas informações levantadas na pesquisa, constatou-se que existe apenas uma pequena quantidade de fiscais que não conhecem tais atribuições.

A qualidade da fiscalização de contratos depende principalmente das informações contidas nos instrumentos que nortearam a licitação. Nesse sentido, para que a equipe de fiscalização possa fazer seu trabalho com qualidade e com segurança, é necessário que o contrato e os instrumentos a ele vinculados devam estar bem amarrados quanto a necessidade de cumprimentos das obrigações exigidas.

Neste mesmo entendimento, para que a fiscalização do contrato ocorra sem nenhum percalço, a Administração deve desenvolver instrumentos necessários e padronizados que possam facilitar as ações das equipes de fiscalizações. Esta deverá dispor para tanto, de checklist, modelos de notificações, fluxos de processos de aplicação de penalidades, planilhas de acompanhamento e demais documentos padronizados que facilitem os trabalhos dos fiscais e gestores de contratos. As ações por parte da instituição contribuirão para evitar que cada fiscal desenvolva seus próprios instrumentos de fiscalização, evitando, assim, a ocorrência de erros materiais e formais que possam trazer prejuízos à Administração.

Com relação a avaliação dos contratos realizada pela equipe de fiscalização, constatou-se não existir uma padronização no processo de avaliação dos serviços. Em muitos casos, cada fiscal age a seu critério, sem manter uma periodicidade padronizada. Dessa forma a administração do hospital deverá padronizar a forma de avaliação dos serviços, estipulando metas e prazos a serem cumpridos pela equipe de fiscalização.

Uma observação importante, é que a maioria dos aspectos considerados críticos pela equipe de fiscalização é que os requisitos necessários para a gestão e fiscalização de contratos recaem sempre em relação a capacitação. A queixa demonstrada pelos agentes respondentes da pesquisa é que a instituição promove os treinamentos, mas os cursos de capacitações têm ajudado pouco nos processos de fiscalização, pois o grau de satisfação para 59% da equipe de fiscalização foi considerado “médio” e 23% consideraram o grau de satisfação “baixo” ou “insatisfeito”.

Dessa forma, para melhorar ainda mais a gestão e fiscalização dos contratos administrativos do Hospital Universitário, a Administração poderá desenvolver cursos

direcionados as equipes de fiscalização de forma mais prática, desenvolvendo ferramentas de acompanhamento de gestão dos contratos e desenvolvendo fluxos de procedimentos de fiscalização, de aplicação de penalidades e de POPs, de modo a facilitar as equipes no processo de tomada de decisão, criando uma equipe centralizada que sirva como ponto focal para sanar qualquer dúvida na tomada de decisão quanto aos procedimentos de fiscalização.

Pode-se destacar que a atuação dos fiscais e gestores de contratos administrativos do HU-UFPI/EBSERH que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra é realizada de forma eficiente, inclusive servindo de referência para os demais órgãos públicos. No entanto a Administração do hospital deve sempre primar pelo o treinamento contínuo da equipe de fiscalização.

É importante destacar também, que a presente pesquisa não buscou apontar soluções definitivas para o HU-UFPI, propondo, ao invés disso, apresentar alternativas para contribuição no debate em relação ao aprimoramento do processo de gestão e fiscalização de contratos da instituição.

Por último, fica, como sugestão para futuros estudos, a adaptação dessa pesquisa aos contratos de fornecimento de órteses e próteses e materiais especiais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Escola Nacional de Administração (Enap)**, Brasília, v. 10, p. 1-50, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2003. p. 173-199.

\_\_\_\_\_. Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e Ordem Democrática: interseções analíticas**. Brasília: Escola Nacional de Administração (Enap), 2018. p. 22-57.

ABTIBOL, Luiz Felipe Bianchi. **Terceirização de mão de obra direta no Serviço Público Federal**: estudo de caso no instituto de pesquisas jardim botânico do rio de janeiro. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Puc-Rio, Rio de Janeiro, 2013.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 89-106, jan. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000100089&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100089&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 07 dez. 2019.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: "calcanhar de aquiles" da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tcu**, Brasília, v. 114, n. 41, p. 53-62, abr. 2009. Quadrimestral. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-114-jan-abr-2009.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. **Senado Federal**, Brasília, p. 1-240, 2017. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes\\_e\\_contratos\\_administrativos\\_1e](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1e). Acesso em: 20 jan. 2019.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 48, n. 3, p. 104-132, dez. 1997. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v48i3.391>. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-114-jan-abr-2009.htm>. Acesso em: 15 nov. 2019.

AYRES, Carlos A. M. de C Buenos. Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, Portugal, n. 51, p. 29-52, 2006.

\_\_\_\_\_. Carlos A. M. de C Buenos. Democratização da Administração Pública e o caso do Paradigma Estado cêntrico no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 3, p. 447-469, 2004. Jan./jun.

BARROS, Wellington Pacheco de. **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Atlas, 2009. 494 p.

BRASIL. Acórdão n.º 1.238, de 2008. Determina que o órgão contratante deverá efetuar controles e fiscalizar periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada. **Tribunal de Conta da União Tcu - Plenário**. Brasília, 25 jun. 2008a.

\_\_\_\_\_. Acórdão n.º 291, de 2008. Determina que proceda à efetiva fiscalização dos contratos firmados, em obediência ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, designando e orientando servidores para essa função. **Tribunal de Conta da União Tcu - Segunda Câmara**. Brasília, 26 fev. 2008b.

\_\_\_\_\_. Acórdão n.º 507, de 2004. Determina que o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos sejam feitos por representantes da Administração especialmente designa. **Tribunal de Conta da União Tcu - Plenário**. Brasília, 05 maio, 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 25 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 2300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 set. 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm). Acesso em: 09 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 5.450, de 01 de junho de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.082, de 27 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Brasília, DF, 2010a Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm). Acesso em: 09 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 set. 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm). Acesso em: 25 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Nossa História - HU-UFPI/EBSERH**. 2017a. Disponível em: [http://www2.ebserh.gov.br/web/hu-ufpi/nossa-historia/-/asset\\_publisher/2aLDViYDdSF7/content/id/2235735/2017-07-nossa-historia](http://www2.ebserh.gov.br/web/hu-ufpi/nossa-historia/-/asset_publisher/2aLDViYDdSF7/content/id/2235735/2017-07-nossa-historia). Acesso em: 26 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm). Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 dez. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 jul. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 03 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 11 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Parecer n.º 00178, de 2017. PROCESSO Administrativo De Responsabilização (PAR). Operação Lava Jato. **Advocacia-Geral da União**. Brasília, DF, 2017c.

\_\_\_\_\_. Portal de Compras do Governo Federal. Ministério da Economia. **Painel de Compras**. 2019b. Disponível em: <http://painelcompras.economia.gov.br/planejamento>. Acesso em: 19 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 71, de 28 de junho de 2018. Aprova o regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Brasília, DF. 2018b. Disponível em: [http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32568621/do1-2018-07-19-resolucao-n-71-de-28-de-junho-de-2018-32568602](http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32568621/do1-2018-07-19-resolucao-n-71-de-28-de-junho-de-2018-32568602). Acesso em: 26 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Conta da União. Decisão Plenário - Ata 21/98 n.º 352/98. Ministro Bento José Bugarin. Brasília, DF, 10 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 jun. 1998. Disponível

em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19981006%5CGERADO\\_TC-18455.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19981006%5CGERADO_TC-18455.pdf). Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Tcu. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do tcu. 4. ed. Brasília: Rev., Atual. e Ampl., 2010. Secretaria Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL, Haroldo Guimarães. A Empresa e a Estratégia da Terceirização. **Revista de Administração de Empresas**: RAE, São Paulo, v. 2, n. 33, p. 6-11, mar. 1993. Mar/abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v33n2/a02v33n2.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-npm. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**, Rio de Janeiro, Rj, p. 1-48, 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2319.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf). Acesso em: 19 dez. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier/campus, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

CUNHA, Bruno Santos; CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de. **Sumulas do TCU**: organizada por assunto, anotadas e comentadas. Salvador: Juspodivm, 2012. 339 p.

CURY, Antonio. **Organizações e métodos**: uma visão holística. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1994. 576 p.

DEZOPI, Luísa Maria Rutka. O SISTEMA BUROCRÁTICO E O FUNCIONÁRIO PÚBLICO: um estudo sobre as principais características deste personagem no âmbito burocrático. **Revista Habitus Ifcs-Ufrj**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 35-52, jun. 2014. Semestral. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/%20habitus/article/viewFile/11424/8374>. Acesso em: 7 fev. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 449 p.

DOTTI, Marinês Restelatto. Revisão Econômica do Contrato Administrativo. In: TORRES, Ronny Charles L. de (org.). **Licitações Públicas**: homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. p. 365-384.

DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-43, abr. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462016000400015&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462016000400015&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 11 dez. 2019.

DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO, Bruno. Limites e Desafios da Evolução da Gestão em Segurança Pública: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 76-91, 2007. Jan/jun. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_06.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_06.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratações direta sem licitação**. 7. ed. Belorizonte: Fórum, 2007. 119 p.

GOETTEN, Iasmin Cardoso. Contratação de serviços: os procedimentos adotados por uma empresa estatal do setor elétrico com regulamentação da lei de res. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 3., 2019, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Cidesp, 2019. p. 1-18. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/203923/Artigo%20publicado%20-%20Iasmin%20Goet>. Acesso em: 07 jul. 2020.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 16. ed. São Paulo: Edições Loyla, 2007. 141 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

\_\_\_\_\_. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

\_\_\_\_\_. Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 328 p.

LEITE, Tarciso. A burocracia Weberiana na globalização neoliberal. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 2, n. 11, p. 176-186, dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/314/pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

LIMA, Jacob Carlos. A terceirização e os trabalhadores: revisitando algumas questões. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 17-26, 13 jul. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cpst/v13n1/v13n1a03.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **Terceirização e Ação Sindical**: a singularidade da reestruturação do capital no Brasil. 2008. 373 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280871/1/Marcelino\\_PaulaReginaPereira\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280871/1/Marcelino_PaulaReginaPereira_D.pdf). Acesso em: 07 jan. 2020.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995. 86 p. Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma->. Acesso em: 26 nov. 2019.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de; MARINHO, Cassia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 444-457, 30 jul. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530x1595-18>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Acesso em: 24 ago. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1119 p.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da funasa pb. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 227-243, abr. 2007. Abr/jun. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1394>. Acesso em: 23 maio 2020.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47-74, dez. 1970. Jul/dez. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/16059/a-burocracia-weberiana-e-a-administracao-federal-brasileira/i/pt-br>. Acesso em: 07 fev. 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no art. 67 da lei n.º 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima-Ufr**, Boa Vista, v. 6, n. 2, p. 500-519, dez. 2016. Jul/dez. Disponível em: <https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/3517>. Acesso em: 25 jan. 2020.

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO-FILHO, Ricardo. Impactos da Terceirização no Mundo do Trabalho: tempo, espaço e subjetividade. **TST**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 58-74, set. 2014. Jul/set.

PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha; FARIA, Edimur Ferreira de. O REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS SOB A ÓTICA DA LEI N.13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 17-37, 30 dez. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública-Rap**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Jul/ago. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>. Acesso em: 20 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público (Rsp)**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996. Jan/abr. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/haLuizCarlosndle/1/1734>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SANTO, Ivanise Hosana do Espírito. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso secretaria da fazenda de pernambuco**. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fgv Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8052>. Acesso em: 21 dez. 2019.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A Fiscalização e o Acompanhamento da Execução do Contrato Administrativo na Administração Pública - Artigo 67 - Lei n.º 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 2, p. 187-199, jul. 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/9895>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do Fiscal de Contratos Administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 226-249, jun. 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50758/papel-do-fiscal-de-contratos-administrativos--uma-anali>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SCHULTZ, Glauco. **Introdução à gestão de organizações**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2016. 159 p. (Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias).

VALENÇA, Myrian Constantino de Almeida; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. A terceirização e seus impactos: um estudo em grandes organizações de minas gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 163-185, abr. 2002. FapUNIFESP

(SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-65552002000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v6n1/v6n1a10.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2010.

VIEIRA, Antonieta Pereira. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**: teoria e prática [planilha de custo: formação de preços e a sua composição]. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 350 p. (Revista ampliada).

## APÊNDICE

### APÊNDICE – A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Prezado(a) Senhor (a)**

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) de uma pesquisa denominada **Contratações de serviços terceirizados: avaliação da gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, caso Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí**, Esta pesquisa está sob a responsabilidade do pesquisador **Belchior da Silva Martins** aluno do Curso de Pós-Graduação do Mestrado em Gestão Pública da UFPI e tem como objetivos avaliar a gestão dos processos de fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados, sob o regime de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a ótica dos fiscais e gestores de contratos no âmbito do Hospital Universitário – HU-UFPI, com recorte de 2012 a 2018. Esta pesquisa tem por finalidade pontuar e reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos fiscais e gestores de contratos, com isso trazer à tona a desmistificação de que os contratos de prestação de serviços, nos entes públicos em geral, não são fiscalizados como determina as legislações e que os fiscais e gestores de contratos são nomeados como simples “formalismo”. É possível que este estudo não traga benefícios diretos aos participantes, mas no final deste estudo, as informações que ele gerar, poderão trazer benefícios aos futuros gestores e fiscais de contratos.

Neste sentido, solicitamos sua colaboração mediante a assinatura desse termo. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Após seu consentimento, assine todas as páginas e ao final desse documento que está em duas vias. O mesmo, também será assinado pelo pesquisador em todas as páginas, ficando uma via com você participante da pesquisa e outra com o pesquisador. Por favor, leia com atenção e calma, aproveite para esclarecer todas as suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador responsável pela pesquisa através do seguinte telefone 86-99921-8063. Se mesmo assim, as dúvidas ainda persistirem você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI, que acompanha e analisa as pesquisas científicas que envolvem seres humanos, no Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, Teresina –PI, telefone (86) 3237-2332, e-mail: [cep.ufpi@ufpi.br](mailto:cep.ufpi@ufpi.br); no horário de atendimento ao público, segunda a sexta, manhã: 08h00 às 12h00 e a tarde: 14h00 às 18h00. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Esclarecemos mais uma vez que sua participação é voluntária, caso decida não participar ou retirar seu consentimento a qualquer momento da pesquisa, não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo e o (os) pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento.

A pesquisa tem como justificativa fornecer dados e informações aos gestores públicos para a melhoria contínua do processo de planejamento e serem mais consciente dos recursos orçamentários disponíveis, afastando assim os riscos inerentes aos processos de contratações, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos de gestão e fiscalização de forma a diminuir os custos operacionais e para sua realização serão utilizados os seguintes procedimentos para a coleta de dados: questionários a serem aplicados aos gestores e ex-gestores, fiscais e ex-fiscais técnicos e administrativos dos contratos terceirizados com

dedicação exclusiva de mão de obra do HU-UFPI, que serão entregues, via correio eletrônico, diretamente aos entrevistados que serão devolvidos posteriormente devidamente preenchidos.

Esclareço que esta pesquisa poderá acarretar riscos de constrangimento e desconforto ao entrevistado, porém os mesmos serão contornados pelo pesquisador mediante explicação total e esclarecimento sobre a pesquisa, ou mesmo para minimizar o desconforto não responder questões que achar constrangedora.

Os resultados obtidos nesta pesquisa serão utilizados para fins acadêmico-científicos (divulgação em revistas e em eventos científicos) e os pesquisadores se comprometem a manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012 e 510/2016 e a Norma Operacional 01 de 2013 do Conselho Nacional de Saúde, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos. E você terá livre acesso as todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo, bem como lhe é garantido acesso a seus resultados.

Esclareço ainda que você não terá nenhum custo com a pesquisa, e caso haja por qualquer motivo, asseguramos que você será devidamente ressarcido. Não haverá nenhum tipo de pagamento por sua participação, ela é voluntária. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente de sua participação neste estudo você poderá ser indenizado conforme determina a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, bem como lhe será garantido a assistência integral.

Após os devidos esclarecimentos e estando ciente de acordo com os que me foi exposto, Eu

---

declaro que aceito participar desta pesquisa, dando pleno consentimento para uso das informações por mim prestadas. Para tanto, assino este consentimento em duas vias, rubrico todas as páginas e fico com a posse de uma delas.

### **Preencher quando necessário**

- ( ) Autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação, filmagem e/ou fotos;
- ( ) Não autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e/ou filmagem.
- ( ) Autorizo apenas a captação de voz por meio da gravação;

Local e data: \_\_\_\_\_

---

Assinatura do Participante

---

Assinatura do Pesquisador Responsável

## APÊNDICE – B – QUESTIONÁRIO

**QUESTIONÁRIO A SER APLICADO AOS EMPREGADOS/ SERVIDORES PÚBLICOS QUE EXERCEM A FUNÇÃO DE FISCAL TÉCNICO, FISCAL ADMINISTRATIVO E GESTORES DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.**

Obs.: Considera-se contratos de serviços terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra, aqueles em que os colaboradores das empresas terceirizadas contratadas fiquem disponível na instituição, na forma de residente, ocupando o posto de trabalho e de forma contínua.

**Ao responder este questionário, levar em consideração a função que você exerce na relação com o contrato, conforme o item 1.**

### IDENTIFICAÇÃO

1. Se você faz ou fez parte da fiscalização de algum contrato de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no HU-UFPI/EBSERH, qual a sua relação com a fiscalização?

- Fiscal técnico
- Fiscal administrativo
- Gestor de Contrato

2. Tempo de exercício na função de fiscal/ gestor de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no HU-UFPI/EBSERH (em anos)?

Obs.: deve ser informado, todo o período que foi designado, incluindo inclusive, outros contratos anteriores.

3. Cargo que exerce no hospital? \_\_\_\_\_

4. Vínculo empregatício:

- RJU cedido
- RJU lotados no HU-UFPI
- Empregado da EBSEH

5. Tempo de serviço no HU-UFPI/EBSERH (em anos)?

\_\_\_\_\_

6. Grau de Escolaridade:

- Médio
- Superior
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

7. Sexo?  
 Masculino  
 Feminino
8. Quantos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra você é fiscal/ gestor atualmente? \_\_\_\_\_
9. Quantos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra você já atuou como gestor/ fiscal, além do que exerce atualmente?  
 nenhum  
 um  
 dois  
 três  
 mais de três
10. Você exerce dentro da instituição outra função além de fiscal/ gestor de contrato?  
 Sim. Qual? \_\_\_\_\_  
 Não
11. O contrato que você é ou foi fiscal/ gestor é regido por qual Lei (se já estiver sido nas duas formas marcar os dois)?  
 Lei n.º 13.303/2016  
 Lei n.º 8.666/1993

### **CAPACITAÇÃO**

12. Você teve algum tipo de treinamento/ capacitação (curso, seminário, fórum, etc) para o exercício da função de fiscal/ gestor de contrato no HU-UFPI/EBSERH?  
 Sim  
 Não

Obs. Caso a resposta anterior seja sim, responder as questões 13 a 15.

13. Que tipo de capacitação você recebeu?  
 Interna (curso através das equipes da EBSERH)  
 Externa (curso realizado fora empresa ou através curso in company)
14. O curso ajudou no processo de fiscalização como fiscal/ gestor?  
 Sim, muito  
 Sim, suficiente  
 Pouco  
 Não
15. Qual o grau de satisfação com relação ao assunto abordado no(s) curso(s) de capacitação referente aos processos de fiscalização?  
 Alto  
 Médio  
 Baixo  
 Insatisfeito

**ATRIBUIÇÕES**

16. Ao ser designado para a função de fiscal/ gestor de contrato, você foi consultado quanto a sua aceitação?
- Sim  
 Não
17. Você se acha apto a desenvolver essa função de fiscal/ gestor de contrato?
- Sim  
 Não
18. Você sabe quais atribuições de fiscal/ gestor de contrato?
- Sim  
 Não

**QUALIDADE**

19. Você acha que o instrumento contratual, edital, Termo de Referência traz todas as informações inerente a fiscalização de forma que o fiscal do contrato se sinta seguro no processo de tomada de decisão quando ao processo de fiscalização contratual?
- Sim  
 Parcialmente  
 Não  
 Deixa a desejar
20. Como você acha que deve ser feita a mensuração da qualidade dos serviços prestados através do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) com base na IN 05/2017?
- Muito importante  
 Importante  
 Sem importância  
 Desconheço  
 No contrato em que tenho relação de fiscalização não temo com mensurar a qualidade.
21. O HU-UFPI/EBSERH disponibiliza de algum tipo de instrumento de fiscalização, tais como, sistema informatizado, plainilhas, formulário, livro de ocorrência etc.?
- Sim, qual (is)? \_\_\_\_\_  
 Não, eu mesmo desenvolvo meus próprios instrumentos.  
 Não, exerço a fiscalização sem precisar de auxílio de instrumentos.
22. Quando a empresa contratada não cumpre as obrigações contratuais você sabe se é realizada a abertura de processo de apuração de responsabilidade?
- Sim, eu acompanho pessoalmente  
 Não sei opinar  
 Não é da minha responsabilidade

**AVALIAÇÃO**

23. Como você faz a avaliação dos serviços prestados pela empresa contratada no HU-UFPI/EBSERH?
- Uma vez por mês é realizado a conferência dos serviços prestados.
  - É realizado diariamente pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.
  - Fica a critério dos gestores e fiscais de contratos.
  - Existe um checklist de acompanhamento mensal pelo fiscal do contrato
  - outro \_\_\_\_\_
24. Você participou de alguma fase do Planejamento da Contratação (Estudo Preliminar e Termo de Referência/ Projeto Básico e Mapa de Risco)?
- Sim, de todas as fases
  - Sim, apenas dos Estudos Preliminares
  - Sim, apenas do TR/ Projeto Básico
  - Sim, apenas mapa de risco
  - Não participei em nenhuma das fases
25. Em sua opinião, quais os pontos críticos na fiscalização do contrato ao qual foi designado?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
26. No seu entendimento, quais os requisitos (humanos e materiais) necessários essa função a qual exerce ou exerceu (considere o contrato que você tem ou teve relação)?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
27. Como é sua relação com os demais responsáveis pela fiscalização do contrato?
- Relação de colaboração
  - Conflituosa
  - Não sei responder
28. Caso você tenha sido fiscal de contratos regulamentados pelas Lei n.º 13.303/2016 e pela Lei n.º 8.666/93, como você avalia os dois quanto ao grau eficiência?
- O Contrato regido pela Lei n.º 13.303/2016 é mais eficiente, quando da sua execução.
  - O Contrato regido pela Lei n.º 8.666/93 é mais eficiente, quando da sua execução.
  - Ambos são praticamente iguais, não representando mudanças significativas quanto na sua execução.
  - Não sei responder.

29. De forma geral, como você avalia a gestão do contrato de terceirização de serviços no HU-UFPI/EBSERH HU-UFPI?

---

---

---

---

---

---

30. Na sua opinião, quais as principais dificuldades enfrentadas pelos fiscais/ gestores de contrato?

---

---

---

---

---

31. Gostaria de acrescentar algo sobre esse assunto que não foi abordado aqui?

---

---

---

---

---