

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL**

**GABRIELA VILELA DOS SANTOS MANTOVANI**

**FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NO HU-  
UFGD**

**DOURADOS – MS  
2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL**

**GABRIELA VILELA DOS SANTOS MANTOVANI**

**FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NO HU-  
UFGD**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

*Orientador:* Professor Dr. Alfa Oumar Diallo

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

M293f Mantovani, Gabriela Vilela Dos Santos

FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NO HU-UFGD

/ Gabriela Vilela Dos Santos Mantovani -- Dourados: UFGD, 2019.

78f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Alfa Oumar Diallo

Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados  
Inclui bibliografia

1. Administração Pública. 2. Contrato Administrativo. 3. Contratos de Terceirização. 4.  
Fiscalização Administrativa. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.**



**UFGD**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL DE Mestrado APRESENTADA POR **GABRIELA VILELA DOS SANTOS MANTOVANI**, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos vinte e um dias do mês de fevereiro de dois mil e dezenove, às 14 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Trabalho de Conclusão Final de Mestrado intitulada "**FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NO HU-UFGD**", apresentada pela mestranda **Gabriela Vilela dos Santos Mantovani**, do Programa de Pós-Graduação em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Rosemar José Hall/UFGD (membro titular - interno), Prof. Dr. Hermes Moreira Júnior/UFGD (membro titular - externo) e Me. Ricardo França de Brito/UFGD (membro titular - técnico). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer a candidata e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação do Trabalho de Conclusão Final. Após a candidata ter apresentado o seu Trabalho de Conclusão Final, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada aprovada, fazendo jus ao título de **MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 21 de fevereiro de 2019.

Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Rosemar José Hall \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Hermes Moreira Júnior \_\_\_\_\_

Me. Ricardo França de Brito \_\_\_\_\_

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

ATA HOMOLOGADA EM: \_\_/\_\_/\_\_, PELA PROPP/ UFGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa  
Assinatura e Carimbo

*Dedico este trabalho ao meu marido Fernando e  
filhos Manuela e Otávio, por serem a motivação das  
minhas lutas.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por me permitir o dom da vida, por me dar forças nos momentos difíceis e por me encher de determinação para concluir cada empreitada que me proponho a realizar.

À minha mãe Rivalda, por ser a grande responsável pela pessoa que sou, por ter me proporcionado educação e por me amar acima de tudo.

Ao meu marido Fernando, por estar ao meu lado sempre me apoiando e me incentivando a seguir em frente, e por suprir minha ausência com nossos filhos durante os períodos em que precisei estar ausente.

Ao meu filho Otávio, por ser o menino mais doce e amoroso que conheço, que acalma meu coração com seus abraços.

Ao meu orientador, Prof. Doutor Alfa Oumar Diallo, pelas contribuições, apoio e paciência fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos professores e membro técnico participantes da Banca de Qualificação e Defesa, pela disponibilidade e gentileza em contribuir com este trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, pelas angústias e alegrias compartilhadas, em especial a minha amiga Fernanda, cujo apoio foi imprescindível na conclusão desta jornada.

E, por fim, agradeço especialmente à minha filha Manuela, amor da minha vida, que apesar de, durante esse processo, estar passando por um delicado momento de transformação e sentir imensamente minha falta, foi extremamente guerreira. Filha, agora poderemos ficar juntinhas toda noite novamente!

"Investir em conhecimento rende  
sempre os melhores juros".  
*(Benjamin Franklin)*

## RESUMO

Administração Pública deve efetuar o processo de fiscalização dos contratos que pactua, sendo esta atividade obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos, não se inserindo na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo a omissão ou recusa desse poder-dever considerada como falta grave. A não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis na fiscalização da execução contratual podem conduzir à responsabilização dos agentes públicos, bem como a responsabilização subsidiária da Administração Pública, ocasionando prejuízos ao erário. Nesta perspectiva, esta pesquisa teve como objetivo geral propor um instrumento de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços terceirizados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), e apresentou a seguinte questão problema: como evitar que o HU-UFGD seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização? Para alcançar esse objetivo e responder essa questão problema, esta pesquisa foi alicerçada nos seguintes objetivos específicos: a) pesquisar a legislação e jurisprudência relacionada ao tema; b) descrever o processo de fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD; c) levantar quais são as principais dificuldades encontradas na fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD. Em termos metodológicos a pesquisa é descritiva, exploratória e intervencionista quanto aos seus objetivos. A abordagem utilizada é pesquisa qualitativa-quantitativa e quanto a sua natureza a pesquisa é aplicada. Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa bibliográfica, documental e *survey*, esta foi realizada através de questionário aplicado aos fiscais e ex-fiscais administrativos de contratos terceirizados do HU-UFGD e da UFGD, cuja análise permitiu identificar as principais dificuldades encontradas na fiscalização administrativa de contratos. No decorrer desta pesquisa foi demonstrada a importância da fiscalização administrativa de contratos, e através da descrição do processo de fiscalização administrativa de contratos terceirizados do HU-UFGD, foi identificada ausência de normativo determinando como executar a fiscalização administrativa, bem como a ausência de procedimentos padronizados para efetuar tal fiscalização. Neste sentido, ficou constatada a necessidade implantação de procedimentos padronizados de fiscalização administrativa de contratos terceirizados do HU-UFGD, de modo a tornar a atividade de fiscalização mais eficiente e menos propensa a falhas. Ao final, enquanto pesquisa intervencionista e como resultado deste trabalho, foram elaboradas 5 (cinco) propostas de intervenção com o objetivo padronizar o processo de fiscalização administrativa de contratos terceirizados no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados.

**Palavras chave:** Administração Pública. Contrato Administrativo. Contratos de Terceirização. Fiscalização Administrativa.



## ABSTRACT

The Public Administration must carry out the process of inspection of its contracts, and this activity is compulsory for all public entities, and the manager's discretion is not included in the decision to supervise or not, being the omission or refusal of such authority-duty considered a serious misconduct. Failure to comply with documentary verification or noncompliance with the various practices applicable to the enforcement of contract performance may lead to the accountability of public agents, as well as the subsidiary responsibility of the Public Administration, causing damages to the treasury. In this perspective, this research had as its general objective to propose an instrument for administrative supervision of contracts for the provision of outsourced services of Teaching Hospital of the Federal University of Grande Dourados (HU-UFGD), and presented the following problem: How to prevent HU-UFGD from being held responsible in the alternative for the social security and labor costs that aren't paid by the contracted company, in outsourcing contracts? In order to reach this objective and to answer this question, this research was based on the following specific objectives: a) to investigate the legislation and jurisprudence related to the subject; b) describe the process of administrative supervision of HU-UFGD contracts; c) identify the main difficulties encountered in the administrative supervision of HU-UFGD contracts. In methodological terms the research is descriptive, exploratory and interventionist in relation to its objectives. The approach used is that of qualitative-quantitative research and as to its nature the research is applied. The methodological procedures used were bibliographic, documentary and survey research, which was carried out through a questionnaire applied to the inspectors and former administrative inspectors of outsourced contracts of HU-UFGD and UFGD, whose analysis allowed to identify the main difficulties encountered in the administrative supervision of contracts. In this research the importance of administrative supervision of contracts was demonstrated, and through the description of the process of administrative supervision of outsourced contracts of HU-UFGD, it was identified absence of regulations determining how to carry out administrative supervision, as well as the absence of standardized procedures to carry out such inspection. In this sense, it was verified the need to implement standardized procedures of administrative supervision of outsourced HU-UFGD, in order to make the inspection activity more efficient and less prone to failures. At the end, as an interventionist research and as a result of this work, 5 (five) intervention proposals were prepared with the objective of standardizing the process of administrative supervision of outsourced contracts at the Teaching Hospital of the Federal University of Grande Dourados.

**Keywords:** Public Administration. Administrative Contract. Outsourcing Contracts. Administrative Supervision.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Tipos e características das questões .....	24
<b>Quadro 2</b> - Dispositivos que regulamentam os Contratos de Terceirização .....	32
<b>Quadro 3</b> - Principais alterações promovidas pela IN nº 05/2017 .....	33
<b>Quadro 4</b> - Atribuições de cada um na equipe de gestão e fiscalização de contratos .....	36
<b>Quadro 5</b> - Quantidade de contratos, gestores e fiscais do HU-UFGD.....	48
<b>Quadro 6</b> - Relação dos contratos terceirizados do HU-UFGD .....	49

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Quadro Metodológico da Pesquisa .....	26
<b>Figura 2</b> - Fases da pesquisa.....	27
<b>Figura 3</b> - Organograma HU-UFGD (Estrutura de Governança).....	46
<b>Figura 4</b> - Organograma HU-UFGD (Gerência Administrativa) .....	46

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Comparativo Orçamento x Serviços Terceirizados (2018).....	50
<b>Gráfico 2</b> - Evolução dos Contratos Terceirizados do HU-UFGD (2009-2018).....	50
<b>Gráfico 3</b> - Cargos dos Participantes da Pesquisa .....	53
<b>Gráfico 4</b> - Escolaridade dos Participantes da Pesquisa .....	54
<b>Gráfico 5</b> - Tempo de Atuação como Fiscal Administrativo de Contratos .....	55
<b>Gráfico 6</b> - Principais Desafios na Fiscalização Administrativa de Contratos.....	56

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

AGU - Advocacia-Geral da União

ANS – Acordo de Nível de Serviço

CF – Constituição Federal

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

IN – Instrução Normativa

INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial

HU-UFGD – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

POP - Procedimento Operacional Padrão

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SISG - Sistema de Serviços Gerais

SODOBEN - Sociedade Douradense de Beneficência

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

TST – Tribunal Superior do Trabalho

STF – Supremo Tribunal Federal

UCONT – Unidade de Contratos

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Justificativa .....	18
1.2 Objetivos .....	21
1.2.1 Objetivo Geral .....	21
1.2.2 Objetivos Específicos .....	21
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>22</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>28</b>
3.1 Administração Pública e Licitação .....	28
3.2 Contrato Administrativo .....	29
3.3 Contratação de Serviços na Administração Pública - Terceirização .....	31
3.4 Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública .....	34
3.4.1 Fiscalização Administrativa de Contratos .....	36
3.5 Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública .....	39
3.5.1 Posição dos Órgãos Fiscalizadores sobre a Fiscalização de Contratos .....	41
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....</b>	<b>45</b>
4.1 Modelo Atual de Fiscalização Administrativa de Contratos do HU/UFGD.....	51
4.2 Análise dos Dados do Questionário .....	53
<b>5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....</b>	<b>58</b>
5.1 Modelo Proposto de Fiscalização Administrativa de Contratos .....	58
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS FISCAIS ADMINISTRATIVOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS .....</b>	<b>71</b>
<b>APÊNDICE B – CHECK LIST PARA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Administração Pública é a atividade que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público e o gestor público tem responsabilidade para com a sociedade, devendo fazer a gestão e a administração de matérias públicas, de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas (DI PIETRO, 2010).

De modo a atingir tais objetivos, foram estabelecidas diretrizes sobre a organização da Administração Federal<sup>1</sup>, ficando determinado que a administração obedeça ao princípio da descentralização, ou seja, distribuição de competência de uma pessoa jurídica para outra. Estabelecendo-se, assim, que as atividades da Administração Federal sejam amplamente descentralizadas, através de contratos e concessões, com a finalidade de impedir o crescimento excessivo da máquina administrativa. Estas diretrizes nortearam-se pelo planejamento, coordenação e controle das atividades e promoveu radical descentralização da Administração Pública brasileira, surgindo assim, a terceirização na Administração Pública.

Segundo Pamplona Filho (2010), terceirização é um meio de intermediação de mão de obra, onde uma empresa contrata serviços de terceiros para a execução das suas atividades meio. O Decreto nº 2.271/1997<sup>2</sup> definiu que as atividades que podem ser objeto de execução indireta (terceirizadas), são: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

A terceirização de serviços na Administração Pública é efetuada por meio de contrato administrativo, que são oriundos de processos licitatórios. De acordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, as obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade previstos em lei, devem ser contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações.

Para Costa (2013), são três os objetivos pretendidos pelo processo licitatório: a garantia de igualdade entre os que pretendem oferecer bens e serviços ao poder público, a

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei nº 200/1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>2</sup> Convém ressaltar, que em 22 de janeiro de 2019, entrou em vigor o Decreto nº 9.507/2018 que dispõe sobre a contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, ficando assim revogado o Decreto nº 2.271/1997. No entanto, como este trabalho já estava em fase final de elaboração, o referido decreto não será objeto desta pesquisa.

seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei nº 8.666/1993 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, conferindo-lhe, em seu artigo 58, inciso III, prerrogativa de fiscalização dos contratos administrativos e estabelecendo ainda, no artigo 67, que a Administração Pública designe um representante para acompanhar e fiscalizar seus contratos, sendo possível a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo.

O contrato administrativo segundo Meirelles (2012, p.223), “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”.

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos é um “poder-dever” da Administração Pública, pois objetiva assegurar que o objeto contratado seja recebido ou executado rigorosamente de acordo com as cláusulas contratuais (BRASIL, 2014a, p.5). Com relação à gestão de contratos, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) define que esta é uma atividade que a administração exerce de modo a controlar, acompanhar e fiscalizar o rigoroso cumprimento do contrato, devendo ser baseada nos princípios de eficiência, eficácia e demais princípios que regem a conduta administrativa (BRASIL, 2010a). De modo a garantir que a execução do contrato seja realizada com qualidade e de acordo com a legislação vigente.

Neste sentido, compete ao fiscal de contratos zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos, bem como dos serviços prestados à Administração. Constituem atribuições do Fiscal (BRASIL, 2014a):

1. Acompanhar, fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas;
2. Indicar as eventuais glosas<sup>3</sup> das faturas;
3. Providenciar, quando necessário, o recibo ou termo circunstanciado referente ao recebimento do objeto do contrato e pagamento do preço ajustado, conforme definido no instrumento de contrato.

O não cumprimento das disposições legais, total ou parcial, cumprimento irregular, pode levar à rescisão do contrato (art.77 e 78, Lei nº 8.666/1993), respondendo o culpado pelas consequências que poderão surgir desse ato. Segundo Niebuhr (2015, p.891) “é muito

---

<sup>3</sup> Glosa: Supressão total ou parcial de uma quantia averbada num escrito ou numa conta. (<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/glosa/>)



frequente que a Administração Pública não tome precauções nem realize atividades mínimas para acompanhar a execução de contratos administrativos”.

Neste contexto, a realização de uma fiscalização eficiente dos contratos administrativos é fundamental para a execução satisfatória dos procedimentos de compras públicas. Planejar melhor, fiscalizar melhor é contratar melhor, porém, qualquer atividade humana, ainda que praticada com as melhores intenções, pode apresentar inconsistências, que podem transformar-se em prejuízos ao Estado (BRASIL, 2014a).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão previsto na Constituição Federal para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos afins (BRASIL, 1988), e tem prerrogativa de penalizar, com multa, atos que infrinjam à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1992) e tem havido um elevado grau de responsabilização do fiscal dos contratos firmados pela Administração Pública. São inúmeras decisões do TCU que responsabilizam fiscais por atos indevidos na fiscalização, como no Acórdão nº 2.511/2014 Plenário-TCU, onde o fiscal do contrato foi multado, uma vez que atestou boletins de medição contendo serviços não previstos no contrato, o que caracteriza infração aos dispositivos legais.

Sendo assim, é importante que a Administração Pública adote providências para que os servidores responsáveis pela fiscalização de contratos detenham conhecimentos técnicos suficientes para o pleno desenvolvimento de suas atividades. De acordo com o Acórdão nº 2.293/2007 (Plenário) do TCU, é necessário que a administração fiscalize e acompanhe adequadamente os contratos que celebrar e, ainda que designe fiscais com competência técnica compatível com as peculiaridades do contrato (BRASIL, 2007a).

As contratações realizadas pela Administração Pública apresentam grande volume de especificidade (VIEIRA, André, 2014), fazendo com que a tarefa de fiscalizar contratos não seja fácil, conforme apontado por Marinho (2013). Isso exige que o fiscal esteja sempre atualizado, uma vez que essa atividade visa garantir a correta execução contratual e o controle dos gastos públicos.

Posto isto, em se tratando especificamente de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, também conhecidos como contratos de terceirização, que é o foco desse trabalho, tem-se como agravante a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). A referida súmula determina que a Administração Pública responda subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias não adimplidas pela empresa

contratada, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais (BRASIL, 2011b).

Neste contexto, cumpre destacar que o valor destinado a contratação de serviços de terceirização, pelo HU-UFGD, é extremamente significante. Em 2018, a previsão de desembolso era de R\$ 20.925.935,06 (vinte milhões, novecentos e vinte e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais e seis centavos)<sup>4</sup>, valor equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do orçamento total para o ano citado, e a conferência de toda a documentação referente a esses contratos fica a cargo da equipe de gestão e fiscalização. Ressalta-se que, conforme dados extraídos da página virtual do HU-UFGD<sup>5</sup>, a previsão de recursos para o orçamento do exercício de 2018 era R\$ 46.495.356,00 (quarenta e seis milhões quatrocentos e noventa e cinco mil trezentos e cinquenta e seis reais).

Deste modo, diante da relevância da fiscalização contratual apresentada e da contextualização relatada, o presente trabalho apresenta a seguinte questão problema: como evitar que o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização?

## **1.1 Justificativa**

A escolha do local (HU-UFGD) e da temática da pesquisa (fiscalização administrativa de contratos) foi motivada por ser a pesquisadora servidora do quadro efetivo da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) desde fevereiro de 2007 e ter sido lotada na Divisão de Contratos por 10 (dez) anos, desde sua criação em 2008 como Seção de Contratos até fevereiro de 2018 quando já havia sido transformada em Divisão de Contratos. Em fevereiro de 2018, a servidora foi lotada na Unidade de Contratos do HU-UFGD, mantendo-se assim em contato com o tema.

Ao longo de uma década trabalhando com contratos administrativos, e vivenciando as dificuldades pelas quais o setor passa em virtude da pouca especialização das equipes de gestão e fiscalização dos contratos e ausência de padronização dos procedimentos, foi identificada a necessidade de se padronizar os procedimentos de fiscalização administrativa, de modo a torná-la mais eficiente.

---

<sup>4</sup> Fonte Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG - detalhamento no decorrer deste trabalho

<sup>5</sup> <http://www.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd/execucao-orcamentaria-e-financeira/receitas-e-despesas/orcamento>

A justificativa emerge da necessidade de a Administração Pública pautar-se pela aplicação devida dos recursos públicos, exercendo serviços públicos com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas (DI PIETRO, 2016).

Conforme Antonieta Vieira (2006, p.110), “é a falta de controle do acompanhamento dos contratos que propicia a má utilização do dinheiro público”. Fiscalizar contratos exige conhecimento e atualização contínua por parte dos agentes públicos, visto que a não conformidade na verificação documental ou descumprimento da execução contratual podem conduzir à responsabilização subsidiária da administração, danos ao erário (GONÇALVES, 2006) e ainda a responsabilização do agente público que deu causa a tal fato (BRASIL, 1990, 1993). E sendo o serviço público incumbência do Estado, a Administração Pública assume papel central na capacitação de seus agentes.

Em atendimento ao Decreto-Lei nº 200/1967 e ao Decreto nº 2.271/1997, o HU-UFGD tem diversos serviços sob regime de execução indireta. Dentre esses serviços, 8 (oito) são com dedicação exclusiva de mão de obra (terceirizados), são eles: limpeza, vigilância, manutenção de equipamentos hospitalares, manutenção predial, nutrição e alimentação hospitalar, apoio administrativo, transporte com fornecimento de motorista, e lavanderia hospitalar.

O HU-UFGD desembolsa aproximadamente R\$ 21 milhões por ano com contratação desses serviços de terceirização<sup>6</sup> e a conferência de toda a documentação referente a esses contratos fica a cargo da equipe de gestão e fiscalização.

O que tange especificamente à mão de obra desses contratos como pagamento de salários e benefícios, e de demais encargos trabalhistas e previdenciários é de responsabilidade do fiscal administrativo conferir. Ficando claro, assim, o grau de responsabilidade outorgada a esses agentes públicos. Uma vez que, embora a Lei de licitações (Lei nº 8.666/1993) não preveja a responsabilidade da administração sobre os encargos trabalhistas não pagos pela empresa contratada (BRASIL, 1993), a Súmula nº 331<sup>7</sup> TST traz disposição em contrário, regulamentando que a administração responda subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias não adimplidas pela empresa contratada.

Almeida (2009) aponta que persistem inúmeros processos que evidenciam problemas relacionados à falhas e omissões na fiscalização de contratos administrativos. Espinoza (2016)

---

<sup>6</sup> Fonte Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG - detalhamento no decorrer deste trabalho

<sup>7</sup> Súmula nº 331 TST: expressa o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho com relação a prestação de serviços e define os limites da sua legalidade.

orienta que a manutenção de manual atualizado de fiscalização de contratos é um instrumento fundamental para orientar os agentes públicos nessas atividades.

Por conseguinte, pode se afirmar que uma fiscalização administrativa eficiente, garantindo o fiel cumprimento do que foi contratado, e atendendo as normas previstas em leis e demais normativos, minimiza os riscos de responsabilização subsidiária da administração diante das ações trabalhistas e previdenciárias resultantes das irregularidades cometidas pelas contratadas.

Cabe ressaltar que, durante as pesquisas para a composição do presente estudo, junto ao HU-UFGD, verificou-se que este não possui manual ou instrumento equivalente que oriente como proceder à fiscalização administrativa de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Deste modo, fica evidenciado a relevância deste estudo, a fim de contribuir com a constante melhoria dos processos da Administração Pública, em especial no tange à fiscalização administrativa de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Neste sentido, o presente trabalho está estruturado em nove seções, iniciando por essa introdução na qual é feita uma abordagem inicial sobre o tema e onde constam a justificativa e os objetivos geral e específicos. A segunda seção apresenta a descrição dos procedimentos metodológicos. A terceira seção apresenta o referencial teórico que serviu de base para o desenvolvimento deste estudo. Nela serão abordados os seguintes temas: Administração Pública e Licitação, Contrato Administrativo, Contratação de Serviços na Administração Pública (Terceirização), Gestão e Fiscalização de Contratos na Administração Pública e Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública.

A quarta seção é sobre a apresentação e análise da situação problema, onde descreve o modelo atual de Fiscalização Administrativa de Contratos do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD). A quinta seção apresenta o modelo proposto de Fiscalização Administrativa de Contratos do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD).

A sexta seção trata das considerações finais, a sétima seção traz as referências consultadas para o desenvolvimento do trabalho, a oitava seção traz o documento utilizado para coleta de dados desta pesquisa e por fim, a nona seção apresenta o instrumento de fiscalização administrativa de contratos proposto a partir desta pesquisa.

## **1.2 Objetivos**

Diante do exposto, nesta seção serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Propor um instrumento de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços terceirizados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Pesquisar a legislação e jurisprudência relacionada ao tema;
- Descrever o processo de fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD;
- Levantar quais são as principais dificuldades encontradas na fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção trata dos procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa em questão. De acordo com Gil (2002, p.17) uma pesquisa pode ser definida como um “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Sendo demandada quando não se dispõe de informações suficientes para a resposta de um problema.

O presente trabalho enquadra-se como pesquisa descritiva, que segundo Gil (2002, p.42), “juntamente com a pesquisa exploratória são utilizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”. Essas pesquisas são as mais utilizadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais e partidos políticos.

No que tange à abordagem, a pesquisa se classifica como qualitativa-quantitativa (mista) para a coleta e tabulação dos dados. Conforme Lakatos e Marconi (2010, p.269), “a metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento”. E a pesquisa quantitativa caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto na coleta das informações como no tratamento delas, através de métodos estatísticos para a definição de suas conclusões (RICHARDSON, 1999).

Quanto aos procedimentos técnicos para a composição desse trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica, da legislação, normativos e jurisprudência relacionados ao tema, para fundamentação dos dados da pesquisa, bem como a pesquisa e análise documental, que Gil (2002) caracteriza como a consulta de documento interno da organização, para identificação dos procedimentos adotados e dados relativos aos contratos (valores, quantidade de trabalhadores terceirizados, equipe de fiscalização).

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas sobretudo por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos “de primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos [...]. Incluem-se aqui inúmeros outros documentos como cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins etc. (GIL, 2002, p.46).

A identificação dos contratos de prestação de serviços terceirizados do HU-UFGD, vigentes no ano de 2018, foi realizada através de pesquisa na página eletrônica do próprio

hospital<sup>8</sup>. Após, foi feita a leitura dos contratos de modo a identificar os respectivos objetos, os valores e o quantitativo de trabalhadores terceirizados disponibilizados em cada um dos contratos, conforme detalhamento na quarta seção deste trabalho (apresentação e análise da situação problema - Quadro 6). Foi feita ainda, pesquisa no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) para verificar se houve alterações contratuais nos mesmos. O SIASG foi instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, cuja finalidade é integrar as informações gerenciais dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. No SIASG são registradas todas as operações de divulgação e realização de compras públicas, emissão de nota de empenho, registro dos contratos administrativos, catálogo de materiais e serviços e cadastro de fornecedores da esfera federal.

Em seguida foi utilizada a pesquisa exploratória e análise documental junto à Unidade de Contratos do HU-UFGD, para detalhamento e descrição do processo de fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD. Esse detalhamento iniciou com a formalização do Contrato, seguiu descrevendo o processo de designação da equipe de fiscalização e avançou até o processo de fiscalização administrativa propriamente dita dos contratos terceirizados, que é o objeto de estudo desse trabalho.

Ainda foi utilizada a pesquisa *survey*, que Babbie (2001) descreve como sendo a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, por meio de um instrumento de pesquisa. O instrumento de coleta de dados utilizado nesta pesquisa foi um questionário, por ser uma ferramenta útil na captação das percepções e opiniões e, um instrumento de alcance no recebimento de outras variáveis não observadas na pesquisa documental. O questionário foi aplicado aos servidores envolvidos diretamente nas atribuições específicas de fiscalização administrativa de contrato do HU-UFGD e da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com o objetivo de levantar outros dados que caracterizem o contexto estudado, como as principais dificuldades e as sugestões de melhoria.

O questionário foi encaminhado para 30 (trinta) pessoas, sendo os 6 (seis) fiscais administrativos atuais, bem como para 13 (treze) ex-fiscais administrativos do HU-UFGD, e para 11 (onze) servidores que atuam como fiscais administrativos da UFGD.

Cumprir destacar que o número reduzido de pessoas selecionadas a responder o questionário se deve ao fato de tratar-se apenas de fiscais administrativos de contratos de terceirização, que apesar de terem grande vulto nas finanças dos órgãos públicos, não são em

---

<sup>8</sup> <http://www.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd>

quantidade elevada. Outro fator que explica a pouca quantidade de pessoas, é em virtude de que algumas dessas pessoas fiscalizarem mais de 1 contrato ao mesmo tempo.

A escolha por estender a aplicação do questionário à UFGD foi em virtude deste e o HU-UFGD estarem sujeitos à mesma legislação e normativos de licitações e contratos. E a escolha por aplicar à servidores que atuam como fiscal administrativo, foi em virtude de a pesquisa ter a intenção de verificar o conhecimento que essas pessoas, que já estão atuando na função, têm do assunto. Entendeu-se que tais variáveis são relevantes para verificar como é feita a atividade de fiscalização administrativa nesses órgãos.

O questionário (**Apêndice A**) foi elaborado com 20 (vinte) perguntas objetivas divididas entre questões fechadas, questões baseadas em escala tipo *Likert* e questões abertas. As quatro perguntas iniciais têm como objetivo delinear o perfil do entrevistado e o tempo de atuação como fiscal administrativo de contratos. A primeira questão, em especial, foi feita como uma tentativa de que apenas os agentes que atuam ou já atuaram como fiscal administrativo respondessem o questionário, solicitando que quem não exercesse ou não tivesse exercido tal atribuição abandonasse a pesquisa. As demais questões foram sobre as suas percepções da atividade de fiscalização administrativa de contratos, rotinas que seguem e como a fiscalização administrativa pode ser melhorada objetivando eficiência na gestão de recursos públicos. O Quadro 1 apresenta os tipos e as características das questões constantes no instrumento de coleta de dados dessa pesquisa:

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>	<b>Quantidade</b>
Questão fechada com única escolha	Deve ser assinalada apenas uma resposta dentre as alternativas apresentadas	13
Questão fechada com múltipla escolha	Permite assinalar mais de resposta dentre as alternativas apresentadas	2
Questão baseada em escala tipo Likert	Deve ser registrada a graduação das afirmativas apresentadas, de acordo com a escala estipulada	2
Questão aberta	Deve ser respondido de forma livre, clara e objetiva	3
<b>Total de Questões</b>		<b>20</b>

**Quadro 1** - Tipos e características das questões

**Fonte:** Elaborado pela autora (2018)

A aplicação do questionário realizou-se através da disponibilização de formulário *online* criado na plataforma *Google Forms* (<https://docs.google.com/forms>), cujo *link* foi encaminhado aos fiscais e ex-fiscais administrativos do HU-UFGD via e-mail institucional, no período de 04/01/2019 a 07/01/2019. Ressalta-se, que primeiramente foi realizado o pré-



teste do questionário com uma amostra de 02 (dois) respondentes, com a finalidade de identificar possíveis falhas em sua construção.

A lista dos servidores que atualmente exercem a função de fiscal administrativo do HU-UFGD foi disponibilizada pela Unidade de Contratos. Com relação a listagem com os nomes dos ex-fiscais, a pesquisa foi realizada da seguinte forma: primeiramente foi extraído SIASG, através de sua ferramenta *datawarehouse*<sup>9</sup>, a relação de contratos terceirizados já encerrados a partir do ano de 2009<sup>10</sup>, onde foi constatado a existência de 32 (trinta e dois) contratos encerrados.

Após, foi pesquisado quais os fiscais administrativos de cada contrato. Essa pesquisa foi feita nas pastas digitais desses contratos, que são mantidas pela Unidade de Contratos/HU-UFGD. Cabe ressaltar, que em vários desses contratos não tinha a informação pretendida em arquivo, tendo sido necessário, de posse dos dados dos contratos (número do contrato, nome da empresa contratada), a pesquisa nos Boletins de Serviço da UFGD<sup>11</sup>. Em seguida, a partir dos dados encontrados, a pesquisadora organizou essas informações em uma planilha do aplicativo *Microsoft Office - Excel*, com os dados dos contratos e seus respectivos fiscais administrativos. Constatou-se então que para esses 32 (trinta e dois) contratos, existiam apenas 15 (quinze) fiscais administrativos, visto que maioria dos servidores foi fiscal administrativo de mais de 1 (um) contrato. Ressalta-se que, apesar de ter sido encontrado o total de 15 (quinze) servidores, foi utilizado apenas 13 (treze) para essa tabulação, uma vez que 2 (dois) servidores estão exercendo atualmente a função de fiscal administrativo, não sendo relevante duplicá-los na pesquisa, pois já estão inseridos na listagem de fiscais em exercício.

Para os servidores da UFGD, o *link* do formulário foi enviado também via *e-mail* institucional. A relação desses servidores foi disponibilizada pelo chefe da Divisão de Contratos/UFGD. Cumpre destacar, que devido ao fato da pesquisadora ser servidora da UFGD, com lotação funcional no HU-UFGD, tem acesso aos e-mails institucionais de ambos os órgãos, de modo que de posse da listagem com os nomes completos dos servidores, foi possível identificar seus endereços eletrônicos para o envio do questionário.

Os resultados do questionário foram tabulados quantitativamente, em forma de porcentagem (%), e as respostas correlacionadas com as dificuldades e sugestões na

---

<sup>9</sup> *Datawarehouse* é um depósito de dados digitais que serve para armazenar informações detalhadas relativamente a uma organização, criando e organizando relatórios através de históricos que são depois usados para ajudar a tomar decisões importantes com base nos fatos apresentados (dw.comprasnet.gov.br)

<sup>10</sup> A pesquisadora utilizou a data inicial a partir de 2009, devido ao fato de ter sido quando o Hospital Universitário de Dourados passou a ser administrado pela UFGD e passou a ser HU-UFGD.

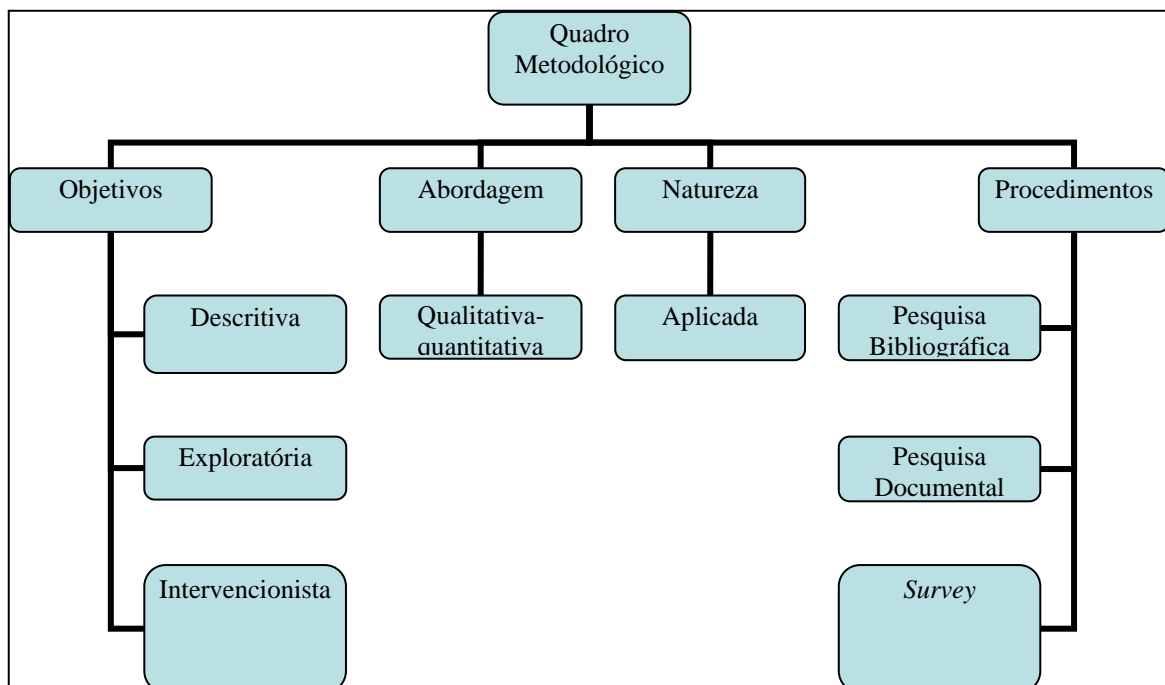
<sup>11</sup> <https://sistemas.ufgd.edu.br/boletim/pesquisa>

fiscalização administrativa de contratos estão expostas nesse trabalho. Esperou-se que fosse gerada uma amostra significativa de respondentes com a finalidade de validar cientificamente o caráter exploratório da pesquisa.

A próxima fase da pesquisa seguiu a análise qualitativa, com base nos questionários e pesquisas, identificando os conhecimentos necessários que o fiscal administrativo deve ter para executar as atribuições previstas nos instrumentos legais, na perspectiva de alcançar o objetivo geral da pesquisa.

E na sequência, com base em toda pesquisa e análise dos dados obtidos, foram sugeridas as propostas de intervenção. A respeito da Pesquisa Intervencionista<sup>12</sup>, Baard (2010) afirma que, o objetivo desta forma de pesquisa é melhorar a vida da comunidade e o bem estar (incluindo o contexto organizacional) por meio do desenvolvimento de intervenções, as quais são eficazes em vários contextos da vida cotidiana, envolvendo um esforço coordenado de todos os participantes, os quais estão na verdade vivenciando o problema, resultando na geração de conhecimento para pesquisadores e práticos.

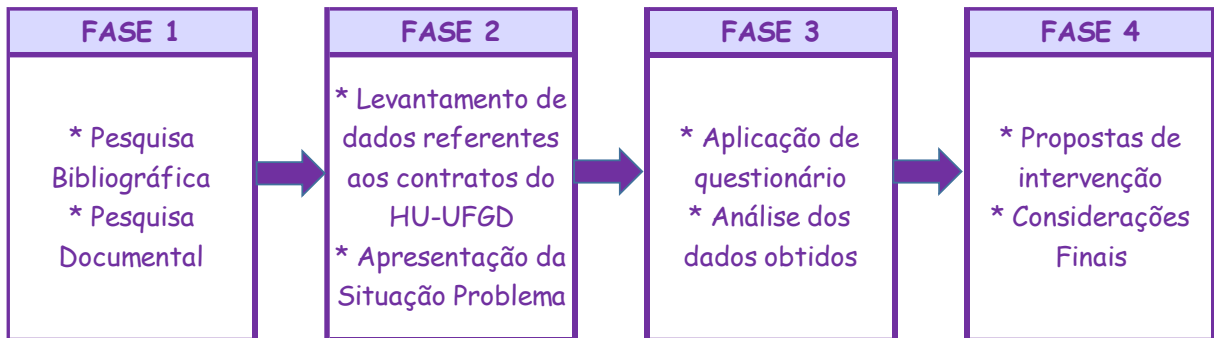
O processo de pesquisa foi desenvolvido conforme estruturas apresentadas nas Figuras 1 e 2.



**Figura 1** - Quadro Metodológico da Pesquisa

**Fonte:** Elaborado pela autora, baseado na revisão bibliográfica (2018)

<sup>12</sup> [...] the aim of this form of research is therefore to improve community life and well being (including the organizational context) through the development of interventions, which are effective in various real-life contexts, involving a co-ordinated effort of all participants who are actually experiencing the problem, resulting in the generation of knowledge for researchers and practitioners (BAARD, 2010, p. 16).



**Figura 2** - Fases da pesquisa

**Fonte:** Elaborado pela autora, baseado na revisão bibliográfica (2018)

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta o referencial teórico que serviu de base para o desenvolvimento deste estudo. Nela foram abordados os seguintes temas: Administração Pública, Contrato Administrativo, Contratação de Serviços na Administração Pública – Terceirização, Gestão e Fiscalização de Contratos na Administração Pública e a Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública.

#### 3.1 Administração Pública e Licitação

Em suma podemos definir Administração Pública como toda atividade do Estado. Segundo Bresser-Pereira (1995), a Administração Pública se refere ao aparelho estatal, ou seja, ao conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, regulado por um ordenamento jurídico. Acerca do tema, Hely Lopes Meirelles afirma:

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados. (MEIRELLES, 2005, p.55).

A Administração Pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público. Partindo desse princípio, Di Pietro (2010) define a Administração Pública como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos. Para a consecução desses interesses coletivos, na maioria das vezes, a Administração necessita firmar contratos para aquisições e execuções de obras e serviços.

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever em seu artigo 37, inciso XXI, que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, nem sempre a Administração Pública brasileira realizou contratações com a definição de parâmetros legais, onde fosse estabelecido um procedimento mínimo para selecionar seus contratados, conforme afirma Meirelles:

O contrato administrativo no Brasil não teve um tratamento orgânico e sistemático até o advento do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986. Sua primeira regência legislativa surgiu no Código de Contabilidade Pública da União em 1922, alterado, mais de quatro décadas depois, pelo Decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, revogou o Decreto-lei 2.300/86 e instituiu novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos. (MEIRELLES, 2005, p.209).

A Lei nº 8.666/1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos, regulamentou o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e instituiu normas para licitações e

contratos da Administração Pública. E conforme especificado em seu artigo 3º, a licitação tem como objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Neste mesmo contexto, Bandeira de Mello (2000) define a licitação como sendo o procedimento administrativo pelo qual o governo, com a intenção de adquirir bens, realizar obras ou serviços, convoca interessados a apresentarem propostas, de acordo com condições estabelecidas por ele, a fim de selecionar a que seja mais satisfatória ao interesse público.

Após a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, chega o momento de firmar o contrato administrativo. Assim, segundo Meirelles (2012) podemos afirmar que a licitação é o antecedente fundamental do contrato administrativo, e o contrato administrativo é o resultante lógico da licitação.

### **3.2 Contrato Administrativo**

De acordo com Meirelles (2012), contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Para Di Pietro (2016), a expressão “contratos da administração” é utilizada, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público ou privado, e a expressão “contrato administrativo” é reservada para designar os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com entes públicos ou privados, para a consecução de fins públicos.

Ainda segundo Marçal Justen Filho (2006, p.296) contrato administrativo é “o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa”.

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo segundo, parágrafo único: “[...] considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para formação de vínculos e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. Os contratos administrativos abrangidos por essa lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e lhes são aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (BRASIL, 1993).

O ajuste contratual deve ser composto por cláusulas claras e objetivas. Deste modo, são cláusulas necessárias em todos os contratos as que estabeleçam: o objeto e seus elementos

característicos; o regime de execução ou a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento, os critérios, do reajustamento de preços e de atualização monetária; os prazos de início, execução, de conclusão, de entrega, do objeto do contrato; o crédito pelo qual correrá a despesa; as garantias oferecidas para assegurar sua execução; os direitos e as responsabilidades das partes, bem como as penalidades cabíveis e os valores das multas; os casos de rescisão contratual; o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa; as condições de importação; a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; a legislação aplicável à execução do contrato e aos casos omissos; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (BRASIL, 1993). Outras cláusulas poderão ser exigidas dependendo da peculiaridade de cada ajuste.

Cabe ressaltar, de acordo com Meirelles (2012), que essencial será toda cláusula cuja omissão impeça ou dificulte a execução contratual.

Os principais tipos de contratos administrativos são:

1. Contrato de Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
2. Contrato de Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;
3. Contrato de Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

Ainda de acordo com Meirelles (2012), para fins de contratação pública, é importante diferir os serviços em comuns, técnicos profissionais e trabalhos artísticos:

1. Serviços Comuns – são todos aqueles que não requerem habilitação especial para sua execução. Não sendo privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional.
2. Serviços Técnicos Profissionais – são os que necessitam de habilitação legal para ser executado. Como por exemplo serviços de engenharia, eletricidade, transportes, entre outros.
3. Contratos de Trabalhos Artísticos – são os que visam à realização de obras de arte.

Cumprir destacar que o tipo de contrato analisado neste estudo é o Contrato de Serviço, mais especificamente contrato de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra. Deste modo, conforme orienta Meirelles (2012) é necessário ressaltar que o contrato é de serviço, e não de mão de obra, pois esta configuraria contratação indireta de pessoal, proibida pela art. 37, II, da CF/1988.

### 3.3 Contratação de Serviços na Administração Pública - Terceirização

A contratação de empresa especializada para a execução de serviços que não estejam relacionados com a atividade fim da Administração Pública é denominada terceirização. Ramos (2001, p.122) define terceirização como “um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros”.

De acordo com o Dicionário Aurélio<sup>13</sup> *on line*, terceirização é:

forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração.

Para Martins (2014), o marco mais exato da ocorrência do fenômeno da terceirização foi no período da segunda guerra mundial, quando as empresas bélicas estavam sobrecarregadas com as demandas, e passaram a delegar alguns serviços a terceiros, que eram contratados para dar reforço no aumento da produção de armas, com objetivo de buscar as empresas com melhores competências para executar as atividades de suporte à produção de armas e materiais correlato.

No Brasil, a terceirização foi inserida em torno de 1950 pelas multinacionais de automóveis que, buscando agilidade, começaram a repassar para terceiros a produção de peças dos automóveis e ficando somente com a montagem final dos veículos (MARTINS, 2014).

Em se tratando da terceirização no setor público brasileiro, o marco se deu na década de 60, com a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, que em seu artigo 6º determinou à Administração Federal obediência ao princípio da descentralização. Em seu artigo 10º estabeleceu que as atividades da Administração fossem amplamente descentralizadas de modo a impedir o crescimento excessivo da máquina administrativa. Determinou ainda, que no

---

<sup>13</sup> (<https://dicionariodoaurelio.com/terceirizacao>), acesso em 22/08/2018.

plano da Administração Federal para a iniciativa privada, essa descentralização deve ser executada mediante contratos.

Posteriormente o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, definiu que as atividades que podem ser objeto de execução indireta (terceirizadas), são: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997). O referido decreto, determinou ainda, que as tarefas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade da Administração Federal, não podem ser terceirizadas. O TCU, ressaltou no Acórdão nº 1.466/2010 a proibição de terceirização dos serviços relativos à atividade fim da Administração Pública (BRASIL, 2010c).

Cumprido destacar que os contratos de terceirização são os contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra e são regulamentados, especialmente, pelos seguintes instrumentos e suas alterações: Decreto-Lei nº 200/1967, Lei nº 8.666/1993, Decreto nº 1.094/1994, Decreto nº 2.271/1997, Lei nº 10.520/2002b e Instrução Normativa (IN) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) nº 5/2017 (BRASIL, 2014a). Maior detalhamento sobre regulamentação dos serviços terceirizados no Quadro 2.

Dispositivo Legal	Assunto
Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994	Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal
Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, e estabelece que as atividades que podem ser terceirizadas, mediante execução indireta, são conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns
Instrução Normativa MPDG nº 5, 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

**Quadro 2** - Dispositivos que regulamentam os Contratos de Terceirização

**Fonte:** Elaborado pela autora (2018), de acordo com revisão bibliográfica

A IN MPDG nº 05/2017 revogou a IN nº 02 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) de 30 de abril de 2008, que era o normativo que estabelecia regras e



diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. No Quadro 3 estão dispostas as principais alterações promovidas pela IN nº 5/2017.

IN nº 02/2008	IN nº 05/2017
Norma não tinha subdivisões em sua organização	A norma foi organizada em capítulos, seções e subseções, dando mais coesão aos dispositivos
Fase de planejamento das contratações não era obrigatória	Estruturação da <b>fase de planejamento</b> das contratações que passou a ser <b>obrigatória</b>
Produtividade era padrão, não podendo ser alterada	Atualização das produtividades para contratação dos serviços de limpeza e conservação. E os editais agora podem prever que os fornecedores proponham padrões de produtividade diferenciados (superiores aos parâmetros fixados na norma), de modo a incentivar o desenvolvimento de inovações de mercado que otimizem a prestação dos serviços, reduzir os custos da contratação e estimular os fornecedores a buscarem o aperfeiçoamento constante de suas atividades mediante a adoção de novas tecnologias
Acordo de Nível de Serviço (ANS)	Adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR, prevendo que o pagamento deve ser feito de acordo com o resultado efetivo da qualidade da prestação do serviço, nos casos em que for possível a sua aferição
Órgãos poderiam utilizar suas próprias minutas	Tornou obrigatório utilizar os modelos de editais e contratos padronizados da Advocacia-Geral da União (AGU)
Gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico. Onde o gestor era o responsável pelo acompanhamento do contrato e os fiscais eram apenas auxiliares	Trouxe os seguintes atores: gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e público usuário, delineando as principais atividades de cada um desses atores para facilitar as ações fiscalizatórias
O servidor era designado a compor a equipe de fiscalização antes de ser cientificado	Foram previstas maiores garantias aos servidores ao traçar requisitos que devem ser observados quando for indicar os fiscais de contrato, destacando-se: - Oportunizar ao servidor a ciência expressa da indicação antes de ser designado; - Compatibilidade com as atribuições do cargo, com a complexidade do objeto e com o quantitativo de contratos por servidor
Não tinha ordem expressa na sequência de pagamento das faturas	O pagamento da fatura foi parametrizado com a Instrução Normativa nº 2 (6 de dezembro de 2016), que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (Sisg)
A nota fiscal era emitida antes da conferência da documentação e da prestação do serviço	Foi prevista regra para que, nos serviços em que for possível realizar a aferição do resultado, o fiscal ajuste os valores para que somente após a medição da qualidade dos serviços a contratada emita a nota fiscal, evitando que a contratada realize o pagamento a maior de impostos

**Quadro 3** - Principais alterações promovidas pela IN nº 05/2017

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em dados do Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>)

Ao adotar a terceirização, a Administração Pública deve realizar a gestão e fiscalização do contrato, visto que elas são obrigatórias para todos os órgãos e entidades

públicos. A fiscalização de contratos não se insere na esfera da discricionariedade da Administração Pública, conforme determinado nos artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/1993 e artigo 6º do Decreto nº 2.271/1997.

### **3.4 Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública**

A Administração Pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público. Como consequência, com contratos administrativos não é diferente, este deve ser bem gerido e fiscalizado, em virtude dessa necessidade a lei obriga a administração a indicar um fiscal para cada contrato (BRASIL, 2014a).

Desse modo, a Administração Pública tem o direito e o dever de acompanhar a execução do contrato e segundo Meirelles (2012), esse acompanhamento compreende a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais. O referido acompanhamento deverá ser feito por um representante de administração, sendo possível a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo (BRASIL, 1993). Ainda convém lembrar que “o controle do contrato administrativo é um dos poderes inerentes à Administração e, por isso mesmo, implícito em toda contratação pública, dispensando cláusula expressa” (MEIRELLES, 2012).

Quanto à fiscalização de contratos pela Administração Pública, o Tribunal de Contas da União em seu Acórdão nº 1.632/2009 (Plenário) se manifestou ressaltando que a prerrogativa da Administração de fiscalizar contratos deve ser entendida como uma obrigação. Por isso a expressão poder-dever, pois esta refere-se ao princípio do interesse público, de modo que a Administração não pode esperar o término do contrato para confirmar se o objeto contratado foi efetivamente concluído, uma vez que no ato do seu recebimento muitas falhas podem já estar encobertas (BRASIL, 2009c).

A fiscalização do contrato abrange a verificação do material e do serviço, e tem como finalidade assegurar a perfeita execução contratual, se a entrega do material ou prestação do serviço está de acordo com as condições pactuadas, tanto no aspecto técnico quanto nos prazos de execução. “O resultado da fiscalização deve ser consignado em livro próprio, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração” (MEIRELLES, 2012).

Ainda, Justen Filho (2008, p.748) acrescenta que a prática da “atividade permanente de fiscalização permite à Administração Pública detectar, de antemão, práticas irregulares ou

defeituosas”. Possibilitando assim, que a Administração Pública adote as providências necessárias para preservar o interesse público, com maior celeridade.

A função de fiscal é a única referenciada na Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993), já o Decreto nº 2.271/1997 determina que a Administração indique um gestor para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos. Ficando evidenciado a não existência de uma definição muito clara a respeito das funções de gestor e fiscal de contratos. No entanto, em diversos órgãos essa função é subdividida, possuindo em sua estrutura as figuras do gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico, de modo a tornar o processo de gestão e fiscalização de contratos mais eficiente.

Em se tratando das funções de gestor e fiscal de contratos, a IN nº 02/2008 foi a primeira, de modo muito sutil, a diferenciar tais funções. A pormenorização entre essas funções só se deu a partir da entrada em vigor da IN nº 05/2017, que revogou a IN nº 02/2008.

A IN nº 05/2017 definiu as atividades de gestão e fiscalização como sendo o conjunto de atividades cujo objetivo é averiguar o cumprimento do objeto contratado, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da contratada, bem como apoiar à instrução processual de modo a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas (BRASIL, 2017a).

A gestão e a fiscalização dos contratos são imprescindíveis para uma atuação eficiente na realização do objeto contratado. Sendo assim, a IN nº 05/2017 trouxe mudanças significativas no que tange à gestão e fiscalização de contratos.

Uma dessas mudanças é a delimitação das atribuições de cada um na equipe de gestão e fiscalização. A nova IN optou por decompor essas atividades em 5 (cinco) papéis diferentes, conforme detalhamento no Quadro 4, em razão de suas diferentes atribuições, sendo a gestão propriamente dita e as fiscalizações técnica, administrativa, setorial e do público usuário, de modo a assegurar que o processo de execução contratual seja realizado do início ao fim, de forma preventiva, rotineira e sistemática.

<b>Função</b>	<b>Atribuição</b>
Gestor	Coordena as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como os 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
Fiscal Técnico	Fiscaliza se a execução do objeto está de acordo com os moldes contratados e, se for o caso, verifica 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

(Continua)

(Em continuação)

Função	Atribuição
Fiscal Administrativo	Fiscaliza os aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos de terceirização a quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento
Fiscal Setorial	Fiscaliza a execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade
Fiscal – Público Usuário	Fiscaliza a execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto

**Quadro 4** - Atribuições de cada um na equipe de gestão e fiscalização de contratos

Fonte: Elaborada pela autora, com base na IN nº 05/2017

A intenção deste compartilhamento ou segmentação da função de fiscalizar é dar mais eficiência ao ato, principalmente visto que este é um encargo ao cargo do servidor, não sendo a sua atividade principal.

Outra mudança que a IN nº 05/2017 implementou, foi a previsão de maiores garantias aos servidores quando determinou, em seu artigo 41, requisitos que devem ser observados para a indicação da equipe de fiscalização de contratos. São eles:

1. A determinação de que gestor e fiscais deverão ser comunicados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização da designação; e
2. A verificação de compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

No que se refere a nomeação do fiscal, de acordo com o Acórdão nº 277/2010 - Plenário do TCU, é necessário observar que a escolha recaia preferencialmente a quem tenha conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, uma vez que falhas na fiscalização podem estender-se ao agente público que o nomeou, por culpa *in eligendo*<sup>14</sup> (BRASIL, 2010b).

### 3.4.1 Fiscalização Administrativa de Contratos

A fiscalização administrativa de contratos foi citada inicialmente pela IN nº 02/2008 em seu artigo 31, inciso III. No entanto, de maneira não muito detalhada, visto que o normativo apenas mencionava a figura do fiscal administrativo como sendo um auxiliar do gestor quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. No parágrafo terceiro

<sup>14</sup> Culpa *in eligendo*: culpa na escolha.

desse mesmo artigo, novamente sem muitos detalhes, determinava que a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devia ser feita com base em critérios estatísticos, deixando o fiscal sem maiores informações de como proceder:

§ 3º A fiscalização dos contratos, no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. (BRASIL, 2008a).

Cumprido destacar que, a fiscalização administrativa de contratos, propriamente dita, só foi efetivamente implantada com a entrada em vigor da IN nº 05/2017, que substituiu a IN nº 02/2008. Conforme trazido pela IN, a fiscalização administrativa é o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, dos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sendo ainda necessária a adoção de providências quando essas obrigações não forem cumpridas (BRASIL, 2017).

Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que os empregados da contratada ficam à disposição nas dependências da Administração Pública para execução dos serviços. Deve ainda, ser possível que a Administração fiscalize os recursos humanos destinado aos seus contratos, esses recursos humanos bem como os materiais devem ser destinados exclusivamente ao órgão público que efetuou a contratação (BRASIL, 2017a).

Posto isto, cabe ressaltar que ao utilizar-se da terceirização, é necessário que a Administração fiscalize e acompanhe não apenas a execução material do serviço, mas também o cumprimento pela empresa contratada dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados alocados em seus contratos. A fiscalização administrativa compreende (BRASIL, 2017a):

1. Fiscalização inicial que é a fiscalização da documentação no momento em que a prestação de serviços inicia;
2. Fiscalização mensal que deve ser executada antes do pagamento da fatura;
3. Fiscalização diária que é a verificação diária, se os empregados terceirizados estão prestando serviços, suas respectivas funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho pactuada;
4. Fiscalização procedimental é a certificação de que a empresa contratada está cumprindo com os direitos de seus empregados;
5. Fiscalização por amostragem é a solicitação por amostragem da documentação referente aos encargos trabalhistas e previdenciários, com o objetivo de verificar se os direitos dos trabalhadores estão sendo cumpridos.

A fiscalização administrativa, além de garantir que os direitos dos trabalhadores sejam cumpridos, tem o intuito de evitar que a Administração Pública seja responsabilizada subsidiariamente em virtude do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada nos termos da Súmula 331 do TST.

Percebe-se que o fiscal de contratos é o principal responsável na garantia da prestação dos serviços da forma como foram pactuados e pela preservação dos interesses da Administração Pública. O artigo 6º do Decreto nº 2.271/1997, que trata da contratação de serviços pela Administração Pública Federal, determina que a administração indique um responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução de seus contratos, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

Ainda segundo Almeida (2009), o fiscal é a mão forte do dirigente do órgão, ocupa a posição de autoridade sobre o executor e deve atuar, sempre em prol da garantia de qualidade na execução contratual. Fiscal de Contrato é o representante da administração, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato administrativo (BRASIL, 1993).

O Tribunal de Contas da União ressalta, no Acórdão nº 212/2009 – Segunda Câmara, a necessidade de acompanhamento e fiscalização de contratos por parte da Administração:

Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 2009a).

Também sobre o fiscal, Niebuhr (2015, p.896) afirma que “é ele quem verifica se contrato cumpre as obrigações e, portanto, se o contrato administrativo satisfaz as demandas do interesse público”.

É importante ressaltar que o servidor público federal não pode se recusar imotivadamente a assumir a atribuição do cargo de fiscal de contrato, uma vez que conforme elencado no artigo 116, da Lei nº 8.112/1990, são deveres do servidor: o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, lealdade às instituições a que servir, a observância de normas legais e regulamentares e o cumprimento de ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais (BRASIL, 1990, grifo nosso). O que pode existir é a recusa motivada por impedimento, quando o servidor designado tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato. O artigo 43, da IN nº 05/2017 é claro quanto a esse ponto:

Art. 43. O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e

limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Parágrafo único. Ocorrendo a situação de que trata o caput, observado o § 2º do art. 42, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida. (BRASIL, 2017a).

O Tribunal de Contas da União orienta, no Acórdão 2.632/2007 – Plenário, que a administração do órgão “organize a gestão dos contratos de modo que sejam designados, formalmente, servidores públicos qualificados que serão responsáveis pela execução de atividades”, ou seja, o órgão deve ter o cuidado de nomear preferencialmente quem tem competência para gerir o objeto de fiscalização.

O fiscal de contrato tem responsabilidade administrativa/funcional, civil e penal sobre os atos que praticar. As sanções civis, penais e administrativas são cumulativas e independentes entre si, e no caso de absolvido criminal, a responsabilidade administrativa será afastada (BRASIL, 1990). A esse respeito, Niebuhr (2015, p.896) acrescenta que “infelizmente, na prática, em muitas oportunidades, os fiscais são omissos e acabam sendo responsabilizados”.

### **3.5 Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública**

A fiscalização de contratos é uma atividade que exige conhecimento e atualização constante dos agentes públicos, uma vez que a não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis ao acompanhamento da execução contratual podem conduzir à responsabilização subsidiária da Administração Pública, acarretando prejuízos aos cofres públicos (GONÇALVES, 2006).

É importante ressaltar, conforme art.70<sup>15</sup> da Lei nº 8.666/1993, que apesar de o contratado ser responsável pelos danos causados à Administração ou a terceiros na execução do contrato, isso não exclui ou reduz a responsabilidade de fiscalização pela Administração Pública (BRASIL, 1993). A respeito dessa regra, Marçal Justen Filho (2008) comenta:

A atividade de fiscalização desenvolvida pela Administração Pública não transfere a ela a responsabilidade pelos danos provocados pela conduta do particular. [...] No entanto, o defeito na fiscalização pode tornar a Administração solidariamente responsável perante terceiros. (JUSTEN FILHO, 2008, p.413).

A responsabilidade civil dos agentes públicos é regulada pelo art. 37, §6º da Constituição Federal de 1.988 e é subjetiva, pois depende da comprovação de dolo ou de

---

<sup>15</sup> Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

culpa. No entanto a Administração Pública responderá independentemente da comprovação de dolo ou culpa, desde que haja a conduta, o dano e o nexo de causalidade, ou seja, sua responsabilidade é objetiva. O que torna imprescindível o cuidado na atuação equipe de gestão e fiscalização de contratos.

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:

[...]

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

Quanto a responsabilidade civil da Administração Pública pelos atos de seus servidores, Sérgio Cavalieri Filho (2008, pág. 236) orienta que “em suma, haverá a responsabilidade do Estado sempre que se possa identificar um laço de implicação recíproca entre a atuação administrativa (ato do seu agente), ainda que fora do estrito exercício da função, e o dano causado a terceiro”.

Com relação as responsabilidades de cada um na relação contratual, cabe registrar que, embora a Lei nº 8.666/93 determine que o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais do contrato, em se tratando especificamente de contratos de terceirização, conforme apontado pelo TCU no Acórdão nº 1.521/2016 – Plenário, após pronunciamento do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16, a nova redação da Súmula TST 331 implica responsabilidade subsidiária da Administração pelos débitos trabalhistas na terceirização no setor público, em razão do descumprimento do dever de fiscalizar.

A referida súmula determina que a Administração Pública responda subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias não adimplidas pela empresa contratada, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais (BRASIL, 2011b). O TST reconheceu na Súmula nº 331 que a omissão culposa da administração em relação à fiscalização (se a empresa contratada é ou não idônea, se paga ou não encargos sociais) ocasiona responsabilidade da União:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações (...).

V - Os entes integrantes da Administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero



inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (BRASIL, 2011b, grifo nosso)

Posto isto, é possível afirmar que a fiscalização administrativa de contratos, quando executada de forma eficiente, sem vícios e omissões, pode evitar que a Administração Pública seja responsabilizada subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada.

A jurisprudência a respeito do tema contratos é vasta, o Tribunal de Contas da União já emitiu diversas decisões acerca de fiscalização de contratos administrativos. Na sequência, são apresentadas algumas dessas decisões.

### **3.5.1 Posição dos Órgãos Fiscalizadores sobre a Fiscalização de Contratos**

Devido a relevância do tema fiscalização de contratos, o Tribunal de Contas da União se manifestou inúmeras vezes, a fim de pacificar algumas questões, orientar em outros casos e até mesmo punir os responsáveis que deram causa à prejuízo à Administração Pública.

De acordo com o TCU (Acórdão nº 2.293/2007 – Plenário), é necessário que a Administração Pública exerça habilmente a fiscalização dos contratos que celebrar, designando fiscais com competência técnica compatível com as peculiaridades do contrato.

[...] exerça adequadamente a fiscalização e acompanhamento dos contratos que celebrar (art. 67 da Lei nº 8.666/93) e designe fiscais com competência técnica compatível com as peculiaridades do contrato. (BRASIL, 2007a).

No Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário, o Tribunal trata do poder-dever da Administração em fiscalizar seus contratos, visando atender ao princípio do interesse público:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (BRASIL, 2009c).

Em se tratando da designação dos fiscais, o Acórdão nº 1.094/2013 orienta que eles sejam designados levando em consideração a formação acadêmica ou técnica, bem como as outras atribuições do servidor:

9.1.2. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade. (BRASIL, 2013).

Com relação à especialização dos fiscais, o Acórdão nº 478/2006 – Plenário, ressalta que a Administração deve providenciar capacitação aos seus agentes, para que esses tenham preparo técnico específico para exercer a função de fiscal de contratos: “Providencie o

adequado treinamento dos fiscais para o regular exercício do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos” (BRASIL, 2006).

Já em referência à fiscalização administrativa, o TCU emitiu algumas decisões orientadoras de procedimentos que devem ser executados. Como, por exemplo, nos Acórdãos nº 446/2011 – Plenário e nº 1.125/2009 - Plenário, onde ressalta que os valores dos salários pagos aos empregados da empresa contratada devem ser periodicamente fiscalizados de modo a garantir que correspondam com o que foi apresentado na proposta de preços da licitação e o pactuado em contrato, mediante a inspeção das folhas de pagamento referentes aos meses de prestação dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização pertinentes:

9.1.1.2. exija das empresas contratadas, no ato do recebimento do Boletim de Medição e de entrega dos relatórios mensal e final, a apresentação de relação nominal dos empregados designados para execução dos serviços, com CPF, cargo, valor do salário mensal, carga horária mensal trabalhada, período trabalhado, valor pago do INSS e do FGTS, Número de Identificação do Trabalhador - NIT, entre outras informações que se fizerem necessárias à verificação do efetivo e tempestivo controle do recolhimento, pela contratada, dos encargos trabalhistas e previdenciários (FGTS e INSS) relacionados aos pagamentos de salários dos trabalhadores alocados no contrato; e

9.1.1.3. explicita que as empresas contratadas se obrigam a pagar aos profissionais por ela contratados os salários lançados em suas propostas de preços. (BRASIL, 2011a).

9.3.1.3. fiscalize 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, em consonância com o Acórdão nº 614/2008–TCU–Plenário. (BRASIL, 2009b).

Ainda com relação à fiscalização administrativa, o Tribunal ressalta, no Acórdão nº 1.330/2008 – Plenário, que nos contratos de terceirização deve ser exercido um controle efetivo da frequência e das horas trabalhadas pelos colaboradores, exigindo-se dos fiscais, verificações detalhadas e prévias ao atesto das informações contidas nos controles de frequência exercidos pelas empresas, devendo ser efetuados pagamentos apenas dos períodos efetivamente trabalhados:

9.4.19. nos contratos de prestação de serviço, em que haja disponibilização de mão-de-obra para o Ministério, exerça um controle efetivo da frequência e das horas trabalhadas, exija dos fiscais desses contratos exames detalhados prévios ao atesto das informações contidas nos controles de frequência exercidos pelas empresas e somente efetue os pagamentos dos períodos efetivamente trabalhados. (BRASIL, 2008b).

Em se tratando da responsabilização do fiscal, o Acórdão nº 8.920/2017 – Segunda Câmara – adverte que a aposição de assinatura em atesto de medição constitui declaração formal de que os serviços foram executados conforme contratado e estão aptos a serem pagos,

pois trata-se de requisito essencial para a liquidação da despesa. O agente público, sob pena de responsabilização, tem o dever de se negar a atestar medição sobre a qual não tenha o efetivo conhecimento dos serviços realizados:

a aposição de assinatura no ateste de uma medição não é mero procedimento formal. Ao contrário, trata-se de requisito essencial para liquidação da parcela da despesa contratada. Constitui declaração formal de que os serviços foram executados conforme contratado e estão aptos a ser pagos. Se não tivesse efetivo conhecimento dos trabalhos realizados, a recorrente jamais poderia ter assinado a medição. (BRASIL, 2017b).

Além disso, o Acórdão nº 2.511/2014 – Plenário – do TCU decidiu que o fiscal fosse punido com multa por atestar serviços que não estavam em conformidade com objeto contratado:

[...] O responsável, na condição de fiscal do Contrato ..., atestou boletins de medição contendo serviços em desconformidade com o projeto executivo vigente, ou seja, atestou serviços não previstos no contrato, caracterizando infração ao disposto no art. 60, caput e parágrafo único c/c art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, bem como nos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4320/64... cabendo, assim, a apenação do responsável com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.444/92. (BRASIL, 2014b).

Cumpra destacar, que não apenas o fiscal pode ser responsabilizado em virtude da fiscalização inadequada de contratos, mas a Administração Pública também. De acordo com o Acórdão 1.521/2016 – Plenário, a partir da nova redação da Súmula nº 331 TST, a Administração Pública passou a responder subsidiariamente pelos débitos trabalhistas e previdenciários inadimplidos pela empresa contratada em virtude do descumprimento do dever de fiscalizar:

9.9.3. informe às (...) que, após pronunciamento do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16, a nova redação da Súmula TST 331 implica responsabilidade subsidiária da Administração pelos débitos trabalhistas na terceirização no setor público, em razão da inobservância do dever legal de fiscalização sobre a empresa contratada (**culpa in vigilando**). (BRASIL, 2016, grifo do autor).

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

[...]

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

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

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (BRASIL, 2011b).

O Tribunal de Contas da União alerta, no Acórdão 1.330/2008 – Plenário, para a necessidade de implantação de mecanismos de controle formais para utilização pelas equipes de fiscalização a fim de garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e propiciar maior controle de sua execução, evitando assim que Administração Pública e fiscal de contratos sejam responsabilizados:

9.1.20. envide esforços para implementar e utilizar efetivamente, no âmbito de cada unidade do Ministério, controles formais para os fiscais das execuções contratuais, de maneira a garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e de todos os normativos legais. (BRASIL, 2008b).

A implantação de mecanismos de controle formais de fiscalização, além de garantir o fiel cumprimento do objeto contratado, pode evitar que Administração Pública e fiscal de contratos sejam responsabilizados por atos praticados em desacordo com a regulamentação legal.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A implantação e o funcionamento do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) se deram no ano de 2003.

Inicialmente denominada como “Santa Casa de Dourados”, a instituição era mantida pela Sociedade Douradense de Beneficência (Sodoben). Em 2004, a Santa Casa de Dourados tornou-se o “Hospital Universitário de Dourados”, que passou a ser administrado pela Fundação Municipal de Saúde, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Dourados, conforme compromissos firmados com a sua mantenedora anterior, a Sodoben.

Por meio da Lei Municipal nº 3.118, de 2008, o Poder Executivo Municipal autorizou a doação da área à UFGD, que poderia usar suas edificações para atendimento hospitalar via Sistema Único de Saúde (SUS) e para atividades de hospital-escola. Tendo o Ministério da Educação (MEC) dado o sinal verde para o recebimento da doação, o Conselho Universitário da UFGD aprovou a criação do Órgão Suplementar “Hospital Universitário”, que passou a fazer parte da estrutura administrativa da Universidade. Assim, a UFGD passou a administrar o HU-UFGD a partir de 1º de janeiro de 2009. Dessa forma, o Hospital passou a ser vinculado aos Ministérios da Saúde e da Educação e é mantido com recursos dos governos Federal, Estadual e Municipal.

Em 26 de setembro de 2013, por meio do Contrato nº 03/2013, o HU-UFGD aderiu à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), vinculada ao MEC, criada em 2011 com a finalidade específica de gerir os Hospitais Universitários Federais. O novo modelo de gestão representou significativo aporte de recursos humanos e implementação de melhoras estruturais no HU-UFGD.

Segundo dados do portal do Hospital Universitário<sup>16</sup>, ao atingir os objetivos evidenciados em seu planejamento, o HU-UFGD vem se consolidando como polo estratégico em Mato Grosso do Sul, no que tange à formação de recursos humanos e à produção e à disseminação de ciência e tecnologia na área da saúde. Ao mesmo tempo, constitui-se como referência na assistência pública à saúde da população distribuída em 33 municípios da região da Grande Dourados, incluindo a população indígena e de fronteira (Paraguai).

O Hospital Universitário da UFGD possui três gerências em seu organograma, sendo Gerência de Atenção à Saúde, Gerência de Ensino e Pesquisa e Gerência Administrativa, conforme dados do portal. As figuras abaixo apresentam o organograma do HU-UFGD.

---

<sup>16</sup> (<http://www.huufgd.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd>)



Figura 3 - Organograma HU-UFGD (Estrutura de Governança)  
 Fonte: HU-UFGD

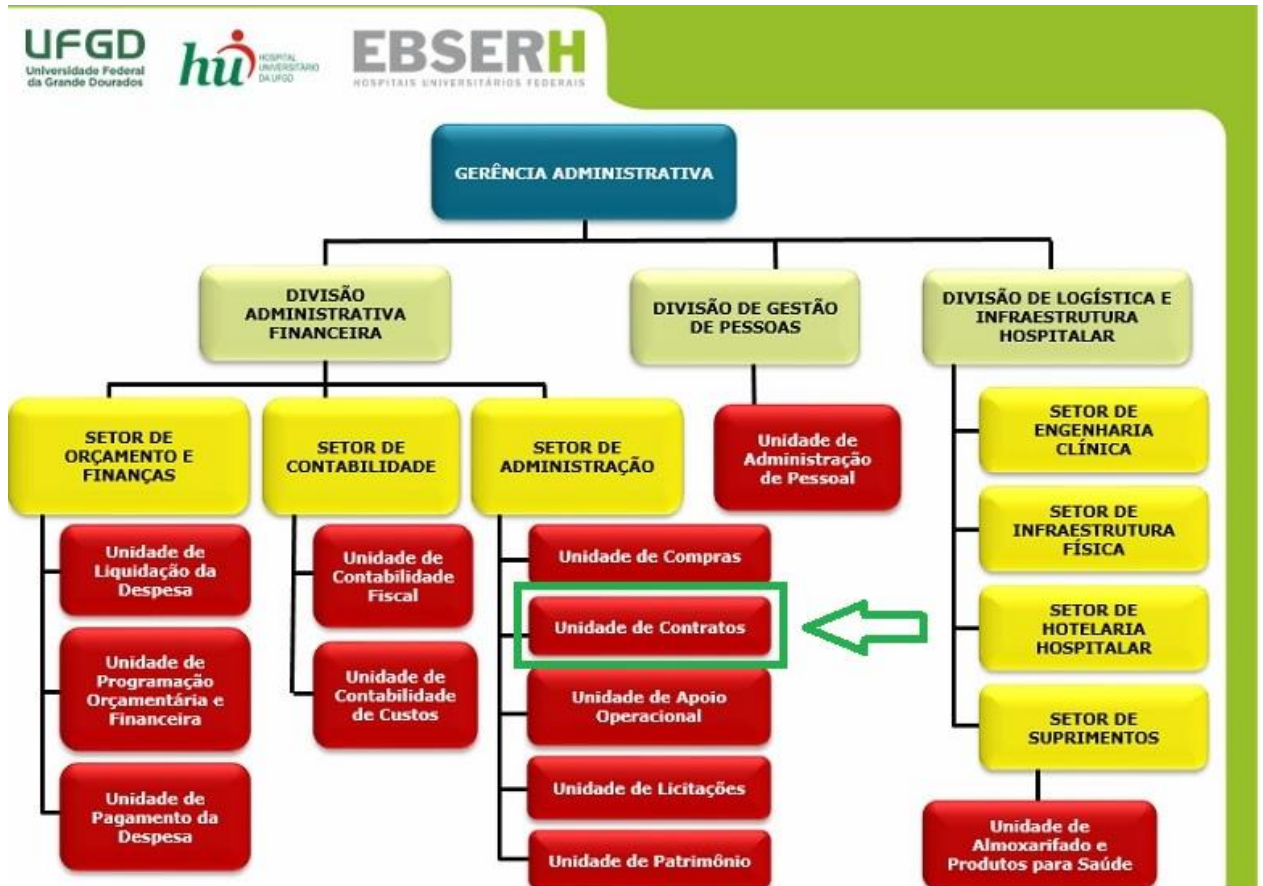


Figura 4 - Organograma HU-UFGD (Gerência Administrativa)  
 Fonte: HU-UFGD

A Figura 3 demonstra a atual estrutura de governança dos níveis mais altos da instituição, enquanto a Figura 4 apresenta o detalhamento da estrutura da Gerência Administrativa, que é composta pelos setores administrativos.

A unidade responsável pelos contratos do HU-UFGD é a Unidade de Contratos (UCONT), em destaque na Figura 4, e está diretamente subordinada ao Setor de Administração, que por sua vez faz parte da Gerência Administrativa. Esta, conforme aprovado pela Resolução nº 58 de 19 de outubro de 2016 e publicado no Boletim de Serviços nº 72/2016<sup>17</sup> HU-UFGD, é responsável pelas atividades administrativas do HU-UFGD. Enquanto que o Setor de Administração é responsável por dar suporte nos procedimentos de aquisição, contratação, licitação e contratos do hospital.

Por sua vez, a Unidade de Contratos é responsável por gerenciar e controlar as atividades, registros e relatórios dos contratos firmados pelo HU-UFGD. De acordo com a Resolução nº 58/2016, que aprovou o Regimento Interno da Gerência Administrativa do HU-UFGD, as atribuições da UCONT, entre outras, são:

1. Controlar os contratos e demais instrumentos obrigacionais firmados, administrando sua vigência, alterações e eventos pertinentes, subsidiando os gestores e fiscais dos contratos na tomada de decisão;
2. Solicitar às áreas demandantes a indicação de gestores e fiscais de contrato, e manutenção desses dados atualizada;
3. Realizar a fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra;
4. Divulgar, no sítio eletrônico do HU-UFGD, informações referentes aos contratos e atas de registro de preços; e
5. Orientar os gestores e fiscais de contratos no âmbito do HU-UFGD quanto às boas práticas da fiscalização contratual.

Cumprir destacar, que não foi feito o detalhamento das demais gerências, em organograma, por estas não estarem diretamente relacionadas com o objeto desta pesquisa.

O HU-UFGD tem atualmente 51 (cinquenta e um) contratos vigentes e conta com 40 (quarenta) servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos mesmos, detalhamento no Quadro 5. As funções dos servidores estão divididas da seguinte forma: gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico de contratos. É importante ressaltar que alguns destes servidores atuam em mais de um contrato e em mais de uma função.

---

<sup>17</sup> [http://www.ebserh.gov.br/documents/16692/255387/Boletim\\_72\\_25\\_10\\_2016.pdf/c13f5abf-7346-42fc-a54c-63b450c1e1c9](http://www.ebserh.gov.br/documents/16692/255387/Boletim_72_25_10_2016.pdf/c13f5abf-7346-42fc-a54c-63b450c1e1c9)

Descrição	Quantidade
Contratos	51
Gestor	21
Fiscal Técnico	19
Fiscal Administrativo	6

**Quadro 5** - Quantidade de contratos, gestores e fiscais do HU-UFGD

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados pesquisados na UCONT (2018)

Dentre os 51 (cinquenta e um) contratos vigentes, 8 (oito) foram objeto de análise na pesquisa em questão e tratam de prestação de serviços terceirizados, esses contratos correspondem, conformes dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, a um valor anual estimado de R\$ 20.925.935,06 (vinte milhões, novecentos e vinte e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais e seis centavos) e contam com 297 (duzentos e noventa e sete) funcionários terceirizados, conforme detalhamento no Quadro 6.

Contrato	Objeto	Quantidade de Terceirizados	Valor Mensal*	Valor Anual*
01/2015	Prestação dos serviços continuados de vigilância e segurança	28	R\$134.777,84	R\$1.617.334,13
23/2016	Prestação de serviços continuados de limpeza, higienização, conservação e desinfecção hospitalar, com fornecimento saneante domissanitários, materiais e equipamentos	86	R\$483.230,89	R\$5.798.770,63
11/2017	Prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos hospitalares, utilizando software de gestão, para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, calibração, treinamento de operadores, elaboração de especificações/pareceres/laudos técnicos e consultorias no auxílio ao gerenciamento de equipamentos médico-hospitalares	5	R\$82.280,12	R\$987.361,38
17/2017	Prestação de serviços de gerenciamento integrado da manutenção predial, incluindo suportes técnico e operacional, instalação, operação e manutenção preditiva, preventiva e corretiva dos sistemas, dos equipamentos e das instalações prediais, com fornecimento de mão de obra, ferramentas, equipamentos, instrumentos e materiais necessários para execução dos serviços de forma contínua e eventual além de serviços de apoio a almoxarifado e suprimentos	26	R\$161.784,96	R\$1.941.419,48

(Continua)



(Em continuação)

<b>Contrato</b>	<b>Objeto</b>	<b>Quantidade de Terceirizados</b>	<b>Valor Mensal*</b>	<b>Valor Anual*</b>
21/2017	Prestação de serviços contínuos de nutrição e alimentação hospitalar, visando o fornecimento de insumos, equipamentos e mão de obra especializada, para a preparação de dietas gerais, dietas especiais, manipulação de dietas enterais e fórmulas infantis, destinadas a pacientes internados e ambulatoriais, acompanhantes, pacientes externos, funcionários, preceptores, acadêmicos e residentes, assegurando uma alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas	56	R\$449.776,73	R\$5.397.320,81
22/2017	Prestação de serviços de apoio administrativo	64	R\$234.999,17	R\$2.819.989,98
23/2017	Prestação de serviços de transporte com fornecimento de motoristas e veículos	7	R\$39.093,07	R\$469.116,85
04/2018	Prestação de serviços continuados de lavanderia hospitalar envolvendo o processamento médio de 46.500 kg/mensal de roupas e tecidos em geral em todas as suas etapas, desde sua utilização até seu retorno, em ideais condições de reuso, sob situações higiênico-sanitárias adequadas	25	R\$157.885,15	R\$1.894.621,80
<b>TOTAL</b>		<b>297</b>	<b>R\$1.743.827,92</b>	<b>R\$20.925.935,06</b>

**Quadro 6** - Relação dos contratos terceirizados do HU-UFGD

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos do SIASG (2018).

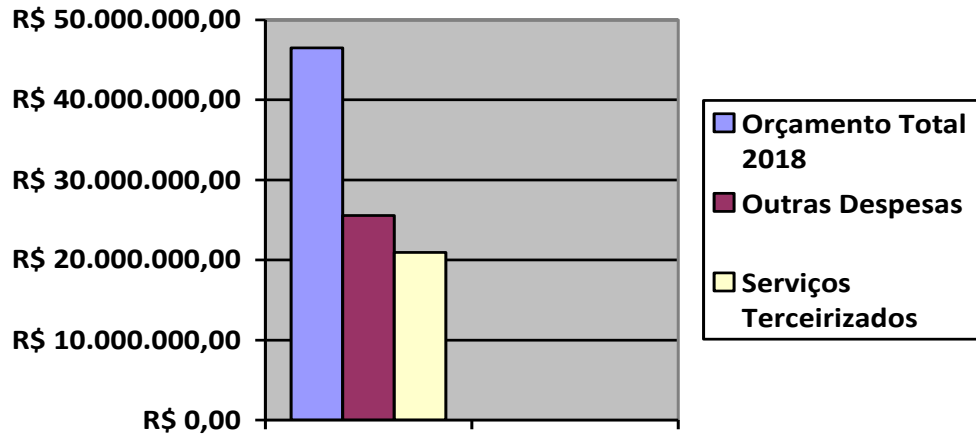
\*Valor anual estimado.

Pode-se observar então que a fiscalização administrativa, que é efetuada por 6 (seis) servidores, é responsável por um grande montante financeiro, que gira em torno de R\$ 1.743,827,92 (um milhão, setecentos e quarenta e três mil, oitocentos e vinte e sete reais e noventa e dois centavos) mensais. Tornando extremamente necessário que haja procedimentos padronizados e condizentes com a legislação em vigor, de modo a evitar condutas que possam causar prejuízo a Administração Pública.

Assim, é importante ressaltar que o valor destinado a contratação de serviços de terceirização, pelo HU-UFGD, é extremamente significativo. Em 2018, 45% (quarenta e cinco por cento) do orçamento total do hospital foi empregado nesse tipo de contratação. Conforme dados extraídos da página virtual do HU-UFGD<sup>18</sup>, a previsão de recursos para o orçamento total do exercício de 2018 do hospital era R\$ 46.495.356,00 (quarenta e seis milhões quatrocentos e noventa e cinco mil trezentos e cinquenta e seis reais), e desse total, a previsão de desembolso para os contratos de terceirização era de R\$ 20.925.935,06 (vinte milhões,

<sup>18</sup> <http://www.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd/execucao-orcamentaria-e-financeira/receitas-e-despesas/orcamento>

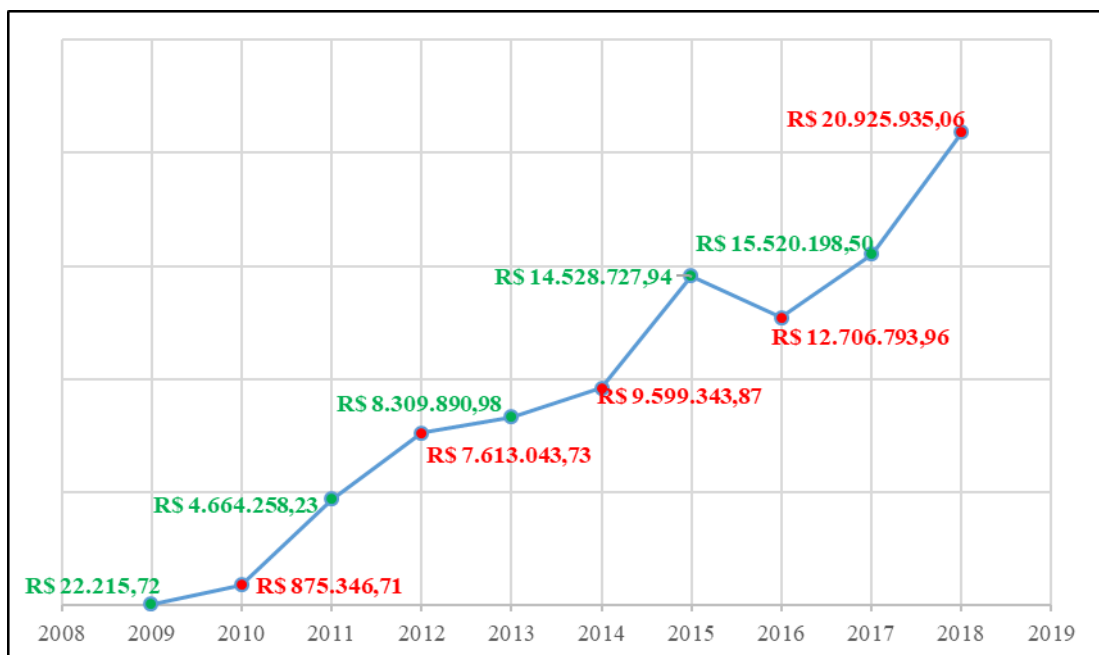
noventa e vinte e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais e seis centavos), conforme ilustrado no Gráfico 1.



**Gráfico 1** - Comparativo Orçamento x Serviços Terceirizados (2018)

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em dados do orçamento do HU-UFGD e SIASG (2018)

Convém ressaltar ainda que os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra estão em crescente evolução, a cada ano que passa o montante gasto com esse tipo de contratação aumenta, uma vez que o HU-UFGD tem crescido com o passar dos anos. O Gráfico 2 apresenta a evolução em reais (R\$) dos contratos terceirizados do HU-UFGD ao longo dos últimos 10 (dez) anos, onde pode ser notado esse crescimento elevado.



**Gráfico 2** - Evolução dos Contratos Terceirizados do HU-UFGD (2009-2018)

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos do SIASG

Cabe registrar que em 2018 o HU-UFGD desembolsou R\$ 54.537,80 (cinquenta e quatro mil, quinhentos e trinta e sete reais e oitenta centavos)<sup>19</sup> oriundos de ações trabalhistas, deste total R\$ 49.553,78 (quarenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e três reais e setenta e oito centavos) refere-se à responsabilização subsidiária da administração em virtude de verbas trabalhistas e previdenciárias e R\$ 4.984,02 (quatro mil, novecentos e oitenta e quatro reais e dois centavos) refere-se à pagamento direto de salários à funcionários de empresa contratada.

Diante da contextualização relatada, o presente trabalho apresenta como questão problema: como evitar que o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização?

#### **4.1 Modelo Atual de Fiscalização Administrativa de Contratos do HU/UFGD**

O instrumento do contrato administrativo é formalizado pela Unidade de Contratos. Conforme Manual de confecção de contratos, aprovado pela Resolução nº 43 de 28 de agosto de 2014 e publicado no Boletim de Serviços nº 8/2014 HU-UFGD, a UCONT recebe da Unidade de Licitações o processo licitatório homologado, consulta as condições de habilitação do vencedor e confecciona o contrato, de acordo com minuta que consta no Edital da Licitação e com a proposta da licitante vencedora.

Após colher as assinaturas, a UCONT publica o extrato do contrato no Diário Oficial da União e solicita via *e-mail*, ao setor demandante, a indicação de gestor e fiscais para compor a equipe de fiscalização. Assim que recebe a indicação da equipe de fiscalização, a UCONT encaminha um despacho à Direção Geral do HU-UFGD com os nomes dos indicados para publicação de Portaria<sup>20</sup> designando a equipe.

A partir desse ponto, o detalhamento do modelo atual de fiscalização tomou como base o relato dos procedimentos feitos pela equipe da Unidade de Contratos (informação verbal)<sup>21</sup>, uma vez que apesar de a IN nº 05/2017 orientar para que execução dos contratos seja ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, esses procedimentos não estão descritos em manual ou Procedimento Operacional Padrão (POP).

---

<sup>19</sup> Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

<sup>20</sup> Portaria é o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência. (MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2002a).

<sup>21</sup> Informação fornecida pela Chefe da Unidade de Contratos do HU-UFGD.

Após a designação da equipe de gestão e fiscalização, para garantia do cumprimento de todas as obrigações contratuais a fim de que sejam realizadas no tempo e modo devidos, no que se refere à fiscalização administrativa e a fim de se evitar a responsabilidade subsidiária da administração quanto ao pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias, a Unidade de Contratos, em conjunto com a equipe de fiscalização (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo) se reúne com a empresa contratada para tratar dos principais aspectos da execução contratual. É apresentado para a empresa através de *checklist* todos os documentos necessários (previstos no edital da licitação e no contrato) para o início da prestação de serviços e para o recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados mensalmente.

A equipe da UCONT orienta nesta reunião que o fiscal administrativo deve executar as seguintes tarefas: receber e conferir até o trigésimo dia do mês subsequente à prestação dos serviços, todos os documentos trabalhistas e previdenciários dos funcionários da contratada alocados no HU-UFGD. Em caso de falta de comprovação de pagamento de alguma verba trabalhista ou previdenciária, a empresa é imediatamente notificada a apresentar a comprovação do pagamento dentro do prazo estabelecido na notificação. Após manifestação da contratada, o fiscal recebe provisoriamente os serviços prestados, confecciona o relatório de fiscalização administrativa que é encaminhado para o gestor do contrato para recebimento definitivo dos serviços prestados.

Cumprir registrar que todas essas orientações são passadas em reunião, não tendo nenhum instrumento com orientações por escrito de como proceder, como, por exemplo, manual ou POP.

A Unidade de Contratos do HU-UFGD realiza a fiscalização administrativa da maioria dos contratos<sup>22</sup> de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, com exceção de dois contratos cuja fiscalização é feita por servidor da unidade demandante. Neste caso o servidor é instruído pela Unidade de Contratos, e esta, sempre necessário, dá suporte para a prática da fiscalização administrativa.

Ressalta-se, ainda, que apesar de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do HU-UFGD constar nas atribuições da UCONT, devido ao número reduzido de servidores do setor, este processo ainda está em fase de implantação, o que torna possível que servidores de outros setores, que não tenham qualquer conhecimento acerca dos procedimentos de fiscalização administrativa, sejam designados como fiscal administrativo de contratos. Convém destacar que, conforme apresentado, a

---

<sup>22</sup> A UCONT faz a fiscalização de seis, dos oito contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra pactuados pelo HU-UFGD.

UCONT tem várias atribuições além da fiscalização administrativa de contratos terceirizados e conta com apenas 5 (cinco) servidores para execução dessas atividades, incluindo esta pesquisadora.

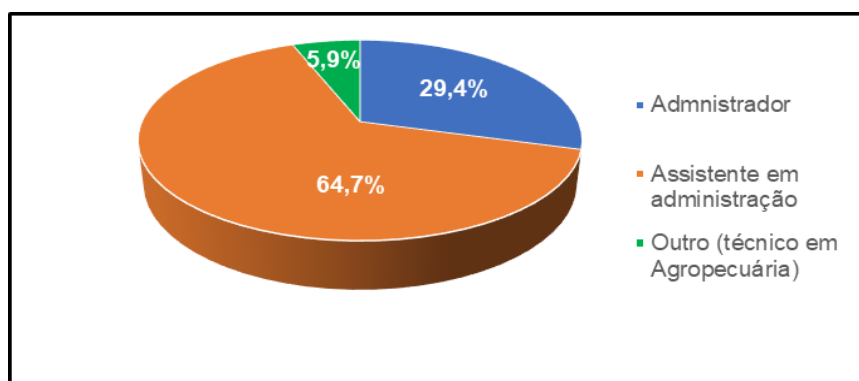
Com relação à ausência de instrumento para padronização dos procedimentos fiscalização administrativa, o TCU alerta, no Acórdão 1330/2008 – Plenário, que é necessário a implantação de mecanismos de controle formais para utilização pelas equipes de fiscalização a fim de garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e propiciar maior controle de sua execução, evitando assim que Administração Pública e fiscal de contratos sejam responsabilizados.

#### 4.2 Análise dos Dados do Questionário

Este tópico apresenta a análise das respostas obtidas por meio do questionário aplicado aos fiscais e ex-fiscais administrativos de contratos terceirizados do HU-UFGD, e aos fiscais administrativos de contratos da UFGD.

O questionário foi aplicado com o objetivo conhecer melhor o perfil dos agentes que desempenham a função de fiscal administrativo de contratos, bem como levantar outros dados que caracterizem o contexto estudado, como as principais dificuldades e as sugestões de melhoria desses agentes. Cumpre destacar que o instrumento de coleta foi encaminhado para 30 (trinta) pessoas e obteve devolutiva de 17 (dezessete) respondentes, que corresponde a 56,7% da população pretendida.

Com relação ao cargo, há uma predominância (64,7%) de servidores ocupantes de cargo de nível médio (assistente em administração), que corresponde a 11 (onze) dos 17 (dezessete) respondentes, 29,4% são ocupantes do cargo de administrador que corresponde a 5 (cinco) dos 17 respondentes, e apenas 1 respondente ocupa cargo diverso dos citados anteriormente, conforme demonstrado no Gráfico 3.

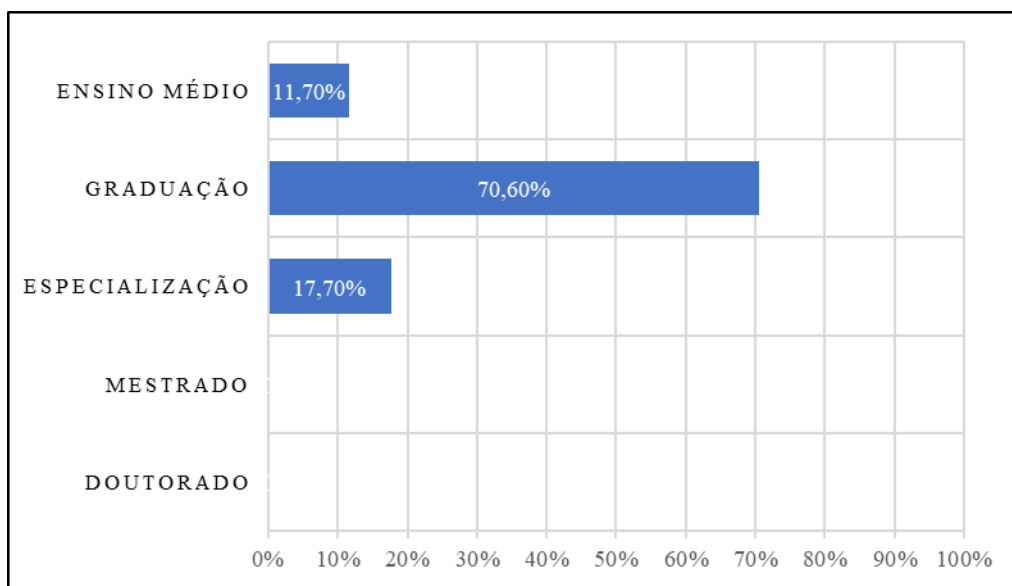


**Gráfico 3** - Cargos dos Participantes da Pesquisa

**Fonte:** Resultado da pesquisa

Com os dados do Gráfico 3, pode-se verificar uma deficiência na padronização da designação da equipe de fiscalização administrativa de contratos, quanto a formação dos servidores que exercem essa função. O cargo de assistente em administração pode ser ocupado por pessoa com qualquer formação em nível de graduação, visto que a única exigência é que estas pessoas tenham como escolaridade apenas o ensino médio completo, sendo assim, corre-se o risco de designar agente que não possua capacidade técnica para fiscalizar administrativamente os contratos. Isso fica evidente com fato de o respondente de número 4 ser técnico em agropecuária e ter que fiscalizar folhas de pagamento, regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada, bem como outros documentos, mesmo não tendo formação específica para exercer tal função. Com relação a esse tema o TCU orienta, no Acórdão nº 1.094/2013, que os fiscais sejam designados levando em consideração sua formação acadêmica ou técnica.

Em contrapartida, observa-se uma prevalência de fiscais que possuem ao menos graduação (70,6%), em contraponto aos fiscais que possuem como escolaridade o nível médio (11,7%), conforme representação no Gráfico 4.

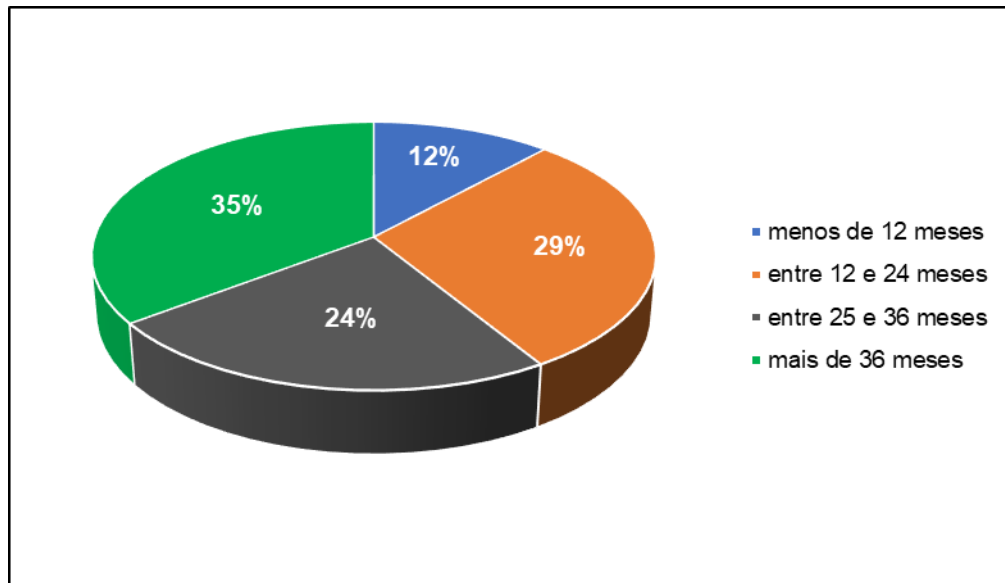


**Gráfico 4** - Escolaridade dos Participantes da Pesquisa

**Fonte:** Resultado da Pesquisa

O elevado grau de escolaridade dos respondentes do questionário pode ser destacado como fator importante para os fins dessa pesquisa, uma vez que a qualificação profissional é um fator que contribui para o bom desempenho dos agentes públicos, mesmo que a área de formação destes não esteja diretamente relacionada fiscalização administrativa de contratos.

Quanto ao tempo de atuação no setor público, 70,6% dos respondentes afirmaram que atuam há mais de 36 meses, 23,6% atuam entre 12 e 36 meses, e apenas 5,9% atuam há menos de 12 meses no serviço público. E quando questionados sobre o tempo de atuação como fiscal administrativo de contratos, a maioria, 64,7% dos respondentes afirmou que exercem a função a menos de 36 meses, sendo 23,5% entre 25 e 36 meses, 29,4% entre 12 e 24 meses e 11,8% menos de 12 meses, conforme ilustrado no Gráfico 5.



**Gráfico 5** - Tempo de Atuação como Fiscal Administrativo de Contratos  
Fonte: Resultado da Pesquisa

Ao correlacionar o tempo de atuação no serviço público com o tempo de atuação dos respondentes como fiscal administrativo de contratos, é possível constatar a rotatividade dos agentes que exercem tal fiscalização. A maioria (70,6%) dos servidores que responderam a pesquisa estão há mais de 36 meses no serviço público, e apenas 35% destes exercem a função de fiscal no mesmo período de tempo, logo podemos identificar que houve pelo menos 50% de rotatividade dos fiscais administrativos de contratos terceirizados, fato esse que pode tornar os procedimentos mais frágeis. Em se tratando da quantidade de contratos fiscalizados, 64,7% dos participantes da pesquisa afirmou já terem atuado na fiscalização administrativa de mais de 3 (três) contratos.

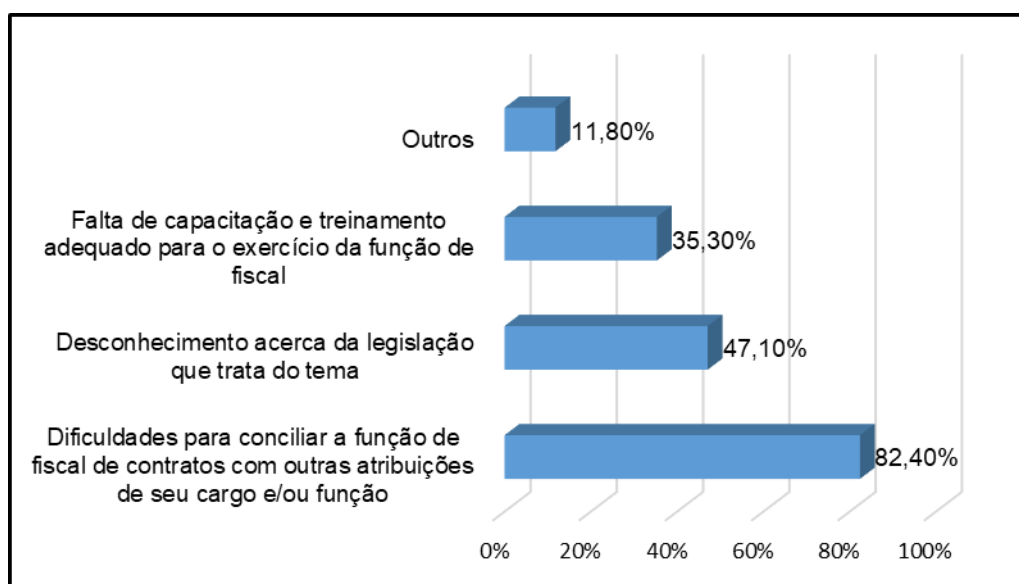
Em se tratando dos conhecimentos específicos relacionados à fiscalização administrativa de contratos que os agentes devem possuir para uma atuação eficiente, 76% dos respondentes afirmaram ter pouco conhecimento acerca dos direitos dos trabalhadores (Direito Trabalhista) vinculados ao contrato que fiscaliza. E quando o assunto se refere às contribuições previdenciárias dos empregados da contratada, 100% dos participantes da pesquisa afirmaram ter pouco conhecimento do tema. Isso torna extremamente necessário que

a Administração Pública capacite seus agentes, a fim de que não seja responsabilizada em virtude da pouca especialização dos mesmos.

Quando questionados sobre terem participado de capacitação específica referente à fiscalização administrativa de contratos, apenas 23,5% dos respondentes afirmaram ter participado da referida antes de assumir a função. Neste sentido, conforme o Acórdão nº 478/2006 – Plenário, a Administração deve providenciar capacitação aos seus agentes, de forma que esses tenham preparo técnico para exercer a função de fiscal de contratos.

Com relação à utilização de instrumento de controle na fiscalização administrativa de contratos terceirizados, 88,2% dos participantes da pesquisa afirmaram fazer uso desses instrumentos. No entanto, ao detalharem quais seriam esses instrumentos, constatou-se que não há uma padronização nos procedimentos, visto que cada fiscal utiliza um instrumento próprio. A esse respeito, o TCU orienta, no Acórdão 1.330/2008 – Plenário, que a Administração implemente e utilize mecanismos de controle formais para fiscalização de contratos a fim de propiciar maior controle de sua execução.

Com relação aos obstáculos encontrados na fiscalização administrativa de contratos (Gráfico 6), a maioria dos respondentes do questionário (82,4%) afirmou que o principal desafio é conciliar a função de fiscal administrativo de contratos com as outras atribuições do cargo. O desconhecimento acerca da legislação que trata do tema foi apontado como desafio por 47,1% dos participantes da pesquisa, e 35,3% dos agentes apontou a falta de capacitação e treinamento como sendo um grande desafio na atividade de fiscalização administrativa de contratos.



**Gráfico 6 - Principais Desafios na Fiscalização Administrativa de Contratos**  
Fonte: Resultado da Pesquisa



Após a apresentação e análise da situação problema, bem como a análise dos dados do instrumento de coleta (questionário), a próxima seção apresenta sugestões de melhoria para a fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Intervenção é o ato de contribuir com ideias. Segundo o Dicionário Online de Português é o “ato de exercer influência em determinada situação na tentativa de alterar o seu resultado”.

Deste modo, esta seção apresenta, como proposta de intervenção, sugestões de melhorias na fiscalização administrativa de contratos terceirizados no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados.

### 5.1 Modelo Proposto de Fiscalização Administrativa de Contratos

Diante da contextualização relatada, o presente trabalho procurou propor alternativas de como proceder para evitar que o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas não adimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização.

Neste sentido, após todo o estudo, bem como análise dos dados coletados no questionário respondido por fiscais e ex-fiscais administrativos do HU-UFGD e da UFGD, foi identificada a necessidade de implantação de procedimentos padronizados de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra HU-UFGD, uma vez que a ausência de fiscalização adequada pode gerar risco de prejuízos, em virtude de deficiências nos controles.

A IN nº 05/2017, em seu artigo 47, orienta que a fiscalização de contratos seja executada, desde o início da prestação dos serviços, por meio de instrumentos de controle de modo que seja possível mensurar os seguintes aspectos:

- I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- VI - a satisfação do público usuário. (BRASIL, 2017a).

O Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.330/2008 – Plenário) também alerta para a necessidade de implantação de mecanismos de controle formais para utilização pelas equipes de fiscalização a fim de garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e propiciar maior controle de sua execução:

[...]

b) essa falha, que decorre da falta de preocupação em criar procedimentos formais para gestão de contratos, pode ocasionar a qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues, o não cumprimento dos prazos previstos no contrato, dificuldades para aplicar penalidades e prejuízos gerados por pagamentos indevidos;

c) propõe-se recomendar ao Ministério da Fazenda que envide esforços para implementar e utilizar efetivamente, no âmbito de cada unidade do ministério, controles formais para os fiscais das execuções contratuais, de maneira a garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e de todos os normativos legais [...]. (BRASIL, 2008b)

Sendo assim, com o objetivo padronizar o processo de fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD, foram elaboradas 5 (cinco) propostas de intervenção elencadas na sequência.

### **1. Manutenção de calendário permanente de capacitação para os fiscais administrativos de contratos**

Para uma fiscalização eficiente é necessário que o servidor tenha qualificação para executar tal atividade. Nesta lógica, o TCU (Acórdão 2.632/2007b – Plenário) entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a fiscalização dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades, pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços. No entanto, a falta de pessoal com conhecimentos específicos relacionados com a fiscalização contratual é um dos pontos mais críticos e suscetíveis às irregularidades no âmbito do serviço público.

Deste modo, com a finalidade de evitar prejuízos ao erário e impedir a ocorrência de ações trabalhistas e previdenciárias, é função do órgão público promover a capacitação dos profissionais envolvidos, uma vez que a deficiência ou ausência da prática de fiscalização contratual pode implicar em muitos problemas de ordem judicial (ALMEIDA, 2009). O valor gasto com qualificação e desenvolvimento de pessoal é infinitamente inferior ao peso de um processo de ressarcimento ao erário e/ou eventual processo por falhas na fiscalização administrativa de contratos.

Neste sentido, a primeira proposta de intervenção é a manutenção de um calendário permanente de capacitação para a equipe de fiscalização administrativa dos contratos terceirizados do HU-UFGD, no intuito de desenvolver competências e favorecer o compartilhamento de conhecimento.

## 2. **Elaboração e manutenção de manual de fiscalização administrativa de contratos, atualizado com a legislação em vigência**

A segunda proposta de intervenção é a elaboração e manutenção de manual de fiscalização administrativa de contratos, atualizado com a legislação em vigência.

Para Silva (2015, p.69) o manual de contratos é “uma forma de se utilizar procedimentos padronizados de controle, com o fim de facilitar o monitoramento dos contratos e promover a história da instituição”. A manutenção de manual atualizado de fiscalização de contratos é uma contribuição efetiva ao desempenho da fiscalização contratual.

A sugestão é que esse manual seja elaborado de acordo com a legislação vigente acerca de licitações, contratos, terceirização e afins, e seja revisado sempre que a legislação for atualizada. Sugere-se ainda que esse manual seja elaborado pela Unidade de Contratos, que é a unidade responsável por gerenciar e controlar as atividades, registros e relatórios dos contratos firmados pelo HU-UFGD.

## 3. **Elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP)**

A terceira proposta de intervenção é a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para a fiscalização administrativa de contratos terceirizados. De acordo com a Lei de Licitações (nº 8.666/1993) “os órgãos da Administração **poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais** a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência” (BRASIL, 1993, grifo nosso).

O POP é um instrumento da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*) que traz instruções detalhadas para a execução de determinada atividade, cujo objetivo segundo Lousana (2005) é que a atividade descrita, independente da área ou executor, seja executada sempre da mesma forma. O POP detalha e padroniza como e quais os passos devem ser seguidos para cumprir esses requisitos, reduzindo desvios, bem como promovendo a especialização e o treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização administrativa de contratos.

A sugestão, assim como na proposta anterior, é que os Procedimentos Operacionais Padrão sejam elaborados pela Unidade de Contratos do Hospital Universidade Federal da Grande Dourados.

#### 4. Implementação de *check list* para as atividades de fiscalização administrativa de contratos

Tão importante quanto padronizar a forma como a fiscalização administrativa é executada, por meio de POP, é imprescindível padronizar a forma como é feita a conferência dos documentos da referida fiscalização, por meio de *check list* (lista de verificação).

O *check list* é considerado a mais simples das sete ferramentas da qualidade<sup>23</sup>, ele consiste em uma lista de passos ou requisitos pré-estabelecidos que são marcados quando forem realizados ou cumpridos. Seu objetivo, conforme Peinado e Graeml (2007) é a padronização de determinada atividade ou processo, bem como evitar que fases ou etapas sejam esquecidas durante sua execução. O *check list* comprova se os requisitos pré-estabelecidos foram cumpridos.

A partir das orientações constantes na IN nº 05, de 2017, em especial o Anexo VIII-B que trata da fiscalização administrativa de contratos, obrigatória nos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (contratos terceirizados), é possível estabelecer os procedimentos que devem ser observados pelos servidores encarregados da gestão e fiscalização, de acordo com a periodicidade ou natureza do evento.

Deste modo, a quarta proposta de intervenção é a implementação do *check list* desenvolvido a partir presente pesquisa e apresentado no **Apêndice B**. Com a implantação do *check list*, espera-se a padronização dos procedimentos de fiscalização administrativa de contratos terceirizados, bem como a redução na ocorrência de falhas na referida fiscalização e evitando assim que o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização.

#### 5. Centralização da fiscalização administrativa na Unidade de Contratos

Neste sentido, a quinta proposta de intervenção é a centralização da fiscalização administrativa de contratos terceirizados na Unidade de Contratos do HU-UFGD, desde que atendidos os requisitos necessários para tal implantação, como por exemplo aumento do quadro de servidores. Deste modo, a padronização dos procedimentos ficaria ainda mais evidente e a menos suscetível a falhas.

---

<sup>23</sup> As sete ferramentas da qualidade são: Histograma, fluxograma, diagrama de Pareto, diagrama de dispersão, carta de controle, folha de verificação (*check list*) e diagrama de Ishikawa.

Ressalta-se, que apesar de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do HU-UFGD constar nas atribuições da Unidade de Contratos, devido ao número reduzido de servidores do setor, este processo ainda está em fase de implantação, o que torna possível que servidores de outros setores, que não tenham qualquer conhecimento acerca dos procedimentos de fiscalização administrativa, sejam designados como fiscal administrativo de contratos. Convém lembrar que, conforme apresentado, a UCONT tem outras atribuições além da fiscalização administrativa de contratos terceirizados e conta com apenas 5 (cinco) servidores para execução dessas atividades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública Federal executa algumas de suas atividades por meio de descentralização, essa se dá através da terceirização de serviços, que é a intermediação de mão de obra. Optando-se por essa estratégia, Administração Pública deve efetuar o processo de fiscalização do contrato, que é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos, não se inserindo na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo a omissão ou recusa desse poder-dever considerada como falta grave.

A não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis na fiscalização da execução contratual podem conduzir à responsabilização dos agentes públicos, bem como a responsabilização subsidiária da Administração Pública, ocasionando prejuízos ao erário, como por exemplo o montante de R\$ 54.537,80 (cinquenta e quatro mil, quinhentos e trinta e sete reais e oitenta centavos) pago em 2018 pelo HU-UFGD referente à ações trabalhistas.

Neste sentido, o presente trabalho apresentou a seguinte questão problema: como evitar que o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) seja responsabilizado subsidiariamente pelas verbas previdenciárias e trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, nos contratos de terceirização?

Para responder essa questão, os objetivos específicos foram o alicerce da pesquisa. Extraíram-se os principais aspectos sobre contratos e terceirização de serviços na administração pública, a partir da doutrina, da legislação, das obras citadas dos estudiosos da Administração Pública, das pesquisas (monografia, dissertações e artigos) sobre o assunto, que se observou ratificados pelas decisões dos órgãos de controle, manifestadas através de seus Acórdãos, os quais evidenciam a realidade da fiscalização de contratos.

Conforme apresentado no decorrer desta pesquisa, a fiscalização de contratos é uma atividade que exige conhecimento e atualização constante dos agentes públicos, não sendo poucos os casos em que por falta de eficiência e eficácia na fiscalização contratual, o propósito da contratação não é atingido totalmente.

Através da descrição do processo de fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD, identificou-se que este não possui normativo determinando como executar tal fiscalização, bem como a mesma não é executada de forma padronizada. E ao analisar os dados coletados no questionário, respondido por fiscais e ex-fiscais administrativos do HU-UFGD e da UFGD, foram identificadas as principais dificuldades encontradas na fiscalização administrativa de contratos:

- Pouco conhecimento específico relacionado à fiscalização administrativa de contratos que os agentes devem possuir para uma atuação eficiente, como por exemplo: direitos dos trabalhadores (Direito Trabalhista) vinculados ao contrato que fiscaliza, e contribuições previdenciárias dos empregados da contratada, esta dificuldade foi apontada por 100% dos participantes da pesquisa;
- Não ter participado de capacitação específica referente à fiscalização administrativa de contratos antes de assumir a função;
- Dificuldade em conciliar a função de fiscal administrativo de contratos com as outras atribuições do cargo, apontado por 82,4% dos respondentes da pesquisa;
- Desconhecimento acerca da legislação que trata do tema, apontado como desafio por 47,1% dos participantes da pesquisa.

Assim, ficou constatada a necessidade implantação de procedimentos padronizados de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra HU-UFGD, de modo a tornar a atividade de fiscalização mais eficiente e menos propensa a falhas. A ausência de fiscalização adequada pode gerar risco de prejuízos, em virtude de deficiências nos controles.

Seguindo o objetivo principal da pesquisa, com base nos dados levantados e nas conclusões que eles possibilitaram, foram apresentadas 5 (cinco) propostas de melhorias para a fiscalização administrativa de contratos do HU-UFGD, sendo elas:

- Manutenção de calendário permanente de capacitação para os fiscais administrativos de contratos;
- Elaboração e manutenção de manual de fiscalização administrativa de contratos, atualizado com a legislação em vigência;
- Elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP);
- Implementação de *check list* para as atividades de fiscalização administrativa de contratos; e
- Centralização da fiscalização administrativa de contratos terceirizados na Unidade de Contratos do HU-UFGD

Sendo assim, considera-se alcançado o objetivo principal do estudo que era a proposição de um instrumento de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços terceirizados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. O desenvolvimento de uma política de fiscalização administrativa de contratos mais eficiente, pautada na sistematização e padronização de procedimentos e rotinas objetiva



intensificar a ação efetiva de controle, além de aprimorar o monitoramento dos ajustes pactuados.

Como restrição ao desenvolvimento desta pesquisa destaca-se a dificuldade em contatar os fiscais e ex-fiscais administrativos dos contratos que foram objeto desse estudo, haja vista que dos 30 (trinta) agentes selecionados, apenas 17 (dezesete) responderam ao questionário.

Convém ressaltar que, as propostas de melhorias apresentadas neste trabalho podem ser adotadas por qualquer instituição pública regida pelas leis e normativos citados neste estudo. Fica como sugestão para trabalhos futuros, a expansão desta pesquisa para os demais contratos administrativos pactuados, como contratos de compra e de execução de obras, uma vez que estes também devem ser fiscalizados pela Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. Revista do TCU. Brasília, v. 114, p. 53 a 62, jan/abr. 2009.
- BAARD, V. **A critical review of interventionist research.** Qualitative Research in Accounting and Management, v. 7, n.1, p.13-45, 2010.
- BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 12. Ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BRASIL. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.** Curso Enap-Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2014a.
- BRASIL. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. **Manual de gestão e fiscalização de contratos.** Rio de Janeiro: INPI, 2010a.
- BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República /** Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002a.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.** Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002b. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/2002/L10520.htm)>

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008** (Revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017). Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, 2008a. Disponível em:  
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 05, de 25 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, 2017a. Disponível em:  
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 478/2006.** Plenário. Relator: Valmir Campello. Disponível em:  
<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3236363633&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>  
Acesso em: 10/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.293/2007a.** Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em:  
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2293%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 13/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.632/2007b.** Plenário. Relator: Augusto Nardes. Disponível em:  
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2632%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 27/01/2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 1.330/2008b.** Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em:  
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1330%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 22/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 212/2009a.** Segunda Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em:  
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A212%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%252C%2520%2520m%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 16/05/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.125/2009b**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1125%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 16/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009c**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1632%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16/05/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 277/2010b - Plenário**. Relator: Augusto Sherman. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2150320036.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 14/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.466/2010c - Plenário**. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em:

<[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1146509/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1146509/DTRELEVANCIA%20desc/false/1)>. Acesso em 14/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 446/2011a - Plenário**. Relator: Ubiratan Aguiar. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A446%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 14/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.094/2013 - Plenário**. Relator: José Jorge. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1094%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 14/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.511/2014b - Plenário**. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em:

<[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1325276/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1325276/DTRELEVANCIA%20desc/false/1)>. Acesso em 16/05/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.521/2016**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>> Acesso em: 13/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 8.920/2017b**. Segunda Câmara. Relatora: Ana Arraes. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO>

[O%253A8920%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)> Acesso em: 27/12/2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331 do TST**. Brasília, DF. 2011b. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 . Disponível em:

<[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)> Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8ª- edição. São Paulo: Atlas, 2008.

COSTA, Antônio França da. **Fiscal de contratos administrativos: atribuições**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3653, 2 jul. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24855>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Forense, 2016.

Dicionário Aurélio *Online* de Português. Disponível em:

<<https://dicionariodoaurelio.com/terceirizacao>>. Acesso em 22 de agosto de 2018.

Dicionário *Online* de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/intervencao/>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

ESPINOZA, Liliam Marcy de Andrade. **Gestão do conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública**. Curitiba: Lex Editora, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª-edição. São Paulo: Dialética, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOUSANA, Greyce. **Boas práticas clínicas nos centros de pesquisa**. Rio de Janeiro: Revinter, 2005.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de. **Gestão do conhecimento como recurso estratégico para o desenvolvimento de competências: Estudo de caso em uma universidade pública**. 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo, Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Terceirização e responsabilidade patrimonial da Administração Pública**. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), nº 196, p.625-630. Curitiba, jun.2010.

PEINADO, Jurandir.; GRAEML, Alexandre Reis. **Administração da produção: operações industriais e de serviços**. Curitiba: UnicenP, 2007.

RAMOS, D. O. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Ltr, 2001.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de Contratos Administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2015.

VIEIRA, André Luis. **Gestão de Contratos Administrativos**. 2014.

VIEIRA, Antonieta Pereira; FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS FISCAIS ADMINISTRATIVOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS

Esta pesquisa é parte integrante do Trabalho de Conclusão Final (TCF) do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP-UFGD). Os dados coletados serão tabulados e utilizados em uma proposta de intervenção de modo tornar a Fiscalização Administrativa de Contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra mais eficiente.

Este questionário tem como objetivo coletar dados acerca da atuação dos FISCAIS ADMINISTRATIVOS de contratos terceirizados da Administração Pública Federal.

1. Você é, foi, ou exerce função de fiscal administrativo de contratos de terceirização (contratos com dedicação exclusiva de mão de obra)?

- sim
- Não. Neste caso, por favor, abandone essa pesquisa.

2. Qual é seu cargo?

- administrador
- contador
- assistente em administração
- outro especifique: \_\_\_\_\_

3. Qual a sua formação (em nível de graduação)?

\_\_\_\_\_

4. Há quanto tempo você atua no setor público:

- menos de 12 meses
- entre 12 e 24 meses
- entre 25 e 36 meses
- mais de 36 meses

5. Tempo em que atua como fiscal administrativo de contratos?

- menos de 12 meses

- entre 12 e 24 meses
- entre 25 e 36 meses
- mais de 36 meses

6. Em quantos contratos já atuou como fiscal administrativo?

- 1
- 2
- 3 ou mais

7. Qual o valor (anual) somado dos contratos que estão sob sua fiscalização administrativa atual?

\_\_\_\_\_

8. Você foi previamente comunicado sobre a possibilidade de assumir a fiscalização administrativa dos contratos que atua?

- sim
- não

9. Você participa e/ou participou da etapa de planejamento dos contratos que atua como fiscal administrativo?

- sim
- não

10. Para cada área de conhecimento relacionada a fiscalização administrativa de contratos, indique o seu nível de conhecimento:

Área	Níveis de conhecimento				
	1	2	3	4	5
Direito Administrativo – Licitações (normas que disciplinam o processo de seleção do fornecedor)	1	2	3	4	5
Direito Administrativo – Gestão e Fiscalização de Contratos (normas que disciplinam o acompanhamento do contrato administrativo)	1	2	3	4	5
Direito Trabalhista (direitos dos trabalhadores terceirizados vinculados ao contrato)	1	2	3	4	5
Direito Tributário (Contribuições previdenciárias dos trabalhadores vinculados ao contrato)	1	2	3	4	5



11. Quanto é designado fiscal administrativo do contrato, você faz a leitura do instrumento convocatório do certame que deu origem ao contrato?

sim

não

12. Você faz uso de instrumentos de controle (*check list*, planilhas, etc.)?

sim

não

13. Caso tenha respondido SIM a questão anterior, cite-o(s):

---



---

14. O órgão em que atua possui Manual (ou outro instrumento com orientações de como proceder) de Fiscalização Administrativa de Contratos atualizado?

sim

não

15. Você verifica se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo?

Ação	Frequência		
	Nunca	Às vezes	Mensalmente
Verifica se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo	Nunca	Às vezes	Mensalmente
Confere TODA a documentação que acompanha a nota fiscal antes de atestá-la	Nunca	Às vezes	Mensalmente
Verifica se a empresa contratada está pagando regularmente os salários, benefícios e demais encargos trabalhistas e previdenciários aos seus funcionários	Nunca	Às vezes	Mensalmente

16. Você participou de alguma capacitação específica (cursos, palestras, congressos, etc.):

\*Permite marcar mais de alternativa.

ANTES de assumir a fiscalização administrativa do contrato

DEPOIS de assumir a fiscalização administrativa do contrato

NÃO participou de capacitação

17. Você se considera plenamente capacitado para desempenhar a função de fiscal administrativo de um contrato?

- sim
- não

18. Ao desempenhar a função de fiscal minhas decisões são baseadas em:

- experiências vividas e intuição
- no meu conhecimento técnico

19. Durante a tarefa de fiscalização, quando tenho dúvidas, na atuação como fiscal, busco saná-las com:

- Assessoria Jurídica
- Chefe do meu Setor
- Unidade (setor) de Contratos
- Consultoria contratada
- Outros \_\_\_\_\_

20. Na sua opinião, qual o principal desafio na fiscalização administrativa de contratos?

\*Permite marcar mais de alternativa

- dificuldades para conciliar a função de fiscal de contratos com outras atribuições de seu cargo e/ou função
- desconhecimento acerca das cláusulas constantes no instrumento contratual
- desconhecimento acerca da legislação que trata do tema
- falta de capacitação e treinamento adequado para o exercício da função de fiscal
- outros. Especifique: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B – CHECK LIST PARA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS

Fiscalização inicial é a fiscalização da documentação no momento em que a prestação de serviços inicia. A contratada deverá apresentar no primeiro mês da prestação dos serviços a seguinte documentação:

FISCALIZAÇÃO INICIAL				
FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS (2.1 e 10.1)				
ITEM FISCALIZADO		Localização no anexo VIII-B da IN nº 05/2017	O QUÊ FISCALIZAR?	CHECAGEM
Registro dos Empregados/ Salário e Benefícios	Relação dos empregados (nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, RG e CPF)	2.1 - A.1	Quantidade de colaboradores	
			Valor dos salários	
			Valor dos benefícios e gratificações	
			Horários	
	Planilha-resumo dos funcionários (nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas)	10.1 – A 10.1 – C 10.1 – B	Tumos	
Registro dos Empregados	Fiscalizar Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	2.1 - A.2	Registro da empresa contratada	
		10.1 – B	Registro na função estabelecida em contrato	
		10.1 – D	Salário condiz com a PCFP e com a CCT	
Salário e Benefícios	Insalubridade ou Periculosidade	10.1 – F	Apresentação do PPRA, PCMSO e LTCAT	
Registro dos Empregados	Exames médicos admissionais	2.1 - A.3	Existência do Atestado de Saúde Ocupacional como APTO	

Fiscalização mensal é a fiscalização que deve ser executada antes do pagamento da fatura. A contratada deve entregar até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao Fiscal Administrativo do seu contrato os seguintes documentos:

<b>FISCALIZAÇÃO MENSAL*</b>			
<b>FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS DA CONTRATADA</b>			
<b>ITEM FISCALIZADO</b>	<b>Localização no anexo VIII-B da IN nº 05/2017</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>CHECAGEM</b>
Regularidade Tributos Federais EDAU	Item 2.1 - b.1	Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND)	
Regularidade Fazendas Estadual e Municipal	Item 2.1 - b.2	Regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal	
Regularidade FGTS	Item 2.1 - b.3	Certidão de Regularidade do FGTS (CRF)	
Regularidade INSS	Item 2.1 - b.4	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT)	
<b>FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS DA CONTRATADA (2.1 e 10.5)</b>			
<b>ITEM FISCALIZADO</b>	<b>Localização no anexo VIII-B da IN nº 05/2017</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>CHECAGEM</b>
Registro dos Empregados / Salário e Benefícios	ITEM 2.1 - C.2	Cópia da folha de pagamento analítica, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	
Registro dos Empregados / Salário e Benefícios	ITEM 2.1 – C.3	Cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e recibo de depósito bancário	
Salário e Benefícios	ITEM 2.1 – C.4	Comprovantes de entrega de benefícios suplementares - VALE TRANSPORTE	
		Comprovantes de entrega de benefícios suplementares - VALE ALIMENTAÇÃO	
		Comprovantes de entrega de benefícios suplementares - OUTROS	
Registro dos Empregados	ITEM 2.1 – C.5	Comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	

\* ATÉ O DIA TRINTA DO MÊS SEGUINTE AO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Como complemento da fiscalização mensal das obrigações previdenciárias e trabalhistas, sugere-se o preenchimento mensal da seguinte de planilha do aplicativo *Microsoft Office – Excel*, chamado de Quadro-resumo MENSAL de empregados e benefícios do contrato:

## QUADRO-RESUMO MENSAL DE EMPREGADOS E BENEFÍCIOS DO CONTRATO

Processo nº _____		<b>COMPETÊNCIA</b>																	
Contrato nº _____																			
Objeto: _____																			
Vigência: _____		Prestação de serviços referente a <b>mês/ano</b>																	
Contratada: _____		Documentação trabalhista referente a <b>mês/ano</b>																	
Telefone: _____																			
e-mail: _____																			
<b>Quantidade de empregados vinculados ao contrato:</b> _____																			
Nome do Empregado	Data de Admissão	CPF	Função	Dias trab	Salário	Remuneração				Benefícios				Descontos		Líquido a receber	Líquido Recebido	Observações	
						Insalubridade / Periculosidade %	Adicional Noturno	Gratificação	13º Salário	Adicional de Férias	V.T. a receber	V.T. a receber	V.A. a receber	V.A. a receber	A efetuar				Efetuos
1						Receber	Receber	A Receber	Recebida										
2																			
3																			
4																			
5																			
6																			
7																			
8																			

**Dourados/MS, xx/xxxx/xxxx**

\_\_\_\_\_  
Nome  
cargo

Fiscal Administrativo do Contrato xxxxxx

Fiscalização por amostragem é a solicitação por amostragem da documentação referente aos encargos trabalhistas e previdenciários, com o objetivo de verificar se os direitos dos trabalhadores estão sendo cumpridos. A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

<b>FISCALIZAÇÃO POR AMOSTRAGEM*</b>			
<b>FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS (2.1 e 10.5)</b>			
<b>ITEM FISCALIZADO</b>	<b>Localização no anexo VIII-B da IN nº 05/2017</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>CHECAGEM</b>
INSS	ITEM 2.1 - C.1	Extrato da conta do INSS	
FGTS	ITEM 2.1 - C.1	Extrato da conta do FGTS	

\* SOLICITADO PELA ADMINISTRAÇÃO

Ao final da vigência do contrato, seja por extinção ou rescisão, contratada deverá entregar cópia da documentação abaixo relacionada, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:

<b>EXTINÇÃO OU RESCISÃO DO CONTRATO</b>			
<b>FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS</b>			
<b>ITEM FISCALIZADO</b>	<b>Localização no anexo VIII-B da IN nº 05/2017</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>CHECAGEM</b>
Registro dos Empregados / Salário e Benefícios	ITEM 2.1 - D.1	Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria	
INSS/FGTS	ITEM 2.1 - D.2	Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais	
FGTS	ITEM 2.1 - D.3	Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado	
Registro dos Empregados	ITEM 2.1 - D.4	Exames médicos demissionais dos empregados dispensados	

Em caso de indício de irregularidade, por parte da contratada, a referida poderá ser penalizada de acordo com a legislação em vigor e as cláusulas contratuais. Em alguns casos, poderá haver retenção do pagamento a ser efetuado e em casos mais graves poderá ensejar até a rescisão contratual.

<b>EM CASO DE INDÍCIO DE IRREGULARIDADE</b>			
<b>COMO PROCEDER</b>			
<b>ITEM FISCALIZADO</b>	<b>NOTIFICAR</b>	<b>RETENÇÃO DO PAGAMENTO</b>	<b>CHECAGEM</b>
Regularidade Tributos Federais E DAU	-	Não. É caso de rescisão contratual.	
Regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal	-	Não. É caso de rescisão contratual.	
Certidão de Regularidade do FGTS (CRF)	Ministério do Trabalho	Não. É caso de rescisão contratual.	
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT)	-	Não. É caso de rescisão contratual.	
Regularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS) dos funcionários que fazem parte do contrato	Receita Federal do Brasil (RFB)	Sim, no valor previsto para pagamento de INSS na PCFP.	
Regularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS	Ministério do Trabalho	Sim, no valor previsto para pagamento de FGTS na PCFP.	
Regularidade no pagamento de salários e benefícios	Ministério do Trabalho	Sim, no valor ou diferença prevista para pagamento do item inadimplido na PCFP.	