

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS  
PÚBLICOS

JULIANA APARECIDA FERREIRA CAVECCI

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: proposta de aprimoramento a partir de um  
estudo em *campi* selecionados do IFSP.**

São Carlos

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS  
PÚBLICOS

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: proposta de aprimoramento a partir de um estudo em  
*campi* selecionados do IFSP.

JULIANA APARECIDA FERREIRA CAVECCI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: WAGNER DE SOUZA LEITE MOLINA

São Carlos  
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - UFSCar  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS  
PÚBLICOS - PPGGOSP

---

**Folha de aprovação**

---

Assinatura dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Mestrado da candidata Juliana Aparecida Ferreira Cavecci, realizada em 02/10/2020:

**Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina**

Universidade Federal de São Carlos

**Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca**

Universidade Estadual Paulista

**Profa. Dra. Daniele Souza de Carvalho**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Campus Avaré

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

## RESUMO

Com o objetivo de identificar e classificar as fragilidades e virtudes das sistemáticas de fiscalização de contratos em *campi* selecionados do IFSP, no período de 2013 a 2019, para os contratos de limpeza e vigilância, essa pesquisa traz apontamentos sobre essa realidade, analisando aspectos positivos observados, bem como pontos de vulnerabilidade, que demandam melhorias, para, então, apontar sugestões que beneficiariam a atividade. Toda essa análise demonstra a importância da fiscalização para a efetividade dos contratos públicos, de modo a buscar uma execução adequada dos serviços, garantindo o atendimento das necessidades de seus usuários, o melhor emprego do dinheiro público e para ampliar a transparência dos atos da Administração Pública. Também fica evidente a carência de instruções e normativas que estabeleçam diretrizes dentro das quais a fiscalização seria, de fato, considerada adequada. Por fim, é feita uma abordagem a respeito do IFSP e dos *campi* Avaré, Boituva e Salto, selecionados para esta pesquisa, para, então, realizar a análise dos resultados obtidos, através de questionário aplicado aos fiscais de contratos, que, em muito, confirmou os apontamentos encontrados nas literaturas, que evidenciam a problemática de uma execução da fiscalização de contratos, muitas vezes, a segundo plano e concomitantemente com outras atividades desempenhadas por esses servidores, na maioria das vezes, pouco capacitados para o desempenho da função. A estratégia metodológica dessa pesquisa se concentrou na abordagem qualitativa, delineada por pesquisa-ação, de caráter exploratório, com uso de pesquisa documental, de observação participante e da aplicação de questionário semiestruturado para coleta de dados.

**Palavras-chave:** Terceirização. Fiscalização de contratos. Setor público. Institutos Federais.

## ABSTRACT

Aiming to identify and classify the weaknesses and virtues of the inspection contracts system in selected *campi* of the IFSP, in the period from 2013 to 2019, for cleaning and security contracts, this research brings notes about this reality, analyzing positive aspects observed, as well as vulnerability points, which demand improvements, to then, point out suggestions that would benefit the activity. The whole analysis disclose the importance of inspection for the effectiveness of public contracts, in order to seek an adequate execution of services ensuring that the needs of its users are met, for the best use of public resources and to increase the transparency of Public Administration acts. It is also evident the lack of instructions and regulations that establish guidelines within which the inspection would, in fact, be considered adequate. Finally, it is made an approach about the IFSP and Avaré, Boituva and Salto *campi*, selected for this research, to then perform the analysis of the results obtained, through a survey applied to the contract inspectors, which, in many cases, confirmed the notes found in the literature, that evidence the problem of an inspection contract performance, many times, in the background and concomitantly with other activities executed by these, most of the time, low-skilled workers to perform the function. The methodological strategy of this research focused in the qualitative approach, outlined by action research, of an exploratory nature, using documentary research, participant observation and the application of a semi-structured questionnaire for data collection.

**Keywords:** Outsourcing. Contracts inspection. Public Sector. Federal Institutes.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me permitir vivenciar mais essa etapa em minha vida, pela proteção a cada viagem e por ser o dono das minhas decisões e conquistas.

Agradeço também a meu pai, que sempre nos incentivou a estudar e buscar nossos objetivos, sendo também meu grande incentivador a prestar concursos públicos e ir cada vez mais longe. Se hoje atuo nessa área, é graças aos conselhos que ele me deu. E como sou grata por isso!

Ao meu marido, pelo incentivo, compreensão em cada momento em que me ausentei para me dedicar a esse mestrado e pela companhia, sempre que possível, desde o processo seletivo até à fase de conclusão.

Ao meu irmão, pelo exemplo, torcida e por me incentivar sempre! À sua esposa, Bruna, pela torcida e à Mari, por alegrar nossos dias.

Aos meus amigos que sempre torceram por mim e que acompanharam essa etapa e que sei que vibrarão com minha conquista final.

E aos novos amigos, encontrados na turma do mestrado e que fizeram os nossos dias de aula ainda melhores. Amigos do mestrado que seguirão para a vida: Fabiana, Júlio, Maria Emília.

Ao companheiro de viagem, amigo e colega de trabalho, Gustavo. Obrigada pela carona, pelas conversas, pelas parcerias nos trabalhos das disciplinas, enfim, por tudo!

Ao IFSP – Campus Avaré, pela oportunidade de me dedicar integralmente ao mestrado, e aos *campi* Boituva e Salto por autorizarem a realização a pesquisa com seus servidores.

A todos que se dispuseram a participar dessa pesquisa, que em muito contribuíram para o seu resultado. Espero que ela traga frutos de melhorias para todos!

Ao meu orientador, prof. Wagner, pelos ensinamentos compartilhados e pelo direcionamento em minha pesquisa. Foi fundamental para viabilizá-la.

À banca, formada pelos professores Sérgio e Daniele, que gentilmente aceitaram fazer parte das etapas de qualificação e defesa, contribuindo com um olhar ainda mais crítico, de modo a enriquecer essa pesquisa.

A todos, meu muito obrigada!

“Todos os nossos sonhos podem se realizar, se  
tivermos a coragem de persegui-los.”

Walt Disney

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Tempo de exercício antes da designação como fiscal de contratos. ....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 2 – Experiência anterior com a fiscalização de contratos continuados.....</b>	<b>59</b>
<b>Figura 3 – Tempo de permanência na fiscalização de contratos de limpeza e vigilância. .....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 4 – Fatores considerados para a designação como fiscais de contratos, sob a ótica desses servidores. ....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 5 – Quantidade de cursos ou treinamentos feitos pelos servidores. ....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 6 – Cursos ou treinamentos ofertados pelo IFSP. ....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 7 – Motivação dos servidores em atuar como fiscais. ....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 8 – Segurança em desenvolver a fiscalização de contratos.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 9 – Dificuldades da fiscalização de contratos.....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 10 – Interesse em continuar atuando na fiscalização de contratos.....</b>	<b>66</b>
<b>Figura 11 – Adequação em relação ao art. 40 da IN ° 05/2017.....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 12 – Documentos recebidos antes do início da fiscalização do contrato. ....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 13 – Utilização de manual de fiscalização de contratos no campus.....</b>	<b>70</b>
<b>Figura 14 – Desenvolvimento de mecanismos facilitadores da fiscalização de contratos. .....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 15 – Consideração das opiniões dos fiscais para novas contratações de serviços.</b>	<b>72</b>
<b>Figura 16 – Uso do Termo de Referência na rotina de fiscalização.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 17 – Participação dos fiscais na elaboração do Termo de Referência.....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 18 – Segregação de funções. ....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 19 – Existência de tempo exclusivo para a fiscalização de contratos. ....</b>	<b>75</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Classificações de pesquisas.....</b>	<b>17</b>
<b>Quadro 2 – Fontes analisadas.....</b>	<b>21</b>
<b>Quadro 3 – Quantitativo de fiscais identificados.....</b>	<b>22</b>
<b>Quadro 4 – Fiscais de contratos por campus e total.....</b>	<b>23</b>
<b>Quadro 5 – Servidor efetivo x profissional terceirizado. ....</b>	<b>34</b>
<b>Quadro 6 – Vantagens e desvantagens da terceirização. ....</b>	<b>34</b>
<b>Quadro 7 – Situações ideais para a fiscalização de contratos adequada.....</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 8 – Roteiro ideal para fiscalização de contratos. ....</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 9 – Questionário de pesquisa.....</b>	<b>57</b>

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CEFET/SP	Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
ENAP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
IFSP	Instituto Federal De Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IN	Instrução Normativa
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
TCU	Tribunal de Contas da União
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Justificativa, caracterização do problema de pesquisa e dos objetivos a serem alcançados .....	14
1.2 Métodos de pesquisa.....	17
<b>2 DEFINIÇÕES E HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....</b>	<b>24</b>
2.1 Terceirização x concessão pública .....	24
2.2 Definindo o termo terceirização .....	25
2.3 Terceirização no setor público brasileiro.....	27
2.4 Vantagens e desvantagens da terceirização .....	30
<b>3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>37</b>
<b>4 TERMO DE REFERÊNCIA: DEFINIÇÃO E IMPORTÂNCIA PARA A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....</b>	<b>40</b>
<b>5 MAS O QUE É, DE FATO, A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS?.....</b>	<b>43</b>
5.1 A fiscalização de contratos .....	45
5.2 Tipos de fiscalização .....	48
5.3 Perfil do fiscal de contratos .....	49
<b>6 O CASO ESTUDADO: O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO.....</b>	<b>54</b>
6.1 Campus Avaré .....	55
6.2 Campus Boituva .....	55
6.3 Campus Salto.....	56
<b>7 RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>57</b>
7.1 Caracterização do fiscal de contratos .....	58
7.2 Atividade de fiscalização de contratos .....	67
7.3 Termo de referência.....	72

7.4 Segregação de funções.....	74
7.5 Sugestões de melhorias dadas pelos fiscais.....	76
7.6 Discussão dos resultados .....	77
<b>8 SUGESTÕES DE MELHORIAS .....</b>	<b>78</b>
8.1 Setor de gestão e fiscalização de contratos.....	79
8.2 Contratação de profissional de Direito .....	80
8.3 Contratação de servidores capacitados para a fiscalização .....	80
8.4 Comissão de fiscalização de contratos .....	81
8.5 Adequação à IN nº 05/2017.....	81
8.6 Criação de um modelo baseado nas agências reguladoras .....	82
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>
<b>APÊNDICE A – Questionário .....</b>	<b>94</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Regulamentada, na esfera pública, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a terceirização de atividades como vigilância, limpeza, jardinagem, manutenção, copeiragem, entre outros, é, atualmente, uma situação comum na rotina do serviço público.

Pauta da recente mudança na Lei Trabalhista, proposta pelo governo de Michel Temer, em 2016, e que, em 2017, teve aprovada a possibilidade da ampliação da terceirização a outras atividades das organizações, este assunto levanta várias questões quando analisados seus impactos no dia a dia de instituições.

Por um lado, considerando os aspectos positivos para a sua adoção, a terceirização de serviços é vista como uma possível forma de gerar economia aos cofres públicos; como uma opção para as instituições suprirem suas necessidades de serviços e reposição de cargos extintos, mas ainda necessários ao bom funcionamento das organizações; além de ser apontada como um fator contribuinte para o aumento da qualidade dos serviços prestados e fortalecedor da economia, uma vez que contribui para a geração de empregos relacionados às empresas prestadoras de serviços.

No entanto, há que se considerar também aspectos apontados como controversos, como a relação entre a terceirização e a precarização das relações de trabalhos, tema amplamente abordado em literatura específica, bem como o questionamento existente quanto a real garantia de melhora da qualidade dos serviços quando terceirizados ou se, de fato, existe economia dos cofres públicos ao terceirizar determinados serviços, entre outros.

Tais fragilidades conduzem a um ponto fundamental na caracterização de nossa problemática de pesquisa: que, com a terceirização de serviços, torna-se inevitável a nomeação de servidores públicos como fiscais destes contratos, uma vez que há previsão legal (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) para que essa atividade seja desempenhada pela Administração Pública através de seus servidores.

Neste sentido, é importante destacar que, na execução diária da fiscalização, a fim de garantir os direitos dos funcionários terceirizados e bom desempenho do contrato, através do cumprimento fiel de suas cláusulas e de seu Termo de Referência, é de extrema importância que esse profissional tenha conhecimentos em relação a legislações e particularidades de cada contrato a ser fiscalizado.

Mas “é óbvio que ao prestar o concurso público, o servidor não o fez para a função de fiscal de contrato. Essas obrigações, no entanto, ainda que não estivessem expressas, estão implícitas nos deveres gerais do servidor” (VIEIRA; CASTRO, 2012, p. 92).

Entretanto, vale ressaltar que, embora a terceirização seja permitida através de leis, observa-se a carência de um dispositivo legal e de um mecanismo que de fato dê diretrizes à atividade de fiscalização desses contratos a ponto de dar todo o suporte necessário aos servidores designados para o exercício dessa função, em sua rotina de fiscalização.

Deste modo, para que a terceirização seja, de fato, bem sucedida, alcançando os objetivos da sua adoção, tais como a manutenção ou, até mesmo, o aumento da qualidade dos serviços prestados e a redução de custos organizacionais, entre outros, fiscalizar esses contratos surge como parte fundamental deste processo, de modo que um sistema de fiscalização bem planejado e bem executado torna-se primordial.

### **1.1 Justificativa, caracterização do problema de pesquisa e dos objetivos a serem alcançados**

A escolha do tema fiscalização de contratos públicos se deu tanto pela experiência enquanto servidora pública e fiscal de contratos, quanto pela carência de pesquisas que abordem esta temática.

Ao realizar uma revisão bibliográfica sistemática sobre o tema, de modo geral, em livros, artigos científicos, legislações e demais estudos na área, através de pesquisas realizadas no Portal de Periódicos Capes e no Repositório Institucional da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), observou-se uma concentração das pesquisas em abordagens como a precarização das relações de trabalho resultantes da terceirização. Já quando o foco é a fiscalização de contratos, o número de resultados encontrados passa a ser bem menor.

Para a realização das buscas foram utilizados termos como terceirização, terceirização de serviços, gestão terceirização, concessão de serviços públicos, fiscalização de contratos, entre outros.

Foram analisados e selecionados os resultados obtidos nas buscas, dividindo os artigos e demais trabalhos por tema de estudo para compreensão dos assuntos já abordados em pesquisas anteriores e para justificar a relevância desta pesquisa.

Os resultados desta classificação apontam que de um total de 80 artigos analisados, 34,78% tratavam, como já dito, da precarização das relações e condições de trabalho resultantes da terceirização, totalizando 24 artigos, enquanto apenas 9 trabalhos (13,04%) tratam da

temática da fiscalização de contratos. Outros temas abordados são: gestão, legislação, concessão de serviços, definição do termo terceirização, além de pesquisas voltadas para o setor privado ou que abordam suas vantagens e desvantagens para a Administração Pública.

Ainda, há que se considerar que, conforme Severino (2007, p. 214), “a temática deve ser realmente uma problemática vivenciada pelo pesquisador”, não a nível sentimental, “mas no nível da avaliação da relevância e da significação dos problemas abordados para o próprio pesquisador, em vista de sua relação com o universo que o envolve” (SEVERINO, 2007, p. 215).

Deste modo, unindo a experiência profissional na área, que comprova, entre outros fatores, o grau de responsabilidade de um servidor que desempenha esta função, bem como a importância desta atividade para a garantia de atendimento das necessidades da Administração Pública ao celebrar tais contratos, à dificuldade de obter pesquisas que tratem da fiscalização de contratos de serviços públicos, assim como normativas que subsidiem a atividade, tornou-se evidente a carência, a necessidade de mais pesquisas e geração de mais conhecimento sobre o assunto, justificando, assim, a escolha deste tema.

Por fim, entende-se também que melhorias nas atividades de fiscalização, principalmente aquelas que visam garantir que servidores que desempenham essa função detenham, de fato, o conhecimento da tarefa que lhes é incumbido, podem refletir na condição do serviço prestado às instituições, garantindo o atendimento das demandas da Administração Pública e da comunidade em geral, além de poder proporcionar uma garantia de que os direitos dos trabalhadores serão efetivamente respeitados, o que levaria a um impacto social também perceptível.

Assim sendo, podemos caracterizar como pergunta inicial desta pesquisa: **quais são as fragilidades e virtudes das sistemáticas de fiscalização de contratos de limpeza e vigilância nos campi de Avaré, Boituva e Salto do IFSP?**

Responder à pergunta acima é, portanto, o objetivo geral desta pesquisa e pode ser desdobrado nos seguintes objetivos específicos:

1. Compreender a função exercida pela fiscalização de contratos no contexto atual da gestão pública no Brasil.
2. Conhecer as especificidades da fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados (limpeza e vigilância) em instituições públicas federais de ensino selecionadas.

3. Caracterizar os fiscais de contratos que atuaram nos *campi* Avaré, Boituva e Salto, do IFSP, no período compreendido por essa pesquisa.
4. Compreender a relevância do Termo de Referência para a prática da fiscalização desses contratos, nas unidades selecionadas.
5. Apurar situações ideais para a fiscalização de contratos de acordo com os casos estudados.
6. Definir um roteiro ideal para a fiscalização de contratos de serviços continuados.

Para nos aprofundarmos neste assunto, esta pesquisa se divide em oito capítulos que abordam:

- A terceirização, dando uma definição, o histórico da sua implantação na Administração Pública brasileira e apontando as suas vantagens e as suas desvantagens (capítulo 2);
- O Princípio da Eficiência, enquanto princípio constitucional a que se sujeitam todas as ações dos agentes públicos e, conseqüentemente, da própria Administração (capítulo 3);
- O Termo de Referência, como documento base das ações de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados (capítulo 4);
- A atividade de fiscalização de contratos como instrumento viabilizador da eficiência na execução dos contratos celebrados para execução de serviços terceirizados, bem como a delimitação do perfil do fiscal de contratos (capítulo 5);
- O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, abordando seu histórico e destacando os três *campi* que compõem essa pesquisa: Avaré, Boituva e Salto (capítulo 6);
- Resultados da pesquisa: em que se realiza a análise de cada pergunta da pesquisa (capítulo 7);
- Sugestões de melhorias, em que são apontadas opções que, se implantadas, poderiam melhorar e tornar mais efetiva as ações de gestão e fiscalização de contratos da instituição e, até mesmo, dos órgãos públicos.

Por fim, são feitas as análises propostas e apresentados os resultados encontrados nos casos analisados, com a proposição de melhorias que podem contribuir com o alcance da

eficiência nessas ações e com o melhor desempenho das contratações de prestação de serviços em setores públicos.

## 1.2 Métodos de pesquisa

Para iniciarmos esse ponto, tomaremos por base a explicação de Gil (2010) em relação à classificação das pesquisas. Para ele, elas podem ser classificadas de várias formas, entre elas, de acordo com “a área de conhecimento, a finalidade, o nível de explicação e os métodos adotados” (GIL, 2010, p. 26), conforme quadro elaborado a seguir.

**Quadro 1 - Classificações de pesquisas.**

Tipo de classificação	Classificação
Área de conhecimento	1. Ciências Exatas e da Terra; 2. Ciências Biológicas; 3. Engenharias; 4. Ciências da Saúde; 5. Ciências Agrárias; 6. Ciências Sociais Aplicadas; 7. Ciências Humanas.
Finalidade	1. Pesquisa básica pura; 2. Pesquisa básica estratégica; 3. Pesquisa aplicada; 4. Desenvolvimento experimental.
Objetivos	1. Exploratória; 2. Descritiva; 3. Explicativa.
Métodos empregados (delineamento da pesquisa)	1. Pesquisa bibliográfica; 2. Pesquisa documental; 3. Pesquisa experimental; 4. Ensaio clínico; 5. Estudo caso-controle; 6. Estudo de coorte; 7. Levantamento de campo ( <i>survey</i> ); 8. Estudo de caso; 9. Pesquisa etnográfica; 10. Pesquisa fenomenológica; 11. Teoria fundamentada nos dados ( <i>grounded theory</i> ); 12. Pesquisa-ação 13. Pesquisa participante.

Fonte: elaboração própria da autora, com base em Gil (2010, p. 25-29).

Desta forma, considerando as classificações acima elencadas, quanto à área de conhecimento, esta pesquisa faz parte das Ciências Sociais Aplicadas. No que diz respeito à sua finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que está voltada “à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica” (GIL, 2010, p. 27), ou seja, a atividade de fiscalização de contratos. E quanto aos objetivos, pode ser classificada como pesquisa exploratória.

Trata-se, ainda, de uma pesquisa com abordagem qualitativa, com elementos de pesquisa-ação, aproximando-se da pesquisa fenomenológica e com uso da observação participante para conhecimento mais amplo do fenômeno aqui abordado. Realizou-se a pesquisa documental para levantamento de informações acerca da instituição e dos *campi* estudados e foram utilizadas técnicas de *survey* para aplicação dos questionários aos participantes da pesquisa.

Charoux (2004) esclarece que a pesquisa de abordagem qualitativa tem seu foco mais na profundidade do assunto que na extensão de sua amostra, se comparada à pesquisa quantitativa. Para ela, este tipo de pesquisa “não se apoia na extensão da amostra ou número de informantes, mas na riqueza e no detalhamento extraídos destas” (CHAROUX, 2004, p. 38).

Além disso, a autora explica que a abordagem qualitativa tem como objetivo não apenas o estudo de um objeto ou fato em específico, como também o contexto em que está inserido. “O foco do trabalho qualitativo é conhecer o significado que se confere ao objeto estudado, pontos de vista, processos, percepções, abstrações, enfim, a perspectiva dos participantes da situação estudada” (CHAROUX, 2004, p. 38).

Já em relação à pesquisa-ação, Collis e Hussey (2005, p. 71) explicam que se trata “de uma abordagem que presume que o mundo social está em mudança contínua, e que o pesquisador e a pesquisa propriamente dita são parte dessa mudança”, destacando ainda que é uma pesquisa voltada para a busca de “uma maneira eficaz de motivar uma mudança consciente em um ambiente parcialmente controlado” (COLLIS; HUSSEY, 2005, p. 71).

Ao caracterizar a pesquisa-ação, Thiollent (2011) cita, entre outros pontos, a interação entre o pesquisador e aqueles que vivenciam diretamente a situação estudada (no caso, os servidores fiscais de contratos terceirizados), a caracterização do objeto da pesquisa como sendo a situação em estudo e os problemas nela encontrados, além da não limitação da pesquisa a uma ação, buscando também agregar conhecimentos ao pesquisador, bem como aumentar a conscientização dos grupos que fazem parte do problema em questão.

Thiollent (2011) ainda define dois tipos de objetivos deste tipo de pesquisa: o prático e o de conhecimento. Quanto ao objetivo prático, defende que está direcionado à solução do

problema pesquisado, por meio de propostas de soluções e ações que poderiam trazer melhorias à situação abordada.

Já sobre a geração do conhecimento, bastante enfatizada por Thiollent (2011) como sendo um dos objetivos e uma das características deste tipo de pesquisa, o autor defende que “a pesquisa-ação não é constituída apenas pela ação ou pela participação. Com ela é necessário produzir conhecimentos, adquirir experiência, contribuir para a discussão ou fazer avançar o debate acerca das questões abordadas” (THIOLLENT, 2011, p. 28).

Neste sentido, o autor explica que “não se trata apenas de resolver um problema imediato e sim desenvolver a consciência da coletividade nos planos político ou cultural a respeito dos problemas importantes que enfrenta” (THIOLLENT, 2011, p. 24-25), mesmo que as soluções não sejam viáveis em um curto prazo. “O objetivo é tornar mais evidente aos olhos dos interessados a natureza e a complexidade dos problemas considerados” (THIOLLENT, 2011, p. 25).

No que diz respeito à pesquisa fenomenológica, Gil (2010, p. 39) esclarece que se trata de um tipo de pesquisa que “busca a interpretação do mundo através da consciência do sujeito formulada com base em suas experiências. Seu objeto é, portanto, o próprio fenômeno”, ou seja, a atividade de fiscalização de contratos tal qual é vivenciada pelos servidores fiscais dos contratos selecionados.

Já a pesquisa exploratória, segundo Collis e Hussey (2005, p. 24), “é realizada sobre um problema ou questão de pesquisa quando há poucos ou nenhum estudo anterior em que possamos buscar informações sobre a questão ou problema”.

Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 63) ainda explicam que esse tipo de pesquisa tem “por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter uma nova percepção dele e descobrir novas ideias”.

Neste sentido, cabe esclarecer que, considera-se como parte desta pesquisa todo o período por mim dedicado à atividade de fiscalização de contratos. Tempo em que surgiu o interesse pelo tema frente à complexidade observada no desenvolver desta atividade. Neste período, foram propostas melhorias pontuais e foram criados mecanismos que facilitassem a rotina de trabalho, enquanto fiscal de contrato, que, em momento oportuno desta pesquisa, serão levantados e analisados, quanto aos impactos daquelas ações que foram implementadas, bem como considerados os fatores limitadores das propostas cuja implementação foi inviabilizada.

Outro recurso utilizado para esta pesquisa foi a observação não participante da situação, em especial, no campus Avaré. Colocada como parte fundamental da pesquisa por Gil (2008,

p. 100), “a observação nada mais é que o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano”.

Marconi e Lakatos (2002, p. 88) colocam a observação como o início da pesquisa social, ajudando “o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento”.

Por fim, foram utilizadas técnicas de *survey* para aplicação do roteiro semiestruturado de perguntas em meio eletrônico. Conforme Prodanov e Freitas (2013), este método é utilizado para interrogar participantes da pesquisa, por meio de questionários, a fim de conhecer determinada situação.

Sobre o roteiro de perguntas aplicado para esta pesquisa (apêndice I), ele foi dividido nas seguintes seções:

- Caracterização do fiscal de contrato: visando identificar as características dos fiscais em relação ao tempo em que atua como fiscal de contratos, bem como quanto tempo levou para sua designação como fiscal de contratos dentro do IFSP, suas experiências anteriores com a atividade, habilidades, treinamentos realizados, motivação em desempenhar a função, entre outras;
- Atividade de fiscalização de contratos: nesta seção busca-se entender como a atividade é feita por cada fiscal de contratos, visando identificar a uniformidade ou particularidades do processo para cada um dos respondentes, assim como seu conhecimento em relação aos documentos necessários à adequada fiscalização, as dificuldades enfrentadas e os aspectos positivos por eles observados nessa rotina;
- Termo de referência: a fim de observar se este documento era ou é utilizado pelos fiscais na execução de sua fiscalização, bem como entender, na visão deles, quais informações importantes para atividade e que deveriam compor este termo;
- Segregação de funções: com o intuito de entender se os fiscais de contratos das unidades selecionadas do IFSP eram responsáveis apenas pela fiscalização de contratos ou desempenhavam outras funções nos *campi*;
- Sugestões de melhorias: como um espaço para colaboração em relação às melhorias que podem ser aplicadas à atividade.

Como já informado, trata-se de uma pesquisa-ação desenvolvida em três *campi* do IFSP (Campus Avaré, Campus Boituva e Campus Salto) para levantamento inicial do cenário da fiscalização nessas unidades, buscando entender como a fiscalização é tratada dentro de cada

campus, desde como é feita a escolha dos fiscais até o suporte que eles recebem da instituição no que se refere a treinamentos e apoio para tratar de assuntos da fiscalização, e como a atividade é desenvolvida na rotina dos trabalhos.

O intuito também é levantar aspectos positivos do modo como a fiscalização de contratos terceirizados de limpeza e vigilância é realizada nos *campi* e também identificar pontos em que é possível propor melhorias, sempre visando ao atendimento, de fato, do interesse público.

Nesta etapa, aplicou-se um roteiro semiestruturado de questões (apêndice 1) a servidores que atuam ou atuaram como fiscais de contrato dos serviços de limpeza e vigilância dos três *campi*, no período de 2013 a 2019.

Em relação à pesquisa documental, utilizada para levantamento de informações acerca das unidades do IFSP consideradas para a realização desta pesquisa e para levantamento dos fiscais de contratos, através das portarias de nomeação, Gil (2010), ao distingui-la da pesquisa bibliográfica, explica que “a pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas” (GIL, 2010, p. 30).

No caso desta pesquisa, foram consultadas informações em *sites* institucionais, nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e em relatório de gestão para levantamento de informações quanto às portarias de autorização de funcionamento dos *campi*, sobre os cursos ofertados em cada unidade, dentre outras.

De maneira geral, o quadro abaixo aponta, em resumo, os tipos de documentos utilizados na pesquisa documental, para levantamento de dados, bem como o quantitativo de cada um:

**Quadro 2 – Fontes analisadas.**

<b>Tipo de documento ou fonte</b>	<b>Quantidade</b>
Boletins de serviços	60
Informativo de contratos	01
Legislações	23
Manuais de fiscalização de contratos	09
Planos de Desenvolvimento Institucional	03
Portarias de autorização funcionamento	03
Portarias de designação de fiscais	42
Prospecto institucional	01
Relatório de gestão	01
<i>Sites</i> institucionais	04
<b>Total de documentos</b>	<b>147</b>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos documentos consultados para esta pesquisa.

Para escolha dos *campi* em que se aplicou o questionário, foram utilizados critérios como facilidade de contato e autorização para realização da pesquisa, bem como a localização do campus em relação ao campus Avaré.

Sobre a identificação dos fiscais de contratos que foram convidados a participar desta pesquisa, como já mencionado, foi feita por meio de consulta aos *campi* e de análise de portarias emitidas por cada campus escolhido dentro do período de tempo considerado para esta pesquisa (de 2013 a 2019).

**Quadro 3 – Quantitativo de fiscais identificados.**

<b>Tipo de documento</b>	<b>Avaré</b>	<b>Boituva</b>	<b>Salto</b>
Portarias de designação de fiscais de contratos	15	06	16
<b>Total de servidores</b>			<b>37</b>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos documentos levantados junto aos *campi*.

Embora o total de servidores identificados nas portarias de designação para fiscalização de contratos seja 37, foram considerados 36 profissionais aptos a participar, pela eliminação da autora desta pesquisa.

Em alguns casos, devido ao acesso mais difícil às portarias de designação de fiscais de contratos, o levantamento das portarias teve que ser feito através de análise dos boletins de serviços, que são documentos elaborados, atualmente, por cada campus e, anteriormente, pela Reitoria do IFSP, trazendo as portarias emitidas em cada unidade, não só de fiscalização de contratos, mas de substituição, por exemplo, entre outras, além de apontamentos de cargos, diárias pagas aos servidores da instituição, entre outras informações.

Outro documento analisado foi um informativo de contratos que relaciona cada contrato do campus a seus fiscais, como forma de informar a comunidade escolar os responsáveis pela fiscalização de cada contrato.

De acordo com os dados levantados junto às três unidades da instituição, estariam aptos a responder esta pesquisa, por terem atuado como fiscais destes contratos dentro do período de tempo considerado para a pesquisa:

**Quadro 4 – Fiscais de contratos por campus e total.**

<b>Campus</b>	<b>Fiscais de contrato de limpeza</b>	<b>Fiscais de contrato de vigilância</b>	<b>Servidores fiscais de contratos dos dois serviços</b>	<b>Total de servidores (fiscais)</b>
Avaré	09	09	03	15
Boituva	04	04	02	06
Salto	06	11	01	16
<b>Totais</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>06</b>	<b>37</b>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nas portarias analisadas.

Para viabilização desta pesquisa, fez-se necessário estabelecer um recorte de tempo – de 2013 a 2019, que se justifica pelo fato de que a expressiva expansão do IFSP ocorreu a partir de 2010, conforme demonstrado no Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 (INSTITUTO, 2013, p. 47-48).

Sobre a escolha dos contratos de limpeza e vigilância, entre tantos outros contratos continuados de serviços terceirizados, deu-se pelo fato de serem contratos comuns a qualquer unidade do IFSP e essenciais ao funcionamento dos *campi*.

A título de esclarecimento, justifica-se a classificação desta pesquisa como pesquisa-ação, pelo fato de que a experiência adquirida na fiscalização de contratos serviu como parte desta pesquisa, assim como as melhorias propostas, como, por exemplo:

- A criação de formulário para liberação de acesso ao campus, disponível no *site* do IFSP-Campus Avaré;
- Proposta de alteração e inclusão de informações no Termo de Referência, em fase que antecedeu nova licitação de contrato de vigilância, ainda que não tenha sido viável devido aos procedimentos necessários e o tempo hábil até o prazo para nova contratação;
- Além da participação em reunião recente para análise da viabilidade de adequação do modelo de fiscalização vigente no campus ao proposto no art. 40 da IN nº 05/2017, realizada entre administração do campus e fiscais de contratos de serviços continuados.

## **2 DEFINIÇÕES E HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

### **2.1 Terceirização x concessão pública**

Terceirização, um tema bastante abordado no mundo atual, é definido por Barthélemy (2004) como sendo a transferência total ou parcial da atividade de uma organização para uma empresa prestadora de serviço. Ou ainda, como conceitua Bresser-Pereira (1998, p. 61), no contexto do setor público, “terceirizar é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”

Em outras palavras, terceirizar é delegar, para uma empresa prestadora de serviços, atividades da empresa contratante – ou organização pública – por meio da celebração de contratos entre as duas, seja pela busca de uma melhor especialização na realização do trabalho, refletindo no aumento da qualidade dos serviços prestados, ou para gerar economia à organização contratante ou ainda para que esta possa focar na sua atividade principal.

Neste ponto, há que se diferenciar a terceirização da concessão pública: na primeira, quem paga pelos serviços é o próprio Estado, enquanto na concessão, é o usuário que faz esse pagamento (TEIXEIRA; MARTELANC; PRADO FILHO, 2009).

Ou então, trazendo uma definição mais completa de Di Pietro (2015, p. 78), concessão é “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”, como ocorre nas áreas petrolífera, de energia elétrica e telecomunicações, entre outras.

E vale ressaltar que, conforme defendem Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009, p. 8), “a doutrina da concessão de serviços públicos é muito mais densa e elaborada do que a das terceirizações”.

Afinal, diante das concessões, fica evidente o conflito de interesses das partes, pois, de um lado, tem-se o serviço público, que deveria atender às necessidades da sociedade e na outra ponta, a iniciativa privada na figura da concessionária, que, por natureza, tem por objetivo o lucro nas suas operações.

Por isso e por se tratar da concessão de setores tidos como monopólios naturais, essa relação entre governo, sociedade e iniciativa privada, no melhor modelo agente-principal, caracterizada por interesses distintos e, muitas vezes, conflituosos entre as partes, esse assunto passou a carecer de uma forma de fiscalização.

Criam-se, então, as agências reguladoras, como organizações capazes de regulamentar os serviços, fazer todo o processo licitatório para a concessão do objeto, além de definir tarifas e reajustes, acompanhar a execução dos serviços, controlando e aplicando sanções, quando necessário, bem como atuar como ouvidoria de denúncias ou reclamações por parte dos usuários, entre outros (DI PIETRO, 2015).

Como exemplo dessas agências, é possível citar a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), entre outras.

E, por toda essa complexidade, pela relação estabelecida através da concessão pública (entre sociedade, Governo e concessionárias), pela necessidade de atendimento das demandas da sociedade, ao mesmo tempo em que seja justa a concessão para a iniciativa privada, do ponto de vista de seus interesses, além da presença cada vez mais numerosa desses casos, é que se torna possível, em um primeiro momento, começar a entender a maior concentração de publicações na temática concessão pública em relação à terceirização.

Mais do que isso, inevitavelmente, quando se reflete sobre a ênfase que foi dada e o cuidado dedicado ao tema específico das concessões públicas e, em especial, no que diz respeito à criação de agências que regulamentassem esse novo formato de prestação dos serviços e se confronta com a carência de normativas e ações voltadas ao controle da terceirização é que, finalmente, pode-se entender esse volume maior de publicações quando o tema é a concessão de serviços.

De fato, o que se evidencia diante dessa realidade é que faltou à terceirização uma maior atenção por parte dos planejadores do governo (bem como entre os estudos acadêmicos) no que tange às normativas e fiscalização, quando comparada à concessão pública, ainda que as ações voltadas a esse último caso pudessem servir como um bom modelo a ser adotado também para as terceirizações, considerando-se as devidas adaptações.

Entretanto, embora seja uma temática importante, não será feito um aprofundamento nessa diferenciação e análise, deixando-a para trabalhos que tenham esse fim, uma vez que este não é o objetivo desta pesquisa.

## **2.2 Definindo o termo terceirização**

Feita essa diferenciação inicial e, voltando para o foco desta pesquisa, Girardi (1999) explica que a terceirização teve seu início durante a Segunda Guerra Mundial, quando empresas

bélicas, devido à grande demanda por armamento, precisavam manter seu foco na produção das armas, evidenciando que atividades de apoio poderiam ser realizadas por outras empresas prestadoras de serviço. O autor aponta que, mesmo com o término da guerra, a ideia permaneceu como técnica de administração aplicável às organizações.

No Brasil, segundo Gramiscelli, Patrus-Pena e Assbú (2009), a terceirização teve início, no setor privado, com a chegada das multinacionais, principalmente as automotivas, que traziam a terceirização de serviços em seu quadro, ainda que em proporções menores em relação ao que se tem hoje.

Girardi (1999) explica que a terceirização, inicialmente, era aplicada apenas visando à redução de custos de mão de obra e que não havia uma preocupação por parte das prestadoras de serviços em relação à melhoria do serviço prestado e sua qualidade ou com o aumento da especialização.

Para além da sua conceitualização e histórico, cabe aprofundar um pouco mais na definição para este termo, que para Senhoras (2013) tem dois aspectos: o positivo, quando a terceirização é vista como uma política de busca de eficiência, e o negativo, quando ela é colocada como política de privatizações.

Sob a perspectiva de busca de eficiência pela Administração Pública, o autor explica que terceirizar “representa um esforço de enxugamento do quadro de servidores pertencentes à máquina pública com o objetivo de reduzir os gastos estatais àquelas atividades consideradas estratégicas e de monopólio do Estado” (SENHORAS, 2013, p. 151-152).

Já considerando o aspecto negativo, Senhoras (2013, p. 152) expõe que a terceirização é tida como política de privatização quando “a transferência de atividades não estratégicas ao funcionamento da máquina administrativa e ao desenvolvimento de políticas públicas para o setor privado acaba por convalidar uma lógica de privatização das relações de trabalho”, o que, para o autor, pode eventualmente levar à redução de custos, mas não garante o aumento da qualidade do serviço prestado, nem sua eficiência produtiva.

Santos (2014, p. 49) defende que, quando ocorre a terceirização, “a execução de serviços ocorre em benefício e para a própria Administração”, destacando, ainda, o aspecto estratégico dessa decisão, ou seja, a busca por melhores resultados considerando o limite de orçamento que possui. “Assim, a terceirização é utilizada como instrumento de emprego dos recursos de forma eficiente” (SANTOS, 2014, p. 51).

Em uma definição ampla e sucinta, Marcelino (2007, p. 57) coloca a terceirização como sendo “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta”. A autora explica que a escolha por uma definição focada no aspecto empregatício do termo se dá pelo fato de

que ela pode ser utilizada para qualquer análise, que envolva ou não lucros, além de que, para a autora, a relação de trabalho entre empresa terceirizada e trabalhador é o que há de mais estável. “Todo o resto é fluido: a definição de atividade-fim e atividade-meio, a real capacidade técnica das empresas subcontratadas, a noção de parceria, a ideia de que a terceirização garante qualidade” (MARCELINO, 2007, p. 58).

Por fim, Silva (2014), inserindo terceirização no âmbito público, reforça que seu objetivo é transferir, para terceiros, a execução de atividades-meio, através de contrato administrativo, resultado de processo licitatório prévio, e cujo objetivo é a “economicidade, de modo que o Poder Público tenha mais flexibilidade e possa se concentrar com mais eficiência nas suas atividades-fim” (SILVA, 2014, p. 42).

### **2.3 Terceirização no setor público brasileiro**

Segundo Magalhães, Carvalho Neto e Gonçalves (2010), a terceirização teve início, no Brasil, com a chegada, principalmente, das montadoras de veículos multinacionais no país. Entretanto, ressaltam os autores, que embora esse processo tenha ocorrido há cerca de cinquenta anos, a terceirização foi intensificada apenas por volta dos anos 1990.

No que se refere à terceirização de serviços na esfera pública brasileira, como já mencionado na introdução deste texto, tem-se como marco de sua regulamentação a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo art. 10, que trata da descentralização das atividades da Administração Pública, em seu § 7º traz a previsão de contratos entre Administração Pública e iniciativa privada (capacitada) para a realização de tarefas executivas, visando o melhor desempenho em atividades de “planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa” (BRASIL, 1967).

Como apontado no relatório da DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (2013), durante a década de 1980, os países enfrentavam uma grave crise econômica e, entre eles, o Brasil. Numa análise das possíveis causas dessa crise, estudiosos apontaram a “crise brasileira como consequência da crise fiscal do Estado” (DEPARTAMENTO, 2007, p. 22).

Surge, então, a necessidade de uma reforma do Estado voltada para um modelo de administração pública gerencial, “orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 28) e que, conseqüentemente, limitasse sua participação na economia do país. “Essa limitação seria conduzida mediante a transferência de algumas

atividades para a iniciativa privada ou para o chamado setor público não estatal, que engloba o conjunto de organizações sem fins lucrativos, incluídas no campo do Terceiro Setor” (DEPARTAMENTO, 2007, p. 23).

Com um modelo de administração, segundo Di Pietro (2015, p. 34), marcado pela flexibilização de procedimentos e pela “maior participação do cidadão e das entidades privadas na administração pública”, além do controle voltado para os resultados, e conseqüentemente, com a implantação de ferramentas de avaliação desses resultados, surgiu a necessidade de direcionar as atividades desenvolvidas pelo Estado para as atividades centrais, delegando outras a terceiros. “Assim, reforçou-se a tese de que o Estado deveria delegar algumas de suas atividades a terceiros ou a outros parceiros, como uma forma de conter o crescimento do déficit público e do tamanho da máquina administrativa” (DEPARTAMENTO, 2007, p. 23).

Di Pietro (2015) se refere à Reforma da Administração Pública, como uma necessidade inevitável diante da crise em que se encontrava o Estado pela atribuição ao poder público de atividades que ele não conseguia cumprir de forma satisfatória e pela falta de verbas, como bem explica, em atividades essenciais.

Para reverter a situação, a referida reforma faz uso das privatizações, como a autora exprime, em sentido amplo do termo, ou seja, “todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo” (DI PIETRO, 2015, p. 31), dentre eles, a terceirização de serviços.

Cunha (2015, p. 249-250) aponta a terceirização na esfera pública como uma “importante estratégia a ser utilizada para a descentralização da administração, conforme apregoado desde o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sendo que, somente em fins dos anos 1980 e início de 1990, foi empregada de maneira mais sistemática”.

Para o autor, a terceirização se apresenta até mesmo como “essencial para a Reforma do Estado” (CUNHA, 2015, p. 252), uma vez que esta política é vista como “um processo de delimitação da área de atuação do Estado e de desregulamentações” (CUNHA, 2015, p. 252) e devido ao fato de que a terceirização poderia contribuir na busca desses objetivos na medida em que, por meio de sua implantação, seria possível alcançar uma “certa desoneração dos gastos do Estado com servidores, ou seja, reduzem-se as áreas de ação do setor público na medida em que se restringe o *quantum* de trabalhadores” (CUNHA, 2015, p. 252).

Em complemento a essa discussão, Silva (2014, p. 92) explica que, além de objetivar a redução do tamanho do Estado, esperava-se, com a implantação da terceirização no setor, “imprimir modernidade na Administração Pública, com a utilização de novas tecnologias,

conhecimentos e métodos oriundos da iniciativa privada e, simultaneamente, permitir que o foco nas competências essenciais permitisse sua execução com eficiência mais elevada”.

Por sua vez, Carneiro (2016, p. 63) aponta que a problemática da “ausência de uma regulamentação mais específica e abrangente”, somada ao crescimento do número de empresas fornecedoras de mão de obra, levou o Tribunal Superior do Trabalho (TST), a formular a Súmula nº 256, em 1.986, posteriormente atualizada pela Súmula nº 331, em 1.993, com o intuito de disciplinar a legalidade de contratos de serviços no país, até então legalmente possível apenas para atividades-meio de uma organização (CARNEIRO, 2016).

Entretanto, com a aprovação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que, entre outros pontos, alterou o art. 4 da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, tornou-se possível a terceirização, inclusive, de atividades-fim de uma organização, ao colocar a terceirização como sendo “a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução” (BRASIL, 2017a, p. 7).

Vale ressaltar, conforme Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, art. 3, inciso IV, que as funções passíveis de terceirização são aquelas que não pertencem ao quadro de servidores do órgão ou entidade, a menos que haja “disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (BRASIL, 2018a, p. 3).

Em relação aos casos estudados (terceirização de serviços de limpeza e vigilância), entre outros, no âmbito da Administração Pública Federal, a extinção desses cargos do quadro de pessoal se deu por meio da Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, que em seu art. 2 definia que as atividades relacionadas aos cargos extintos poderiam ser realizados por execução indireta, que à época ainda aguardava regulamentação.

Mais atual, o Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019, extinguiu mais uma série de cargos na esfera pública federal, vedando, portanto, a realização de novos concursos para essas funções.

Por fim, há ainda que se destacar a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000) como outro fator crucial no impulsionamento da terceirização na Administração Pública brasileira.

Ao tratar das despesas com pessoal, em seu art. 18, esta lei denomina esta rubrica como sendo todo o pagamento com ativos, inativos e pensionistas, abrangendo, além dos vencimentos, todas as vantagens, “subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem

como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (BRASIL, 2000).

Além disso, em seu § 1º, fica determinado que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (BRASIL, 2000), não afetando, portando, o limite de gastos com pessoal de que trata *caput* deste artigo.

## **2.4 Vantagens e desvantagens da terceirização**

Tendo definido o termo terceirização e analisado o seu histórico na Administração Pública brasileira, é pertinente ponderar a existência de duas correntes sobre o tema: uma que tem a terceirização como vantajosa à Administração Pública, enquanto outra enumera as suas desvantagens.

Bresser-Pereira (1998), grande defensor da Reforma do Estado, já mencionada anteriormente, coloca a terceirização como uma maneira de reduzir o tamanho do Estado, um dos principais problemas relacionados à crise que o país enfrentava à época, pois, como expõe, o Estado havia crescido não só “em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e despesa” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 62).

Segundo Cunha (2015, p. 260), “o objetivo da terceirização, para os idealizadores [da Reforma] do Estado, segue o mesmo princípio lógico dos administradores de empresa, redução de gastos, para assim, em tese, melhorar os serviços”.

Neste sentido, Silva (2014) ainda acrescenta, como outra vantagem do processo de terceirização, os ganhos de eficiência, que, segundo ele, são refletidos pelo aumento da qualidade dos serviços prestados pela instituição.

Olher, Costa e Teixeira (2015, p. 325), complementam essa linha de argumento defendendo que, de início, a terceirização pode ser vista como “uma opção de serviço de apoio especializado, através de empresas responsáveis e que concorrem em licitação”, o que, teoricamente, selecionaria a melhor opção e possibilitaria a substituição de cargos extintos da Administração Pública.

Santos (2014, p. 51) expõe que “a terceirização é utilizada como um instrumento de emprego dos recursos de forma eficiente”, destacando, porém, “que esta forma de estrutura estratégica corresponde a uma tentativa de se alocar eficientemente os recursos públicos” (SANTOS, 2014, p. 51).

Ou seja, embora seja apresentada como uma solução, “a depender da especificidade do ativo, a terceirização pode-se tornar eficiente para a Administração Pública, cabendo analisar cada caso, não se podendo estabelecer, *a priori*, quando se pode terceirizar ou não”. (SANTOS, 2014, p. 58).

Como sintetiza Di Pietro (2015, p. 218), destacam-se, como vantagens deste processo, “a especialização da empresa contratada, a possibilidade de a empresa tomadora do serviço concentrar-se na execução de suas atividades-fim, a diminuição dos encargos trabalhistas e previdenciários, com a conseqüente redução do preço do produto ou serviço”.

Cabral (2002) acrescenta às vantagens a possibilidade de transformar custos fixos da instituição em custos variáveis, uma vez que, “ao mover a atividade para os fornecedores, os custos fixos relativos a pagamento de salários e manutenção de equipamentos são transformados em variáveis sendo incorridos somente quando de sua efetiva utilização” (CABRAL, 2002, p. 20).

Considerando o aspecto econômico, a terceirização também é vista como atuante na criação de novas empresas e, conseqüentemente, na geração de empregos. “O processo da terceirização ocasiona novas relações de trabalho e imputa na abertura de organizações especializadas em serviços de terceirização” (SILVA, 2017, p. 110), aumentando ainda a competitividade entre essas empresas, o que, segundo Silva (2017), poderia levar a uma maior especialização e, conseqüentemente, ao aumento da qualidade do serviço prestado.

Neste sentido, há que se considerar que, com a formação de novas empresas, não apenas cargos relacionados aos serviços terceirizados, por ela prestados, são criados, mas todos aqueles de nível administrativo e demais funções necessárias ao seu bom funcionamento e à sua existência.

Entretanto, como destaca Carneiro (2016), embora seja vista sob a ótica positivista por alguns autores, seja por permitir a dedicação exclusiva às atividades pertinentes ao Estado ou por possibilitar a reposição de mão de obra relacionada a cargos extintos da Administração Pública, “a sua prática descontrolada e intensiva penaliza as instituições públicas, na medida em que esta passar a se tornar completamente dependente dos serviços executados pelas empresas prestadoras dos serviços” (CARNEIRO, 2016, p. 79).

Santos (2014) enfatiza a inevitabilidade dessa dependência a partir do momento em que o Estado passa a contratar serviço de terceiros ao invés de ter o profissional em seu quadro de pessoal, situação que permitiria seu treinamento e capacitação para o melhor desempenho das funções a ele e ao Estado incumbidas.

Além disso, outro aspecto amplamente apontado como consequência do processo de terceirização é a precarização das relações de trabalho. Como apontam Druck *et al.* (2018, p. 116), “os resultados de estudos e pesquisas sobre a terceirização no Brasil têm invariavelmente enfatizado a indissociabilidade entre este fenômeno e a precarização do trabalho em todos os segmentos investigados nos últimos 25 anos”, o que pode ser constatado, segundo os autores, “no desrespeito aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde, nos maiores índices de acidentes” (DRUCK *et al.*, 2018, p. 116), além do fato de que, ao estarem dispersos, esses trabalhadores encontram “dificuldades para se organizar coletivamente” (DRUCK *et al.*, 2018, p. 116).

Há também que se considerar a questão da eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública à comunidade, o que é considerado um dever do Estado a partir do momento em que foi colocada como um de seus princípios constitucionais, como será exposto mais à frente.

Embora seja possível encontrar aqueles que defendem que a terceirização resulta em melhor qualidade e eficiência dos serviços prestados, quando comparados à sua execução por agentes públicos, há outros, como Olher, Costa e Teixeira (2015), que questionam essa garantia ao colocar que não é possível garantir a eficiência por parte dos serviços terceirizados, “pois as atividades elaboradas pelos terceirizados nem sempre se desenvolvem de forma eficiente” (OLHER; COSTA; TEIXEIRA, 2015, p. 326).

Corroborando com este pensamento, Silva (2014, p. 118) expõe o fato de que “experiências recentes revelam que o emprego da terceirização no âmbito da gestão pública, além de não proporcionar os resultados esperados, tem sido alvo de constantes questionamentos pelos órgãos de controle externo quanto à sua regularidade”.

Outro questionamento levantado diz respeito à real economia em relação aos custos da terceirização de serviços em detrimento da contratação de servidores públicos concursados. Ainda que seja um argumento daqueles que defendem essa política, muito se questiona a respeito dessa possível economia. “A prática da terceirização no setor público, [...] além de provocar uma incômoda dependência ao prestador dos serviços, pode resultar, ainda, em aumento de custos na transação, afetando a competência essencial da Administração Pública” (CARNEIRO, 2016, p. 79).

De maneira sucinta, Espírito Santo e Costa (2010) citam como desvantagens da terceirização à Administração Pública, os danos à reputação do órgão caso haja falhas na prestação do serviço, possíveis problemas com a coordenação dos contratos, a dependência criada com o serviço de terceiros, a questão da “perda da identidade cultural da empresa ou

órgão no longo prazo por parte dos funcionários, além da impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados” (ESPÍRITO SANTO; COSTA, 2010, p. 6).

Outro fator que deve ser considerado como uma fragilidade da terceirização diz respeito à continuidade dos serviços prestados, ao passo que, conforme reza a Lei nº 8.666/93, art. 57, II, no que tange a sua duração, os contratos de prestação de serviços poderão ser prorrogados “por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses” (BRASIL, 1993).

Desta forma, completados cinco anos consecutivos de contrato com determinada empresa, obrigatoriamente, deverá ser feito novo processo licitatório para contratação dos serviços, havendo a possibilidade de que uma nova empresa ganhe o certame.

E assim acontecendo, há que se considerar a possibilidade de que todo o quadro de funcionários terceirizados, que até então prestavam serviço no posto da instituição pública, seja substituído por novos profissionais, que deverão ser treinados para o exercício de suas funções nos moldes estabelecidos no contrato, o que demandaria tempo e poderia, conseqüentemente, afetar o rendimento do serviço e sua qualidade, ainda que temporariamente.

Da mesma forma que pode ser uma situação positiva, trazendo novas visões e alternativas sobre os procedimentos e, até mesmo, soluções para eventuais situações problemáticas, essa quebra no ritmo de execução do serviço poder ser, ainda que temporariamente, um fator negativo para o processo.

Outra fragilidade observada na rotina da instituição é a problemática que surge ao se ter, em um mesmo espaço, servidores públicos e profissionais terceirizados, tendo como possível consequência, o aparecimento da questão de inferiorização a que muitos terceirizados se vêm em relação aos servidores do quadro da contratante, bem como a situação inversa, quando a percepção de superioridade parte, inaceitavelmente, do próprio funcionário público.

Embora seja mais uma questão comportamental, não deixa de ser uma situação presente em muitas instituições e que pode gerar problemas de relacionamento interpessoal, bem como conflitos mais relevantes, que podem impactar no dia a dia da instituição.

Além disso, não há como negar a comparação existente entre servidor concursado e profissional terceirizado, quanto às vantagens e desvantagens de cada caso, de acordo com seus críticos e defensores de cada situação:

**Quadro 5 – Servidor efetivo x profissional terceirizado.**

<b>Servidor público concursado (efetivo)</b>	
<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pessoas com melhor nível cultural;</li> <li>▪ Em tese, impede o critério político para admissão;</li> <li>▪ Igualdade de oportunidades para todos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desvio de função;</li> <li>▪ Estabilidade no cargo (dificuldade na demissão);</li> <li>▪ Vícios que prejudicam o bom desempenho das atribuições.</li> </ul>
<b>Profissional terceirizado</b>	
<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhor adequação às necessidades dos serviços;</li> <li>▪ Possibilidade de substituição dos prestadores de serviços pela falta eficácia nos serviços prestados;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grande rotatividade, diminuindo a produtividade em alguns casos;</li> <li>▪ Uso político para contratação.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Bezerra Filho e Corrar (2000, p. 10-11).

A fim de sintetizar as virtudes e fragilidades aqui elencadas (e há que se deixar claro que elas não foram esgotadas, já que este não é o objetivo desta pesquisa), é válido registrar o quadro a seguir:

**Quadro 6 – Vantagens e desvantagens da terceirização.**

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitação do tamanho do Estado;</li> <li>• Redução de custos;</li> <li>• Melhoria dos serviços (maior eficiência);</li> <li>• Especialização dos serviços da Administração Pública;</li> <li>• Contratação de empresas especializadas nos serviços que prestam;</li> <li>• Transformação de custos fixos (ex.: salários) em variáveis;</li> <li>• Geração de empregos;</li> <li>• Reposição de mão de obra (cargos extintos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependência em relação às empresas terceirizadas;</li> <li>• Precarização das relações de trabalho;</li> <li>• Impossibilidade de garantia da eficiência dos serviços prestados;</li> <li>• Dependendo do caso, pode não haver economia em relação aos custos;</li> <li>• Danos à reputação do órgão público (pela ineficiência na prestação dos serviços);</li> <li>• Perda de identidade cultural da empresa e/ou do órgão público;</li> <li>• Deficiência no gerenciamento e na fiscalização dos contratos;</li> <li>• Responsabilidade subsidiária em ações trabalhistas interpostas por funcionários terceirizados;</li> <li>• Descontinuidade dos serviços prestados.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos estudos realizados.

Embora não seja propósito desta pesquisa enumerar e contrapor todas as vantagens e desvantagens do processo de terceirização na Administração Pública, diante dos pontos aqui apresentados, já se torna evidente o quão complexo e ambíguo é o tema. Verifica-se que, em alguns casos, argumentos usados por defensores do modelo surgem questionados e colocados como uma fraqueza do mesmo processo, conforme a corrente que o analisa.

Assim, cabe enfatizar que “a decisão em terceirizar deve levar em conta uma série de fatores, trata-se de uma decisão estratégica em que devem ser analisados os aspectos de curto, médio e longo prazo” (OLHER; COSTA; TEIXEIRA, 2015, p. 326), que trará sempre os prós e os contras, bem como seus defensores e aqueles que repudiam essa modalidade.

O que se comprova é que, assim como defende Przeworski (2006) referente à relação entre agente e principal, de igual maneira há interesses distintos envolvidos na terceirização: o da empresa contratada, no que diz respeito ao lucro que espera obter com seu contrato, o da instituição contratante, que busca melhores preços e serviços adequados, e o da sociedade que espera ter suas necessidades atendidas.

De qualquer maneira, há que se considerar que a terceirização, se bem aplicada, pode sim trazer ganhos à administração pública. Além disso, é inevitável que, com a extinção de cargos, alguns serviços necessários na rotina das instituições públicas só são possíveis diante da contratação de empresa terceirizada. Mas não seria melhor que esses cargos compusessem o quadro de pessoal da organização?

Neste caso, a resposta depende de fatores, como, por exemplo, o compromisso desse funcionário, enquanto servidor público, em desempenhar suas atividades com zelo, garantindo um bom rendimento e uma execução dos serviços com qualidade. Caso contrário, frente à estabilidade garantida aos servidores públicos após estágio probatório, a terceirização se tornaria mais eficiente em relação a essa qualidade esperada.

Entretanto, há que se contrapor, sob esta mesma visão, o lado da precarização das relações de trabalho, facilmente observada nesse contexto. Excluindo-se desse raciocínio questões mais complexas e pertinentes a estudos que abordem esse tema, não seria o funcionário tido apenas como mais um em meio a tantos, sendo descartável a qualquer momento?

O fato é que nesta análise sempre vão surgir pontos positivos, bem como os negativos. Caberia pesar cada um, em cada situação, para então decidir se a terceirização seria viável ou não.

Porém, diante das leis que foram surgindo no decorrer dessa história, em alguns casos, ela surge como única opção. Neste caso, é preciso buscar assegurar, através uma boa

fiscalização dos contratos, que sua execução seja adequada, bem como todos os direitos, da empresa contratada e dos funcionários terceirizados, sejam garantidos.

Considerando esses aspectos, aliados a uma execução adequada do contrato, é que será possível alcançar a eficiência contratual, um dos princípios constitucionais pertinente ao tema e que será abordado no capítulo a seguir.

### 3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Refletir sobre o histórico da terceirização de serviços na Administração Pública e, conseqüentemente, sobre a Reforma do Estado traz à tona outro ponto pertinente para esta temática: a inclusão do princípio da eficiência dentre os princípios constitucionais impostos à Administração Pública direta e indireta, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, resultado do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, para o qual a eficiência na Administração Pública era associada à “necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário” (BRASIL, 1995, p. 16).

Entretanto, pode-se afirmar que é senso comum o fato de que, embora a eficiência tenha sido incluída aos princípios constitucionais apenas em 1998, ela já estava implícita na legislação nacional há mais tempo, como afirmam, por exemplo, Limberger e Kossmann (2016, p. 292) ao lembrar que “a reforma administrativa de 1967 aprovou o Decreto-Lei nº 200/1967, sujeitando a administração indireta ao controle da eficiência administrativa”.

Ou como apontam Meirelles *et al.* (2011, p. 108-109), também em relação ao Decreto-Lei nº 200/1967, por “submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultados (arts. 13 e 25, V), fortalecer o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitar a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III)” além de sugerir “a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)” (MEIRELLES *et al.*, 2011, p. 109).

De qualquer forma, após esta inclusão, reza a Constituição Federal brasileira de 1988: “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” (BRASIL, 1988).

Como expõem Vieira e Castro (2012, p. 28), “o princípio da eficiência apresenta-se no art. 37, *caput*, da Carta da República como um metaprincípio, um princípio de extrema relevância, a determinar a atuação da Administração em todos os níveis”.

Conceituando eficiência, Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018, p. 109) explicam que “está sempre relacionada com prover o máximo de produtos, com os recursos e tecnologia disponíveis, e remete, portanto, à eliminação de desperdício (produzir mais dispondo da mesma quantidade de recursos ou produzir o mesmo consumindo menos recursos)”.

Corroborando com essa definição, Limberger e Kossmann (2016, p. 289) argumentam que ser eficiente “não significa, necessariamente, a redução dos recursos econômicos

disponíveis para a busca de determinado resultado, mas sim o alcance de um maior e melhor resultado com os recursos econômicos de que se dispõe”.

Vieira e Castro (2012, p. 29) definem que “o melhor significado para eficiência traduz-se em presteza, agilidade, ausência de desperdício”, sendo este relacionado tanto ao desperdício de patrimônio quanto de recursos da esfera pública, o que deve ser evitado pelos administradores públicos.

Neste sentido, Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018, p. 109) apontam que, ao estabelecer o princípio da eficiência, a Constituição Federal evidencia a obrigatoriedade do uso eficiente desses recursos, “reconhecendo que qualquer desperdício de recursos públicos é socialmente indesejável”.

Assim também, Meirelles *et al.* (2011, p. 98) defendem que este princípio determina que “a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (...) exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Di Pietro (2017) evidencia dois aspectos do princípio da eficiência: um relacionado à forma de atuação do servidor público em relação ao desempenho de suas atribuições e outro que se refere à própria organização da máquina administrativa pública, sendo que em ambos o objetivo é atingir os melhores resultados sempre, seja no desempenho da função ou na entrega dos serviços à comunidade.

Deste modo, “no que tange à sua aplicação, observa-se que o princípio da eficiência deva ser observado ao longo de todo o processo de contratação realizado pela administração” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012, p. 48), buscando sempre garantir “que o contrato administrativo satisfaça as necessidades em razão das quais foi assinado, sendo vantajosa a aplicação dos recursos públicos utilizados” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012, p. 48).

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Nobre Junior (2005, p. 228) também defende que “o dever de eficiência se estende ao posterior contrato, tanto que a execução deste deverá guardar fidelidade às cláusulas estipuladas, cabendo ao Poder Público exercer o devido acompanhamento e fiscalização para que o interesse público não seja afetado”.

Afinal, como afirma Leite (2001, p. 261), é responsabilidade da Administração Pública “visar à realização do bem comum e à satisfação dos interesses sociais, conjugando todos os recursos do Estado para a consecução deste fim, otimizando todo o potencial de seus agentes para uma prestação cada vez melhor dos seus serviços”.

Para isso e para garantir o cumprimento fiel do contrato e, conseqüentemente, a boa aplicação dos recursos públicos, “com vistas a melhor satisfazer o interesse público, a

administração deve fiscalizar a execução do contrato durante todo o seu curso” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012, p. 46).

Com isso, reforça-se o fato de que o princípio da eficiência deve ser assegurado, no que diz respeito à contratação de serviços, em cada etapa deste processo, desde a licitação até a execução contratual. Pois é através da fiscalização adequada e efetiva da execução contratual que será possível garantir a prestação correta dos serviços contratados, de modo que os objetivos da Administração Pública, ao celebrar o contrato, sejam alcançados e a eficiência atingida.

#### **4 TERMO DE REFERÊNCIA: DEFINIÇÃO E IMPORTÂNCIA PARA A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2010, p. 79), termo de referência é um documento que antecede à licitação e que “deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço”.

Além disso, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, em seu art. 9, § 2º, define que este instrumento deve permitir que a administração avalie, por meio de seus elementos e entre outros pontos, o custo da contratação ou compra, os critérios de aceitação, bem como deveres das partes (contratante e contratado) e os procedimentos relativos à fiscalização e gerenciamento do contrato.

Sua elaboração, como ressaltam Braga e Hernandes (2010), deve seguir instrumentos legais, a exemplo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que define as regras para processos licitatórios e para os contratos na Administração Pública, além de jurisprudências que tratam do assunto, ou seja, deliberações de tribunais como TCU, Tribunal Superior do Trabalho, entre outros.

Kaur (2017, p. 461), para justificar a importância do Termo de Referência para uma licitação ou contratação pública, define-o como sendo o “código genético”, pois, segundo o autor, “é nele que se identificam os requisitos essenciais do certame, como definição do objeto, identificação das obrigações, fonte de recursos, dentre outros” (KAUR, 2017, p. 461).

Dada a complexidade e a importância deste instrumento, segundo definição do TCU, o termo de referência deve ser “elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório” (BRASIL, 2010, p. 78), não devendo ser, portanto, sua elaboração de responsabilidade de um único setor ou servidor.

Ferreira (2015) esclarece que o termo de referência, quando bem redigido, é um instrumento que além de fornecer informações importantes à administração, por permitir o conhecimento minucioso do objeto a ser licitado, por meio de uma descrição exata e detalhada, fornece ao participante da licitação elementos fundamentais à elaboração de uma proposta realmente compatível ao objeto do contrato.

Em relação aos objetivos do Termo de Referência, Kaur (2017, p. 463) esclarece que “além da avaliação de custos, o termo de referência tem as seguintes funções: demonstrar a

necessidade administrativa; permitir a elaboração de proposta adequada; viabilizar a execução do ajuste; definir de forma clara e precisa o objeto a ser licitado, dentre outros”.

Para que seja, de fato, um instrumento norteador para a Administração Pública, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010), cita alguns elementos essenciais a este documento. No que se refere à contratação de serviços, entre outros, é possível mencionar: a descrição precisa do objeto, bem como os critérios para sua aceitação e para avaliação de seu custo em comparação com os preços de mercado, prazo para execução, deveres das partes, procedimentos para a fiscalização e o gerenciamento do contrato e as sanções cabíveis em caso de inadimplemento.

Por se tratar de uma etapa de planejamento, preliminar à licitação e que envolve vários atores, ou seja, por ser multissetorial, “a figura do fiscal de contratos, nessa seara, se apresenta de importância ímpar no processo de construção do planejamento da contratação” (SANTOS, 2018, p. 244), uma vez que este agente, conforme explica o autor, traz conhecimentos relativos à rotina da fiscalização de contratos anteriores e semelhantes, ou seja, contribuições referentes à execução contratual, e que pode faltar a outros agentes que elaboram o termo de referência.

Além disso, Santos (2018) defende que a participação do fiscal na elaboração do termo de referência lhe permitiria ter conhecimento do porquê de determinada especificação constar no termo de referência e, com isso, seu esforço para que ela fosse atendida poderia ser maior.

Neste sentido, a Instrução Normativa (IN) nº 05, de 26 de maio de 2017, no que diz respeito ao planejamento para a contratação de serviços, em seu art. 21, inciso I, alínea d, possibilita a participação do servidor designado como fiscal nas etapas de planejamento dessa contratação.

Esta mesma instrução normativa, IN nº 05/2017, em seu anexo V, reúne as diretrizes para a elaboração de termo de referência, evidenciando a necessidade de padronização e utilização dos modelos propostos pela Advocacia Geral da União, recomendação adotada pelo IFSP.

Dentre essas diretrizes, ressaltam-se algumas daquelas que reforçam a importância deste documento à atividade de fiscalização de contratos:

- Definição de formas de aferição dos resultados para que o pagamento seja proporcional à qualidade dos serviços prestados, eliminando o pagamento pela quantidade de horas trabalhadas ou postos de serviço, o que reforça a necessidade de atendimento do interesse público nessas contratações;

- Fixação de indicadores mínimos de desempenho que permitam verificar a qualidade dos serviços prestados em comparação com a definida no ato da contratação;
- Utilização de Instrumento de Medição dos Resultados (IMR) ou substituto também voltado para a aferição dos resultados dos serviços prestados, no que diz respeito à qualidade;
- Definição de demais mecanismos que permitam o controle e a fiscalização dos serviços contratados;
- Estabelecimento de métodos que possibilitem a avaliação em relação à conformidade dos serviços prestados e o efetivamente contratado para fins de recebimento provisório e definitivo dos serviços.

Destacando a importância do termo de referência para a Administração Pública, Chaves (2015, p. 163) defende que, quando bem elaborado, permite, a princípio, uma melhor “tomada de decisão pelo ordenador de despesas em função da estimativa do custo, da necessidade, conveniência, oportunidade e dos resultados esperados com a contratação”, além de, em um segundo momento, possibilitar “o perfeito acompanhamento e fiscalização da execução contratual e o recebimento adequado do bem ou serviço contratado” (CHAVES, 2015, p. 164).

Diante dos pontos aqui apresentados, torna-se evidente a importância do termo de referência e do cuidado para com sua elaboração para a realização de contratações que de fato atendam ao interesse público, bem como de uma fiscalização mais adequada ao cumprimento fiel destes contratos.

## 5 MAS O QUE É, DE FATO, A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS?

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 67, define a obrigatoriedade da fiscalização dos contratos na Administração Pública: “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição” (BRASIL, 1993).

Por sua vez, apontando uma definição e objetivos para a atividade, reza o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018:

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:

- I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;
- II - verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e
- III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto (BRASIL, 2018a, p. 3).

A fim de melhor caracterizar a fiscalização de contratos públicos, vale citar a definição dada pelo o Acórdão 1632/2019 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, a essa atividade, quando diz que a fiscalização de contratos é vista, ainda, como uma obrigação ou poder-dever da Administração Pública. “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” (BRASIL, 2009, p. 14).

Porém, antes de aprofundar na atividade de fiscalização de contratos, é imprescindível definir duas figuras importantes nesse processo: a do fiscal e a do gestor de contratos, cujas funções são comuns e erroneamente confundidas, como explicam Vieira e Castro (2012).

Segundo os autores, o gestor é responsável por gerenciar o contrato. “Trata-se de uma função essencialmente administrativa, que pode ser exercida por um servidor ou por seção, para tal designado” (VIEIRA; CASTRO, 2012, p. 69).

Por outro lado, o fiscal de contratos, segundo Santos (2018, p. 236), “é um servidor designado, geralmente por portaria, que fica vinculado à responsabilidade do acompanhamento

da execução do contrato”, com o objetivo de garantir que a prestação dos serviços ocorra tal qual foi contratada.

Marinho *et al* (2018), destacam a responsabilidade do órgão público quanto à fiscalização e ao acompanhamento da prestação dos contratos de serviços terceirizados, “desde o monitoramento da execução contratual a nível operacional até a verificação do cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais resultantes da execução do contrato” (MARINHO *et al*, 2018, p. 445).

Definindo a fiscalização de contratos de serviços, o Tribunal de Contas da União, através da Portaria-TCU nº 297, de 14 de novembro de 2012, define que são atividades voltadas à “verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o cumprimento do objeto do contrato, bem como da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas e de seus empregados” (BRASIL, 2012, p. 1).

Oliveira Junior e Santos (2016, p. 513), defendem que o ato de fiscalizar um contrato público é uma “atividade de controle e inspeção sobre o objeto contratado pela Administração” e que visa analisar se o contrato foi executado conforme exigido pela Administração Pública ou, nas palavras dos autores, que busca “examinar e verificar se a execução obedece às especificações, se estão de acordo com o projeto, se os prazos estão sendo cumpridos, além das demais obrigações previstas no contrato” (OLIVEIRA JUNIOR; SANTOS, 2016, p. 513).

Corroborando com esses argumentos, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, em seu manual, em seu Manual de gestão e fiscalização de contratos, defende que “é a atividade de maior responsabilidade nos procedimentos de Gestão contratual” uma vez que tem “por finalidade verificar se a contratada vem respeitando a legislação vigente e cumprindo fielmente suas obrigações contratuais com qualidade” (BRASIL, 2010, p. 15), o que só é possível por meio de “um acompanhamento zeloso e diário sobre as etapas/ fases da execução contratual” (BRASIL, 2010, p. 15).

Reforçando a importância do fiscal de contratos na relação Administração Pública e para a iniciativa privada, Marinho *et al*. (2018, p. 446) destacam também que tanto a deficiência, como a ausência da fiscalização são pontos frequentemente apontados como “causas de prejuízos à correta operacionalização de licitações e contratos administrativos”, o que ressalta a necessidade de uma atuação efetiva desses servidores junto aos contratos.

Costa (2013), em consonância com o art. 67 da Lei 8.666/93, já citado no início deste capítulo, discorre sobre a possibilidade de se contratar terceiros para dar orientações técnicas acerca do contrato, visando assim ao suporte ao fiscal com informações de que ele não tem domínio. Neste caso, ressalta o autor, mesmo que haja esta contratação, a responsabilidade pela

fiscalização ainda é da Administração Pública e, portanto, deverá existir um fiscal nomeado pela Administração Pública, sendo este, obrigatoriamente, de seu quadro de servidores.

Ainda sobre o assunto, Costa (2013, p. 62) explica que a contratação de que trata o parágrafo anterior está geralmente relacionada a contratos de maior complexidade e que “trata-se de uma faculdade da Administração, que deverá avaliar caso a caso”.

Por fim, vale enfatizar que entender a importância da fiscalização de contratos para a efetividade da aplicação dos recursos públicos e para que a terceirização atinja melhores resultados é um ponto importante para evitar o que Barthélemy (2004, p. 70) aponta como um dos erros na hora de se terceirizar: a perda do “controle da atividade terceirizada”, que ocorre pela ausência de um profissional capaz de acompanhar, coordenar e fiscalizar a execução dessa tarefa. “Terceirizar não significa abdicar! A falta de uma gerência ativa deve ser evitada a todo custo” (BARTHÉLEMY, 2014, p. 71).

## **5.1 A fiscalização de contratos**

Para iniciar o estudo sobre a atividade de fiscalização de contratos públicos, retoma-se novamente a Lei 8.666/93 e seu art. 67, desta vez considerando o que diz em seu § 1º, a saber: “o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”. (BRASIL, 1993).

Desta forma, como primeira obrigação dos fiscais de contrato tem-se a necessidade de registrar todas as ocorrências que envolvem a rotina do contrato, dando prosseguimento à solicitação de suas soluções e regularizações. Já considerando o que este mesmo dispositivo legal versa em seu § 2º: “as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes” (BRASIL, 1993).

Ao detalhar a atividade de fiscalização de contratos na apostila de seu curso de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (BRASIL, 2014) aponta que a primeira atitude que um fiscal de contratos deve tomar é conferir a existência de alguns documentos, tais como:

- Nota de empenho emitida;
- Contrato assinado pelas partes;
- Portaria de sua designação enquanto fiscal;

- Relação de funcionários que irão atuar no contrato, bem como se a documentação apresentada atende às exigências contratuais e legais.
- Lista de máquinas, equipamentos e materiais que envolvem o contrato.

O material ressalta, ainda, a importância da análise o contrato em questão, pelo fiscal, para que tenha conhecimento das exigências contratuais e legais para início da prestação do serviço. E por fim, reforça a importância de se ter arquivado, pelo fiscal, documentos como o contrato e aditivos, quando houver, o edital do processo de licitação, o termo de referência, bem como a proposta vencedora e sua planilha de custos.

De acordo com o Manual de Fiscalização, da Advocacia Geral da União – AGU (BRASIL, 2018b), quando celebrado um contrato, faz-se necessária uma reunião inicial entre gestor e fiscais deste contrato e a empresa contratada. Nesta reunião, deve-se apresentar o Plano de Fiscalização, documento em que conste, entre outros pontos, “informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto (...), do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis” (BRASIL, 2018b, p. 16).

Além disso, o mesmo manual determina que compete à fiscalização do contrato obedecer dispositivos legais, como a IN nº 05/2017, o Plano de Fiscalização apresentado à contratada, o contrato e todos os seus aditivos, se houver, seu edital, termo de referência, o instrumento de medição de resultados (IMR), quando houver, além da proposta comercial, apresentada pela contratada, considerando todos seus itens, condições propostas e valores.

Vieira e Castro (2012, p. 100-101) resumem as obrigações do fiscal de contratos como sendo a de:

- Orientar, no que diz respeito a informar pessoas interessadas, e se informar a respeito do contrato que fiscaliza;
- Interditar, ou seja, “determinar a paralização da execução do contrato quando, objetivamente, constatar uma irregularidade que precisa ser sanada” (VIEIRA; CASTRO, 2012, p. 100);
- Certificar, quando necessário e por meio de certidões ou atestados, o serviço prestado pela contratada;
- Representar, isto é, sempre que houver indício de fraude e irregularidades, informar autoridade competente ou superior para que haja fiscalização de órgãos competentes;

- Glosar: indicar um percentual de desconto da nota fiscal, conforme inadequação dos serviços prestados e conforme instrumento que pontue esse percentual, definido no contrato (a exemplo, o Instrumento de Medição dos Resultados), e sugerir penalidades à contratada, quando couber.
- Aprovar, atestar e encaminhar nota fiscal para pagamento, considerando ressalvas como glosa.

Além das responsabilidades citadas por Vieira e Castro (2012), é destacada, pela ENAP (BRASIL, 2014, p. 16-17):

- A necessidade de o fiscal ter conhecimento detalhado do contrato, bem como a descrição do serviço contratado no que diz respeito a, por exemplo, a prazos e materiais exigidos pelo contrato;
- O acompanhamento dos serviços a fim de conferir a utilização adequada de materiais e equipamentos, bem como a qualidade dos materiais apresentados.
- Em caso de inadequação na execução dos serviços, compete ao fiscal solicitar que eles sejam refeitos;
- Se for o caso, sugerir penalidades pelo não cumprimento das obrigações contratuais;
- Em caso de pendências, estabelecer prazos para que sejam regularizadas;
- Realizar medição e atestar os serviços efetivamente prestados.

Vale ressaltar, também, a orientação dada pela IN 05/2017, art. 42, § 4º, que diz que para desempenhar a função de fiscalização de contratos, o servidor assim designado precisa receber “cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização” (BRASIL, 2017b, p. 92).

Ao discorrer sobre a fiscalização de contratos, Costa (2013, p. 67), argumenta que ela “visa garantir a materialização dos objetivos da licitação – isonomia, proposta vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável – na medida em que ele deve se certificar se a proposta vencedora na licitação está sendo devidamente executada”.

E para assegurar o cumprimento fiel do contrato, Santos (2018) defende que mais do que se colocar como carrasco, focado na punição da contratada, o fiscal de contrato deve se

posicionar de forma a resguardar o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sabendo equilibrar as obrigações e os direitos assumidos no ato da contratação.

Desta forma, ao buscar o equilíbrio no contrato “o fiscal assegura que nem o contratado irá executar o objeto do contrato de forma leviana, (...) nem os administradores da Máquina Estatal irão abrir mão de interesses públicos assegurados, visando a proveitos particulares” (SANTOS, 2018, p. 237).

## 5.2 Tipos de fiscalização

De acordo com o art. 40 da IN nº 05/2017, é possível diferenciar quatro tipos de fiscalização de contratos, além do gestor, sendo elas:

- **Fiscalização técnica:** é a fiscalização da parte operacional, ou seja, é assegurar que o contrato seja executado tal qual foi contratado pela Administração Pública.
- **Fiscalização administrativa:** voltada para o aspecto administrativo da fiscalização, visando assegurar o cumprimento de obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias pela contratada, além de ser responsável por tomar medidas em caso de inadimplemento.
- **Fiscalização setorial:** engloba a fiscalização técnica e administrativa e ocorre quando a prestação de serviços ocorre em setores ou unidades distintas de uma mesma instituição.
- **Fiscalização pelo usuário:** fiscalização feita através de pesquisa de satisfação com o público usuário.

Em relação à fiscalização técnica, a referida lei define que ela “deve avaliar constantemente a execução do objeto” (BRASIL, 2017b, p. 104), valendo-se o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), se for o caso, ou outro documento que o substitua, de modo a proporcionar um pagamento justo, conforme serviços prestados e de acordo com os recursos humanos e materiais estabelecidos no contrato.

Também cabe ao fiscal técnico, durante a fase de execução contratual, o monitoramento constante do “nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas” (BRASIL, 2017b, p. 105), com o dever, ainda, de apresentar, ao preposto da empresa contratada, os resultados dessa avaliação mensal, para sua ciência.

Por sua vez, ao fiscal administrativo é incumbida a conferência de documentos como Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS) dos profissionais terceirizados de cada contrato, certidões de regularidades em relação à dívida ativa ou perante à Fazenda Municipal, Estadual ou Distrital, entre outras, bem como a conferência de toda documentação encaminhada junto à nota fiscal, para fins de pagamento, garantindo o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas em relação ao contrato.

Para a atuação do fiscal administrativo, a IN nº 05/2017 detalha, ainda, os procedimentos e pontos que devem ser observados nas fiscalizações inicial, diária, procedimental (considerando a Convenção Coletiva de Trabalho de cada contrato, bem como o respeito à legislação em relação a férias e estabilidade dos funcionários) e por amostragem, sempre com o intuito de garantir o respeito às leis vigentes.

Em resumo, mensalmente, “o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros” (BRASIL, 2017b, 105).

Por fim, o gestor de contratos é responsável pelo recebimento definitivo dos serviços, devendo “instruir o processo de pagamento com a Nota Fiscal ou Fatura e os demais documentos comprobatórios da prestação dos serviços e encaminhar para o setor competente para pagamento” (BRASIL, 2017b, p. 106).

O que se observa é que a publicação desta Instrução Normativa trouxe um pouco mais de clareza e definiu as responsabilidades de cada ator na gestão e fiscalização de contratos, estabelecendo também a importância da fiscalização pelo usuário, através, por exemplo, de pesquisa de satisfação.

É preciso reconhecer que esta instrução normativa, junto de seus demais instrumentos (anexos, fluxogramas) é, sem dúvidas, um instrumento norteador neste sentido e que trouxe um pouco de luz à fiscalização de contratos na Administração Pública.

### **5.3 Perfil do fiscal de contratos**

Para início desta seção, torna-se importante discorrer alguns pontos em referência à indicação de um servidor para desempenhar essa fiscalização.

Como instrumento regulador dessa atividade, a IN nº 05/2007, em seu art. 41, § 2º diz que: “na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades” (BRASIL, 2017b, p. 92).

Levando em consideração as atividades que envolvem a fiscalização de contratos, Marinho *et al.* (2018, p. 446) defendem que “o rol de atribuições do fiscal exige o desenvolvimento de competências individuais e específicas, objetivando o pleno desempenho da função e conseqüente alcance de melhores resultados”.

Costa (2013), em uma reflexão sobre o assunto, argumenta ser primordial dar mais importância à atividade de fiscalização de contratos desde a escolha do fiscal, quando deve ser levada em consideração a capacidade técnica do servidor em relação ao contrato a ser fiscalizado, bem como a necessidade de disponibilizar a ele tempo necessário para um exercício adequado da função.

Contudo, o autor ainda reforça que, na medida em que é vista apenas como uma formalidade exigida quando o assunto é contratos públicos. em geral, “a fiscalização dos contratos tem sido relegada a um segundo plano, colocada como uma atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor” (COSTA, 2013, p. 58).

Para tentar evitar essa marginalização, torna-se importante esclarecer o perfil do fiscal de contratos, a fim de que se possa contribuir com informações que venham ajudar gestores públicos na escolha desse servidor.

Analisando a legislação que trata do assunto, em especial a Lei nº 8.666/93 e a IN nº 05/2017, verifica-se a inexistência de uma definição de perfil exigido de um fiscal de contratos. Ainda assim, diante da complexidade e do grau de responsabilidade da função, Vieira e Castro (2012, p. 89) citam alguns atributos importantes a esse agente:

- Ter boa reputação ética e profissional;
- Não ser alvo de processo disciplinar;
- Conhecer o objeto do contrato que irá fiscalizar;
- Conhecer a fiscalização de contratos quanto à metodologia, responsabilidades do fiscal e formalidades necessárias;
- Não ter recebido punições por atos danosos ao patrimônio público, nem ter sido condenado por irregularidades pelo Tribunal de Contas da União, nem por tribunais de outras esferas do governo;
- Não ter sido condenado criminalmente por danos contra a Administração Pública ou por improbidade administrativa.

Neste mesmo sentido e enfatizando a importância do conhecimento para o fiscal de contratos, Santos (2018), argumenta que, além dos conhecimentos em relação ao objeto do

contrato, é importante que este servidor possua um amplo conhecimento acerca de licitações e de contratos, “sob pena de ficar à mercê da contratada e de possíveis responsabilizações futuras em procedimentos de prestação de contas, por má gestão contratual” (SANTOS, 2018, p. 241).

Desta forma, analisando os atributos apontados anteriormente, percebe-se que, novamente, o conhecimento do objeto do contrato é citado, bem como o conhecimento de licitações e contratos. Assim, é possível entender a real importância deles na atividade e, de igual maneira, na garantia do interesse público.

Almeida (2009, p. 61) defende que o exercício da atividade de fiscal de contratos pode ser vista como uma “questão de postura”, ressaltando a necessidade deste agente se manter isento e equilibrado em relação ao contrato, além de ter uma “postura exigente em relação a todos os itens da execução contratual, demandando o cumprimento de todas as obrigações” (ALMEIDA, 2009, p. 54).

Neste sentido, Costa (2013, p. 67) destaca a importância do fiscal de contratos na aplicação de sanções à contratada, uma vez que deve realizar o acompanhamento da execução do contrato e fazer as anotações que a respeito das falhas na execução contratual. Conforme explica o autor, são essas anotações que poderão sustentar a aplicação de penalidades e até mesmo a rescisão contratual.

O autor ainda aponta que tão importante é a fiscalização de contratos para a Administração Pública que pode refletir em prejuízo ao erário, caso em que o fiscal pode “responder civil, penal e administrativamente e por ato de improbidade administrativa, estando ainda sujeito às sanções dos Tribunais de Contas” (COSTA, 2013, p. 67).

Ao discorrer sobre a questão dos danos causados pela fiscalização deficiente, Almeida (2009), elenca algumas dessas consequências, cujo impacto atinge desde servidores até a Administração Pública e empresas contratadas, entre eles o “desperdício de recursos generalizado, perda de objeto, punições de servidores que poderiam ser evitadas, e, mesmo, penalidades aplicadas desnecessariamente a boas empresas contratadas” (ALMEIDA, 2009, p. 61).

Para evitar esses problemas, Vieira e Castro (2012) reforçam a necessidade dos servidores, enquanto fiscais de contratos, de desenvolverem formas adequadas a uma correta fiscalização e acompanhamento do contrato, considerando as particularidades de cada um, “pois, em assim procedendo, estará resguardando o interesse público, bem como seu próprio, visto que responde perante os órgãos de controle” (VIEIRA; CASTRO, 2012, p. 74),

Já Marinho *et al.* (2018, p. 446) explicam que a dificuldade de se ter, no quadro de servidores, pessoal capacitado para o exercício da fiscalização de contratos, segundo os

preceitos legais, somada à carência de estruturas adequadas nas instituições, “tornam a questão da fiscalização o ponto mais vulnerável dos contratos administrativos e contribuem para uma conduta, muitas vezes, pouco eficiente dos agentes públicos” (MARINHO *et al.*, 2018, p. 446).

Enfim, alguns fatores contribuiriam para a especialização do serviço e para a obtenção de melhores resultados em relação aos contratos, a saber:

**Quadro 7 – Situações ideais para a fiscalização de contratos adequada.**

Pessoal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profissionais qualificados para o desempenho da função (tanto fiscais titulares, como suplentes);</li> <li>2. Treinamentos e atualização constantes destes profissionais.</li> </ol>
Estrutura e relacionamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Setor responsável exclusivamente pela fiscalização de contratos;</li> <li>2. Estrutura que possibilite acesso in loco e facilidade de acesso ao local de trabalho da terceirizada;</li> <li>3. Acesso irrestrito aos funcionários terceirizados e a documentos, materiais e equipamentos do contrato.</li> <li>4. Bom relacionamento e fácil contato com a contratada.</li> </ol>
Instrumentos de fiscalização	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislações que, de fato, amparem e norteiem a atividade;</li> <li>2. Manuais de fiscalização uniformes, com base nas legislações existentes;</li> <li>3. Formulários próprios à atividade, de acordo com a particularidade e necessidade de cada contrato;</li> <li>4. Registros de ocorrências no decorrer da execução contratual;</li> <li>5. Pesquisa de satisfação junto aos usuários;</li> <li>6. Canais para esclarecimento de informações a respeito dos contratos da instituição (clareza para toda a comunidade de quem fiscaliza tais contratos);</li> <li>7. Informações claras e precisas, ao acesso de todos e por contrato.</li> </ol>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos estudos realizados.

Desta forma, diante de todo o exposto neste capítulo e, com base nos estudos realizados, o quadro a seguir busca resumir pontos importantes acerca da fiscalização de contratos, podendo servir como uma referência na busca de melhores resultados desta atividade:

**Quadro 8 – Roteiro ideal para fiscalização de contratos.**

<b>Escolha dos fiscais (setor de contratos)</b>	
Considerar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidades e competências individuais;</li> <li>2. Conhecimento prévio sobre a sistemática da fiscalização;</li> <li>3. Conhecimento sobre o contrato pelo qual será responsável;</li> <li>4. Compatibilidade entre atribuições do cargo e a fiscalização;</li> <li>5. Quantitativo de contratos por servidor.</li> </ol>
Tipos de fiscais	Distinção entre fiscal técnico e administrativo, conforme IN nº 05/2017.

<b>Antes do início do contrato</b>	
Documentação	<p>Checar a existência de documentos, analisá-los e mantê-los arquivados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nota de Empenho do contrato;</li> <li>2. Contrato assinado pelas partes;</li> <li>3. Portaria de designação enquanto fiscais;</li> <li>4. Lista de funcionários terceirizados vinculados ao contrato;</li> <li>5. Lista de máquinas e equipamentos, se houver;</li> <li>6. Edital da licitação;</li> <li>7. Termo de referência;</li> <li>8. Planilha de custos;</li> <li>9. Proposta vencedora;</li> <li>10. Ordem de serviço para início das atividades.</li> </ol>
Plano de fiscalização	Identificar ou elaborar, em conjunto com a administração da instituição, o plano de fiscalização de contratos, com base nas cláusulas contratuais e do Termo de Referência.
Reunião com a contratada	Realização de reunião inicial entre empresa contratada, através de seu representante, e a contratante, pelos fiscais e gestores de contrato. Objetivo: apresentar plano de fiscalização e esclarecer pontos importantes para a boa execução do contrato.
Materiais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificar se todos os materiais envolvidos no contrato foram disponibilizados pela empresa, conforme contrato;</li> <li>2. Verificar e comprovar a entrega de uniformes em sua totalidade.</li> </ol>
<b>Execução contratual</b>	
Diariamente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acompanhar a rotina do contrato, para garantir seu fiel cumprimento;</li> <li>2. Verificadas falhas, solicitar formalmente sua correção;</li> <li>3. Registrar ocorrências que surgirem.</li> </ol>
Mensalmente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Receber e analisar documentação para pagamento, conforme contrato;</li> <li>2. Realizar a medição dos serviços prestados, conforme Instrumento de Medição dos Resultados ou outro documento, conforme consta em contrato, garantindo o pagamento justo, em relação ao serviço efetivamente prestado;</li> <li>3. Atestar o serviço;</li> <li>4. Encaminhar documentação para pagamento.</li> </ol>
Anualmente	Conferir programação de férias dos terceirizados;
Esporadicamente	Conferir registros nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos terceirizados se condizem com o contrato e legislação vigente.
Constantemente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manter atualizada a planilha de funcionários terceirizados (Nome completo, CPF, endereço, telefone, entre outras informações);</li> <li>2. À instituição: garantir a capacitação dos fiscais de contratos e a atualização frente as mudanças que surgirem nos instrumentos legais;</li> <li>3. Manter a ordem contratual.</li> </ol>

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos estudos realizados.

## 6 O CASO ESTUDADO: O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO

Iadocicco e Oliveira (2019) apontam a fundação da instituição, ainda denominada Escola Aprendizes Artífices, no ano de 1909 e, segundo D'Angelo (2000, p. 21), “historicamente, as Escolas Aprendizes Artífices significam o marco inicial de uma política nacional do Governo Federal no ensino de ofícios”.

Criadas por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, nas capitais dos Estados, as Escolas de Aprendizes Artífices tinham por objetivo o fornecimento do “ensino profissional primário gratuito” (BRASIL, 1909), através da formação de operários por meio de ensino prático e de conhecimentos técnicos a menores que buscavam o aprendizado de algum ofício.

Como destaca Andrade (2014, p. 15), “cada reformulação do ensino profissional no Brasil trazia consigo uma nova denominação para as escolas da rede”, que, com o passar do tempo, segundo a mesma autora, receberam os nomes de Liceu Industrial (1937), Escola Industrial e Escola Técnica de São Paulo (1942), Escola Técnica Federal de São Paulo (1965), Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo - CEFET/SP (1999).

Em 2008, através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro, receberam o nome de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia e passaram a ser caracterizados como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino” (BRASIL, 2008).

Após esta mudança, de acordo com informações constantes no site do IFSP<sup>1</sup>, a instituição passou a distribuir suas vagas entre cursos técnicos (50%), licenciaturas (mínimo de 20%), cursos tecnológicos, engenharias, pós-graduação, além da formação inicial de seus alunos e contando, ainda, a partir de 2012, com cursos oferecidos na modalidade de ensino à distância.

Como apontam Ferreira *et al.* (2018, p. 4), no decorrer de sua história, o IFSP enfrentou “grandes transformações na reformulação da educação profissional; no entanto manteve o foco da sua missão, que era a promoção social e intelectual do cidadão, e a formação técnica profissional para atender ao mercado industrial do país em desenvolvimento”.

De acordo com dados de seu Relatório de Gestão de 2018, atualmente o IFSP é composto por 37 unidades, sendo 33 *campi*, 4 *campi* avançados (ligados a um campus ou à reitoria, que é

---

<sup>1</sup> <https://www.ifsp.edu.br/institucional>. Acesso em 02 set. 2019.

responsável por sua gestão) e a reitoria (BRASIL, 2019), com aproximadamente 30.500 alunos matriculados durante o ano de 2018.

### **6.1 Campus Avaré**

Criado através da Resolução nº 1, de 31 de agosto de 2009, com autorização de funcionamento dada pela Portaria nº 1.170, de 21 de setembro de 2010 e com o início de suas atividades a partir de 2011, atualmente, o campus conta, em seu quadro de servidores efetivos, com 73 docentes e 44 técnico-administrativos, atuando nas áreas de ensino, pesquisa e extensão<sup>2</sup>.

Em relação aos cursos ofertados, o Campus Avaré conta com o ensino médio integrado a cursos técnicos de Lazer, Mecatrônica e Agroindústria; com cursos técnicos concomitantes/subsequentes em Mecânica e Eventos; as licenciaturas em Ciências Biológicas e em Letras - Português-Espanhol, bem como o curso superior de Tecnologia em Agronegócio e Tecnologia em Gastronomia, Engenharia de Biosistemas e o Proeja FIC de Auxiliar em Hospedagem, que fornecem a formação de jovens e adultos voltada ao mercado de trabalho, através de parceria entre IFSP e Secretaria Municipal de Educação de Avaré.

### **6.2 Campus Boituva**

Outra unidade foco desta pesquisa é o campus Boituva, inicialmente criado com o primeiro campus avançado do IFSP<sup>3</sup>, estando vinculado ao campus Salto, responsável por sua gestão. Seu funcionamento foi autorizado, dentro do IFSP, pelo Conselho Superior, através da Resolução nº 28, de 23 de dezembro de 2009, e pela Portaria ministerial n.º 1.366, de 06 de dezembro de 2010. Com a publicação da Portaria nº 330, de 23 de abril de 2013, o campus deixou de ser campus avançado, tornando-se campus e ganhando autonomia em sua gestão.

Em relação aos cursos ofertados pela unidade de Boituva, estão os cursos técnicos em Automação Industrial, Automação Industrial Integrado ao Ensino Médio, Logística, Rede de Computadores integrado ao Ensino Médio e o técnico em Secretaria Escolar, na modalidade EAD. Há, também, a oferta dos cursos superiores de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento

---

<sup>2</sup> <https://avr.ifsp.edu.br/index.php/campus-avare>. Acesso em 02 set. 2019.

<sup>3</sup> <https://btv.ifsp.edu.br/index.php/sobre-o-campus>. Acesso em 03 set. 2019.

de Sistemas e de Tecnologia e Gestão da Produção Industrial, Licenciatura em Pedagogia; e a especialização em Gestão da Tecnologia da Informação.

### 6.3 Campus Salto

O campus Salto é o mais antigo dos três *campi* que irão receber ações desta pesquisa e foi autorizado a iniciar suas atividades por meio da Portaria ministerial nº 1.713, de 20 de outubro de 2006, quando a instituição ainda era denominada Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo – CEFET-SP e a unidade de salto ainda era designada como uma Unidade de Ensino Descentralizada – UNED da instituição.

Atualmente, a unidade possui cursos técnicos integrados ao ensino médio e concomitante/subsequente de Automação Industrial e Informática; bacharelados de Ciência da Computação e Engenharia de Controle e Automação; licenciaturas em Matemática e Letras – português; Tecnológicos de Análise e Desenvolvimento de Sistemas e Gestão da Produção Industrial; além da pós-graduação *lato sensu* em Temas Transversais<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://slt.ifsp.edu.br/portal/index.php/listacursos>. Acesso em: 06 set. 2019.

## 7 RESULTADOS DA PESQUISA

Como já abordado, parte da estratégia metodológica desta pesquisa se concentrou na aplicação de questionário semiestruturado para coleta de dados, junto aos servidores selecionados, conforme critérios já apontados no item 1.4 Métodos de pesquisa.

O período de coleta foi de 27 de maio de 2020 a 09 de julho do mesmo ano e a taxa de participação foi de aproximadamente 58% em relação ao total de participantes, ou seja, dos 36 servidores aptos a responder a pesquisa, dos três *campi*, 21 de fato responderam.

A pesquisa foi desenvolvida e aplicada através de formulário do *Google Docs* e a todos foi dada a opção de solicitar outro método de aplicação da pesquisa, caso julgassem necessário. O que não ocorreu.

Também vale ressaltar que em nenhum momento foram feitos questionamentos por parte dos servidores selecionados e que apenas um servidor manifestou recusa em responder a pesquisa.

As respostas foram analisadas uma a uma e, para as perguntas de múltipla escolha, foram gerados gráficos, conforme será exposto a seguir.

Em geral notou-se uma efetiva colaboração por parte dos respondentes, que trouxeram informações pertinentes e realidades da sua vivência enquanto fiscais, o que veio a somar aos levantamentos e percepções obtidos durante toda a pesquisa.

O questionário foi dividido em cinco seções, que objetivavam:

**Quadro 9 – Questionário de pesquisa.**

Seção	Título	Objetivo
1	-	Caracterizar os fiscais de contrato.
2	Atividade de fiscalização de contratos.	Levantar características e particularidades da atividade nos <i>campi</i> .
3	Termo de referência	Verificar o conhecimento dos fiscais acerca do documento, bem como a importância dada a ele durante a fiscalização.
4	Segregação de funções	Verificar se havia segregação de funções, carga horária destinada à fiscalização ou se os fiscais atuavam em outros setores ou comissões durante seu período de atuação.
5	Sugestões	Abertas ao recebimento de sugestões de cada respondente, de forma livre.

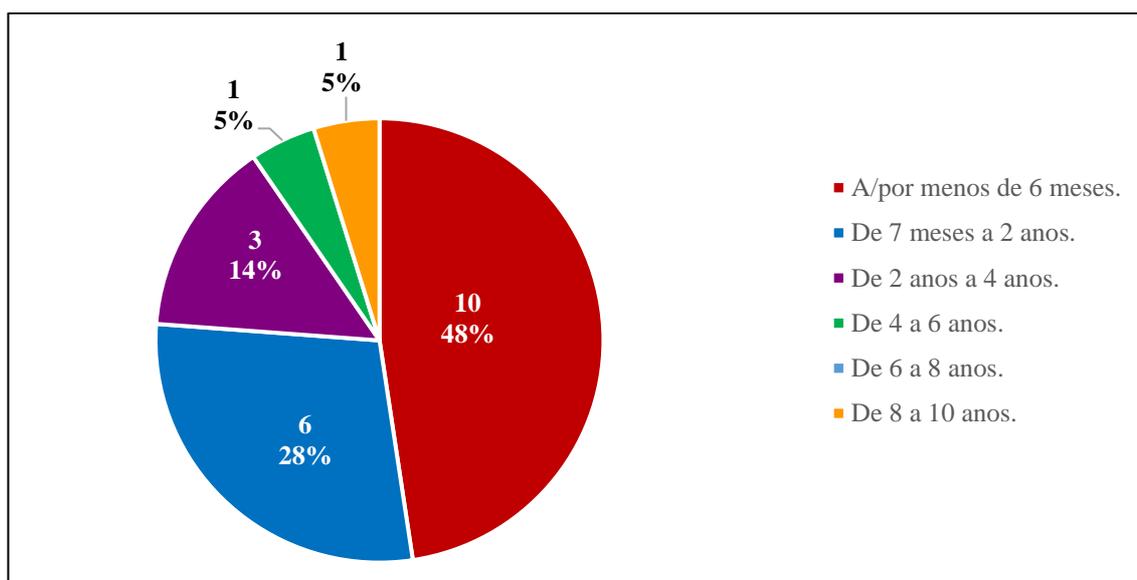
Fonte: elaboração própria da autora.

## 7.1 Caracterização do fiscal de contratos

Nesta seção, buscou-se levantar o tempo de cada servidor frente às fiscalizações de contratos de limpeza e/ou vigilância, bem como seu tempo de serviço no IFSP antes da sua nomeação, além de percepções próprias de cada participante no que diz respeito à sua designação como fiscal de contratos, experiência anterior na atividade, segurança, motivação, dificuldades que encontram e os fatores positivos observados.

O primeiro ponto a destacar diz respeito ao tempo que esses servidores possuíam dentro da instituição antes de serem designados para exercer essa atividade: quase metade dos entrevistados (48%) declararam estar a menos de 6 meses compondo o quadro de servidores do IFSP quando receberam a incumbência de fiscalizar tais contratos.

**Figura 1 - Tempo de exercício antes da designação como fiscal de contratos.**



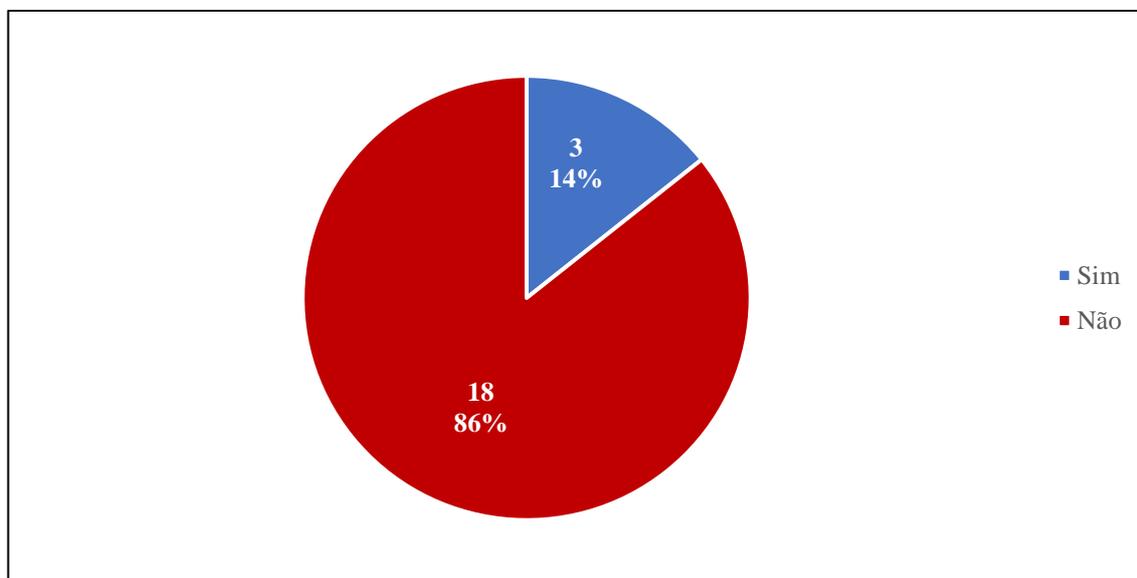
Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Levando-se em consideração a responsabilidade dada a esse servidor, cabe refletir se, nesse breve período de tempo, teria sido possível observar ou levantar se esses servidores teriam conhecimento técnico e administrativo específico e adequado para desempenharem a fiscalização com segurança e efetividade.

Além disso, dos 21 participantes da pesquisa, apenas três declararam ter experiência anterior na fiscalização de contratos, sendo que um deles fiscalizou contrato que envolve apenas o fornecimento de serviço, sem a necessidade de funcionários terceirizados, o que dispensa a

fiscalização, por exemplo, de pagamentos a eles, acompanhamento relacionado a férias, afastamentos, controle de presença, entre outros.

**Figura 2 – Experiência anterior com a fiscalização de contratos continuados.**



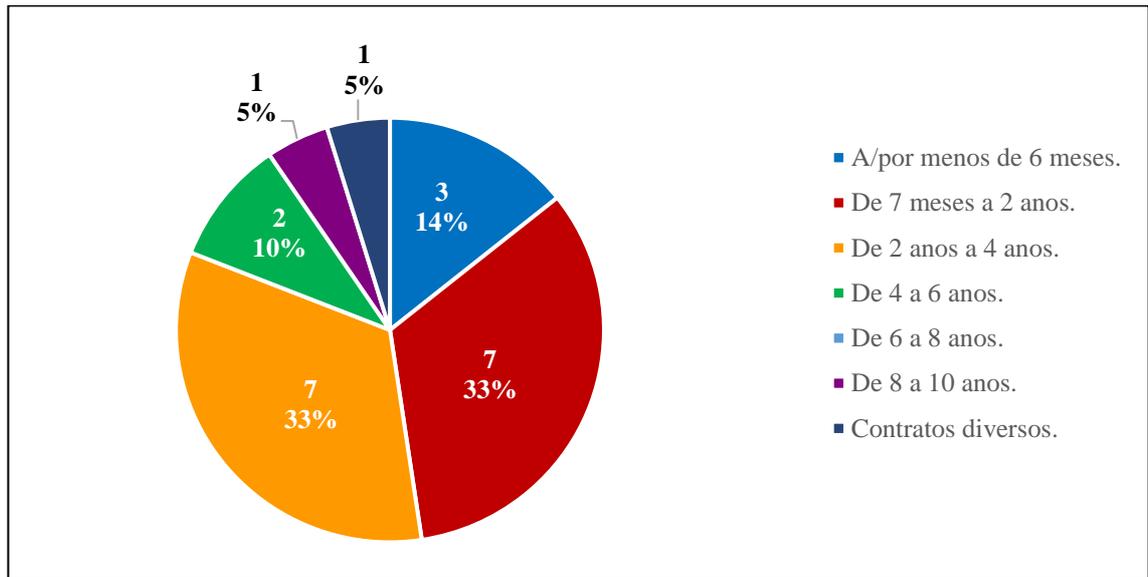
Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

E, considerando apenas aqueles que declararam ter sido designados fiscais de contratos, quando tinham menos de 6 meses de exercício na instituição, ou seja, 10 respondentes, todos eles afirmaram não ter experiência anterior na atividade, o que problematiza ainda mais essa escolha.

Mesmo diante desse quadro, observa-se que 33% dos respondentes atuaram como fiscais de contratos de limpeza e vigilância pelo período de 7 meses a 2 anos e que o mesmo percentual esteve nessas fiscalizações entre 2 e 4 anos.

Por outro lado, três participantes permaneceram na função por menos de 6 meses e outros três atuaram por mais de 4 anos. Cabe destacar que uma resposta foi descartada por não ser pertinente à pergunta.

**Figura 3 – Tempo de permanência na fiscalização de contratos de limpeza e vigilância.**



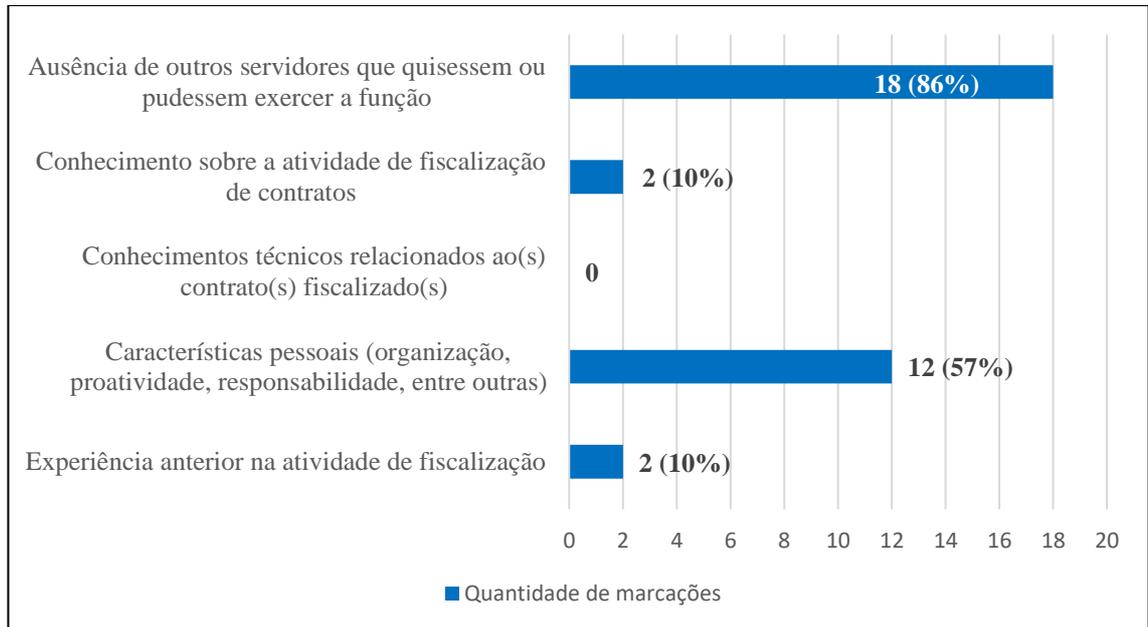
Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Ao serem questionados sobre os fatores que poderiam ter levado à sua designação, 86% dos servidores apontaram, como determinante, a ausência de outros servidores que quisessem ou pudessem exercer a função. Ao mesmo tempo, 57% dos entrevistados acreditam que características pessoais (organização, proatividade, responsabilidade, entre outras) foram o fator crucial.

Dois servidores reconhecem que o conhecimento que possuem sobre a fiscalização de contratos determinou essa designação, assim como dois destacam a experiência anterior na fiscalização de contratos como fator determinante.

Na mesma questão, nenhum dos participantes marcou conhecimentos técnicos relacionados aos contratos fiscalizados como opção que pudesse ter sido levada em conta na sua designação.

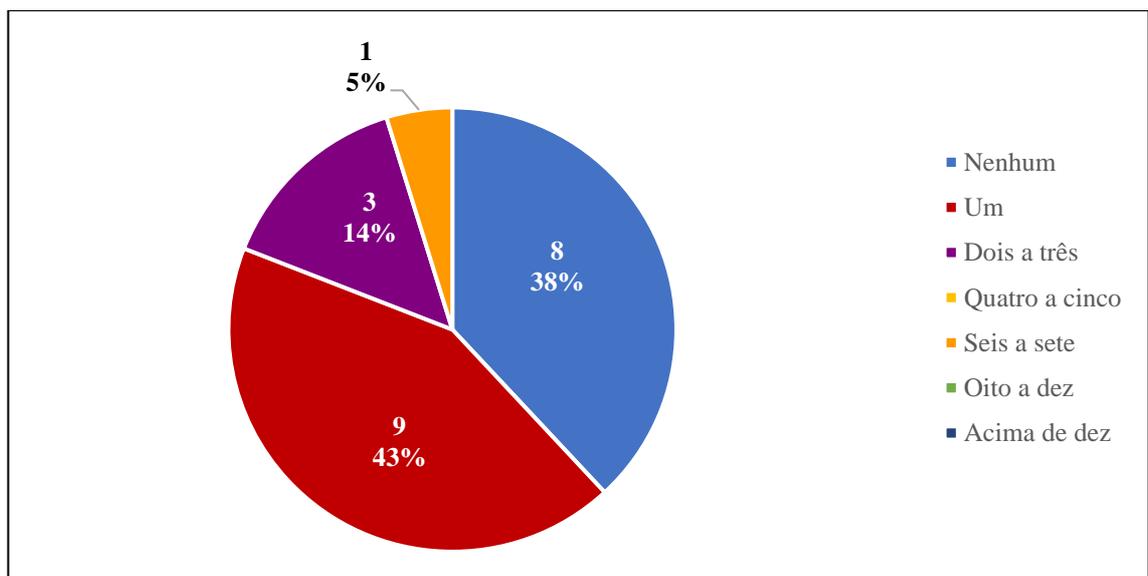
**Figura 4 – Fatores considerados para a designação como fiscais de contratos, sob a ótica desses servidores.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Já em relação a treinamentos e cursos voltados para a fiscalização de contratos, a situação segue delicada: 38% dos entrevistados confessam não terem feito nenhum treinamento e 43%, apenas um curso na área. De todos os respondentes, apenas um afirma ter feito seis ou sete treinamentos e outros três fizeram dois ou três cursos.

**Figura 5 – Quantidade de cursos ou treinamentos feitos pelos servidores.**

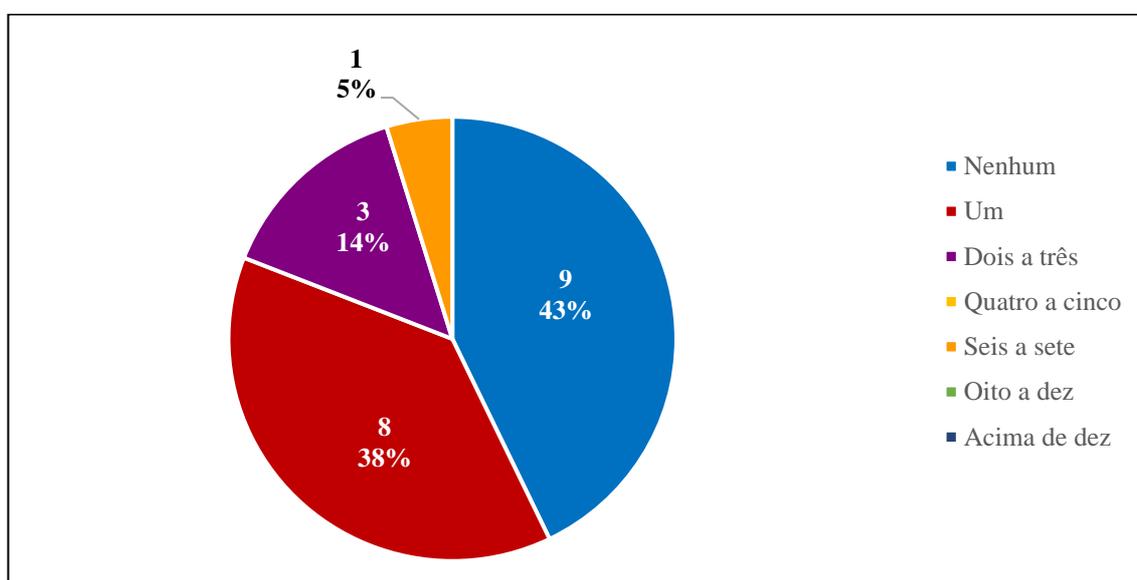


Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Além disso, dos cursos realizados por esses servidores, 43% apontam que nenhum foi ofertado pelo IFSP (uma resposta a mais do que os que disseram não ter feito nenhum curso na área), 38% apontam que apenas um dos cursos realizados foi proporcionado pela instituição em questão, três dos participantes, que dois ou três cursos foram dados nessa condição, ao passo que o servidor, que apontou ter de seis a sete treinamentos, afirma que todos foram de iniciativa do IFSP.

Em relação a essas duas perguntas, há que se ressaltar um conflito em uma das respostas, em que o servidor afirma ter feito apenas um treinamento, mas contradiz que dois ou três deles teriam sido ofertados pela instituição.

**Figura 6 – Cursos ou treinamentos ofertados pelo IFSP.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

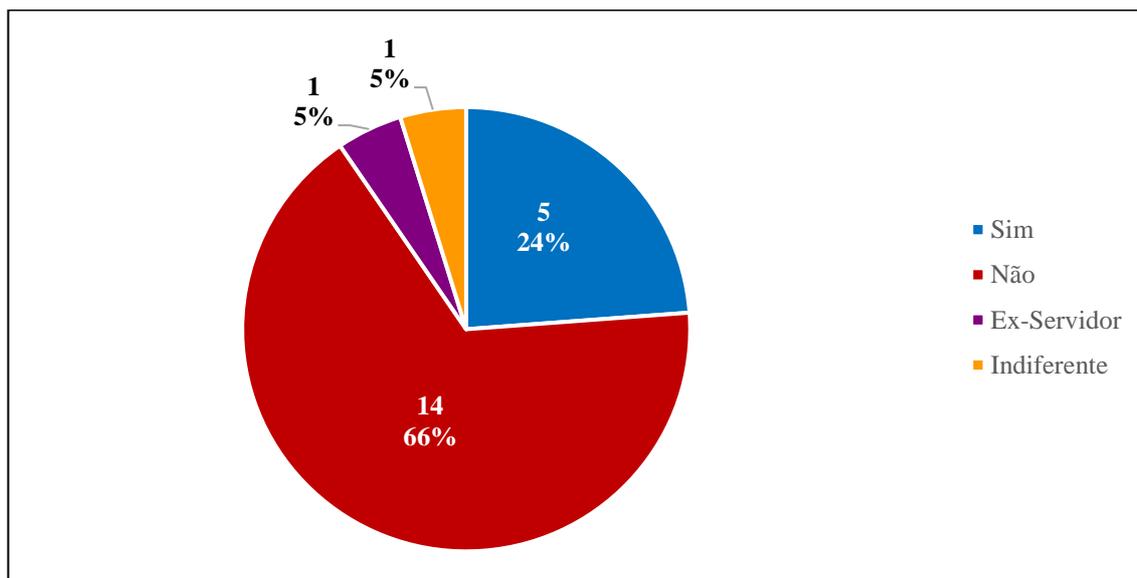
O que se observa, com base na análise dos dados da pesquisa, é que, em geral, exceto por duas respostas, todos os demais servidores, somente realizaram cursos ou treinamentos quando oferecidos pelo IFSP, não havendo partido deles a busca pela sua capacitação para melhor desempenho da atividade.

Já os casos que diferem da maioria, um deles diz ter feito um curso por iniciativa própria e outro, que teria feito dois ou três, além dos proporcionados pelo IFSP.

Cabe também salientar que em nenhum momento esses servidores foram questionados do motivo de não terem buscado capacitação para a fiscalização de contratos, detalhe esse irrelevante para esta pesquisa.

Quando questionados sobre sentirem-se motivados a atuarem como fiscais, 66% dos participantes confessam não haver motivação, 24% sentem-se motivados, um deles não faz mais parte do quadro de servidores do IFSP e outro foi indiferente na resposta, alegando que é preciso exercer a fiscalização.

**Figura 7 – Motivação dos servidores em atuar como fiscais.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

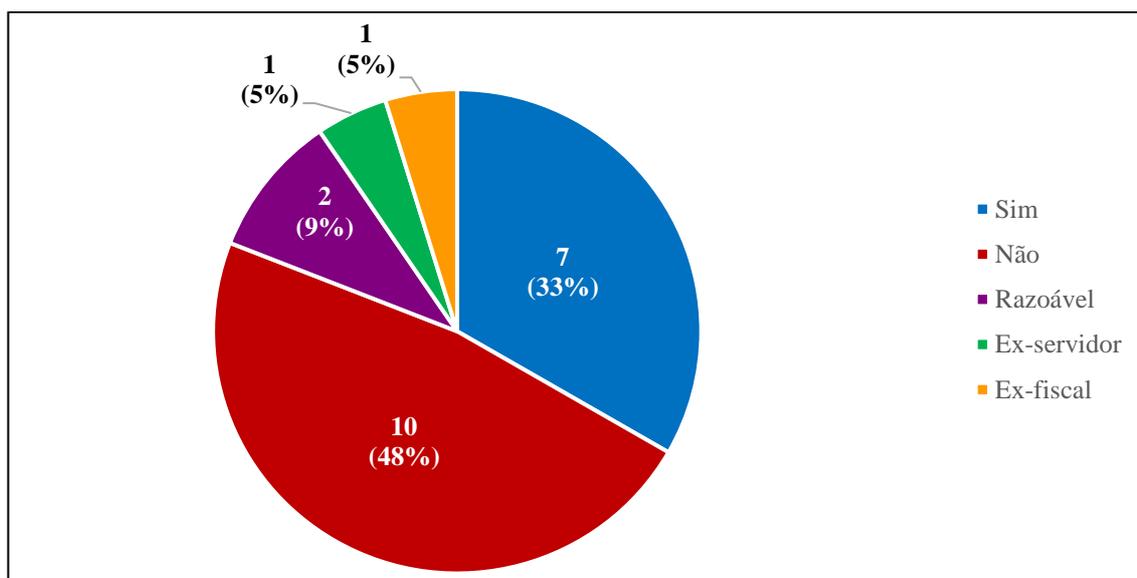
Dentre os argumentos apontados por aqueles que se sentem motivados com a fiscalização, está o bem maior, já que a prestação dos serviços interfere na rotina do campus, contribuindo com as atividades nele desenvolvidas; o incentivo e apoio oferecidos pelo campus aos servidores que atuam como fiscais; e a identificação pessoal com o contrato fiscalizado.

Já entre os que afirmam não estarem motivados, as justificativas são:

- A demanda de tempo e dedicação para com a atividade;
- A falta de assessoria, de conhecimento ou instruções para o desempenho da atividade;
- O acúmulo de contratos fiscalizados e a falta de rotatividade entre os servidores designados para a fiscalização;
- A falta de incentivo por parte da organização;
- E até mesmo por entenderem que trata-se de algo sem base administrativa ou jurídica que justifique essa necessidade.

Em relação à segurança que têm ao desempenhar a fiscalização (quanto a conhecimentos necessários), com exceção do profissional que já não faz mais parte do quadro do IFSP, 48% dos participantes alegam não estarem seguros para atuarem como fiscais, 33% dizem ter segurança, dois desses servidores afirmam estarem razoavelmente seguros, sendo que, destes últimos, um deles aponta a necessidade de cursos para ganhar mais confiança.

**Figura 8 – Segurança em desenvolver a fiscalização de contratos.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

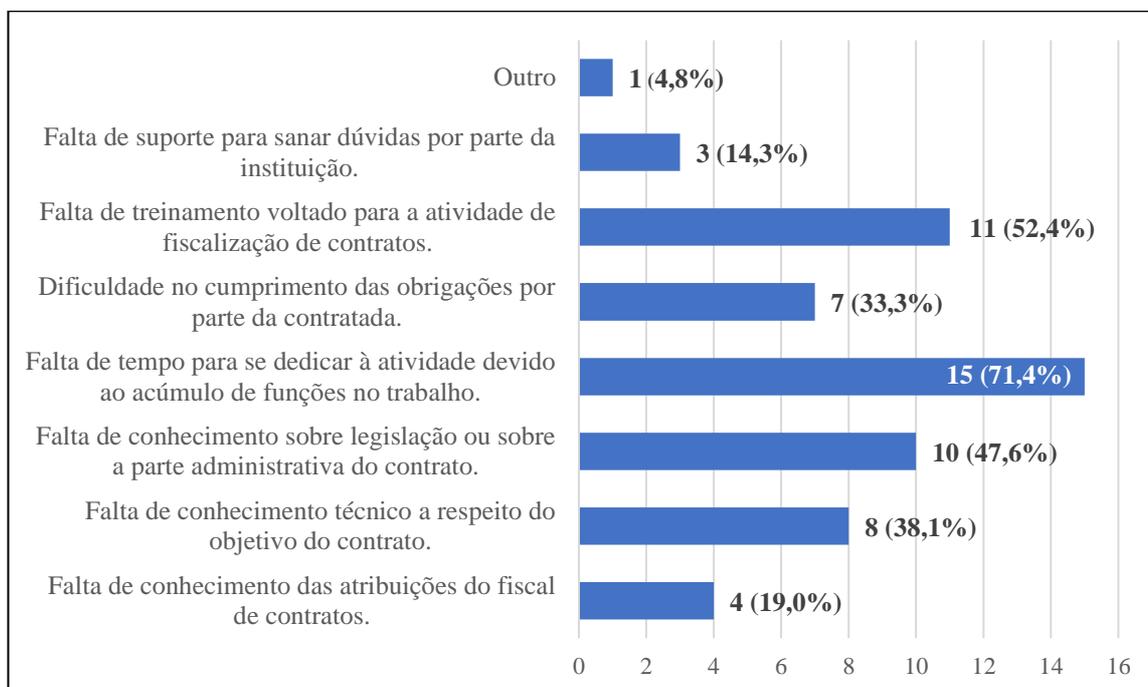
Entrando nas fragilidades da fiscalização de contratos de limpeza e vigilância, na perspectiva dos participantes, 71,4% apontam, como dificuldade, a falta de tempo para dedicação à atividade em razão do acúmulo de funções no trabalho; 52,4% relatam a falta de treinamento voltado à fiscalização; 47,6%, a falta de conhecimento sobre legislação ou em relação à parte administrativa do contrato e 38,1% afirmam ser a falta de conhecimento técnico acerca do contrato fiscalizado.

Dificuldade em fazer com que a contratada cumpra suas obrigações é apontado 33,3% dos respondentes, 19% dos servidores afirmam que o desconhecimento das atribuições do fiscal de contratos também é um fator negativo e 14,3% apontam a falta de suporte para sanar dúvidas, por parte da instituição, como outro agravante.

Apenas um dos respondentes afirma não haver pontos de dificuldade que coubesse ser informado, apontando apenas o início da prestação dos serviços como uma fase em que maiores dificuldades podem surgir.

Um ponto a se destacar, dessa questão, é que, dos 21 participantes desta pesquisa, 19 deles assinalaram mais de uma dificuldade dadas como alternativas, sendo que 13 deles marcaram três ou mais opções e 6 deles, duas delas.

**Figura 9 – Dificuldades da fiscalização de contratos.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Embora tenha havido uma resposta que afirma não ter ponto positivo relacionado à fiscalização, outros respondentes apontam os seguintes pontos como favoráveis à atividade:

- Qualidade dos serviços prestados pela contratada e o fato de ser uma empresa séria, comprometida e ter experiência anterior na prestação do serviço contratado;
- Comprometimento e bom relacionamento dos funcionários terceirizados;
- Ampla existência de materiais sobre esses contratos, uma vez que são comuns;
- Facilidade no contato com a empresa e com os funcionários terceirizados;
- Organização e clareza, o que faz com que a equipe saiba como realizar os serviços;
- Acesso a informações necessárias;
- Utilização de instrumentos de medição e notificações à empresa sempre que necessário para manter a ordem na execução contratual;
- Organização do setor de contratos e a integração entre setores e servidores envolvidos na gestão e fiscalização;

- A proximidade do cargo do servidor com o serviço a ser fiscalizado;
- E a própria execução correta da fiscalização.

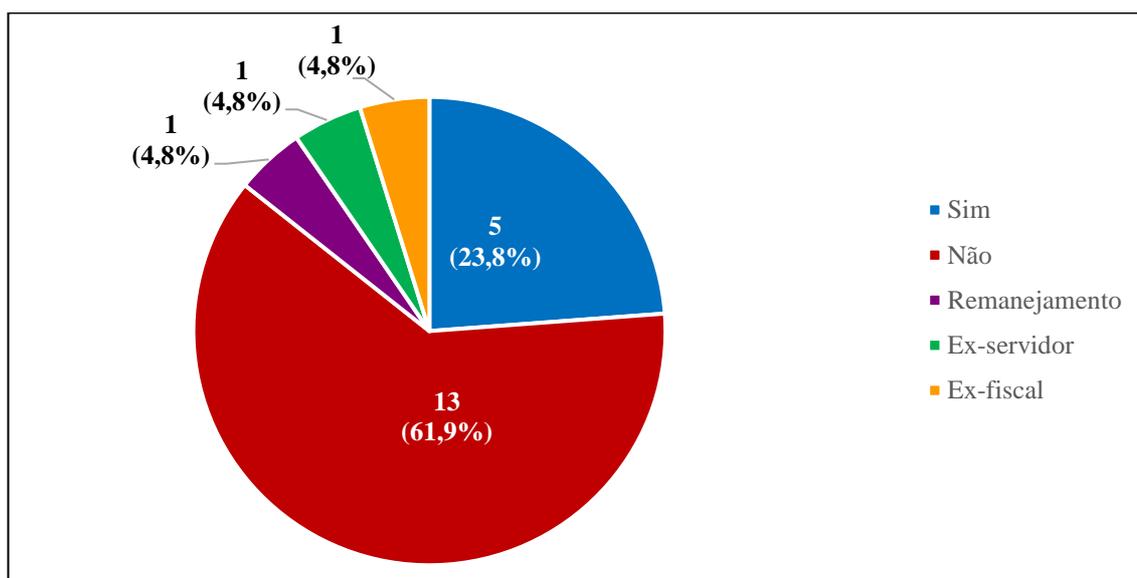
Nessa questão, também foi apontado o contato direto com o prestador do serviço. Entretanto, aqui cabe uma ressalva, pois o contato direto não deve ser entendido como ordem direta aos funcionários prestadores de serviço na instituição, a menos que ocorra por meio do preposto.

Caso contrário, poderia ser interpretado como vínculo empregatício do terceirizado com o IFSP em um eventual processo jurídico interposto, com base em legislações pertinentes ao tema, a exemplo da própria Instrução Normativa nº 05/2017, que, em seu art. 5, veda atos que caracterizem subordinação ou vínculo empregatício, tidos como ingerência.

Encerrando essa primeira etapa, houve o questionamento sobre o interesse desses servidores em continuarem atuando na fiscalização de contratos. 61,9% desses participantes (13) afirmam que se pudessem escolher, não seriam mais fiscais de contratos e 23,8% deles, ou seja, 5 servidores, continuariam a desempenhar a atividade.

Um deles afirma já não estar mais designado à função, outro não compõe mais o quadro de servidores do IFSP e um terceiro foi remanejado para a fiscalização de outro contrato continuado.

**Figura 10 – Interesse em continuar atuando na fiscalização de contratos.**



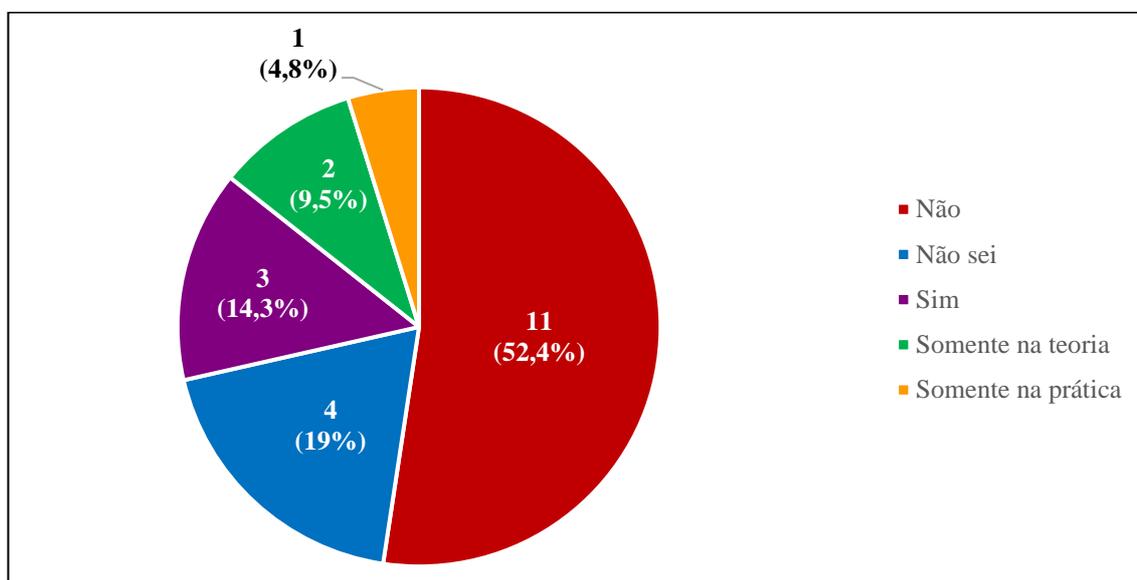
Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

## 7.2 Atividade de fiscalização de contratos

Essa etapa se inicia com um questionamento sobre a adequação da atividade ao recomendado pelo art. 40 da IN nº 05/2017, ou seja, se existe a divisão entre fiscal técnico, administrativo nos *campi*.

E, embora essa instrução seja de 2017, 52,4% dos participantes afirmam não haver essa distinção em seu campus, outros 19% dizem não saber se existe, 14,3% dizem existir apenas na teoria, ou seja, na portaria de designação dos fiscais, e 4,8%, o que corresponde a um servidor, diz existir na prática, mas não especificado em portaria.

**Figura 11 – Adequação em relação ao art. 40 da IN ° 05/2017.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

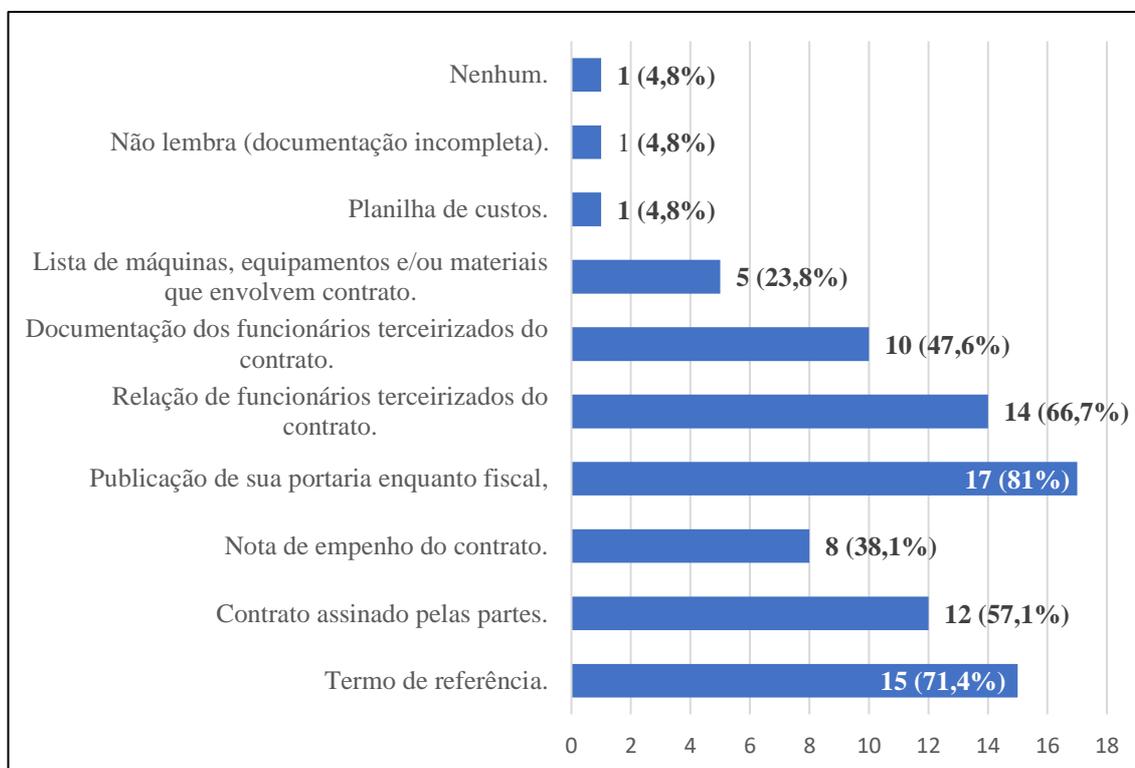
Quando consultados sobre a documentação que receberam antes do início da prestação de serviços pela contratada, 15 dos 21 participantes (71,4%) dizem ter recebido o termo de referência do contrato, 12 deles (57,1%) receberam o contrato assinado pelas partes, 8 (38,1%), tiveram acesso à nota de empenho em questão e 17 desses servidores (81%) receberam sua portaria de designação de fiscal.

Quanto a documentos mais relacionados aos contratos fiscalizados, 14 respondentes (66,7%) receberam a lista de funcionários terceirizados, 10 (47,6%), a documentação desses funcionários e 5 (23,8%) a lista de máquinas e equipamentos contidos no contrato.

Apenas um servidor informou ter recebido a planilha de custos, outro disse não lembrar a quais documentos teve acesso, mas, ao mesmo tempo, afirma que não recebeu a

documentação completa e apenas um deles diz não ter acessado nenhum documento antes de iniciar a fiscalização do contrato.

**Figura 12 – Documentos recebidos antes do início da fiscalização do contrato.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Embora fosse importante que os fiscais tivessem todos os documentos listados nessa questão antes do início da prestação dos serviços, o que se observa é que ainda houve falhas nesse aspecto e que poderiam impactar de alguma forma o desenvolver da fiscalização.

O termo de referência e o contrato são documentos que trazem particularidades de cada serviço contratado, que vão nortear as ações de fiscalização e que poderão ser usados como um *checklist* para comprovação de que a empresa está atendendo todo o necessário para iniciar suas atividades.

Assim como lista de funcionários e documentação de cada um deles comprovam a regularidade nas contratações, conforme legislação e conforme especificidade do contrato assinado, no que fiz respeito, por exemplo, à formação exigida dos funcionários, entre outros pontos.

Deste modo, receber e analisar esses documentos, auxilia para que seja assegurado o cumprimento do contrato já desde o seu início, além de resguardar a instituição e o próprio fiscal de possíveis irregularidades.

Na questão seguinte foi solicitado um detalhamento da rotina de fiscalização realizada por cada servidor. O que se observa com a análise das respostas é que oito delas trazem uma maior riqueza nos detalhes, o que traduz uma execução mais adequada das suas atribuições, abrangendo:

- Rotinas diárias: como conferir a presença dos colaboradores, checar o desempenho de suas funções, conferir livro de ocorrências, entre outros;
- Mensais: conferência da documentação para ateste e pagamento da nota fiscal, atendimento do representante da empresa e conferência de materiais básicos do contrato (armas, uniformes, entre outros).
- Anualmente: atualização de dados no sistema.

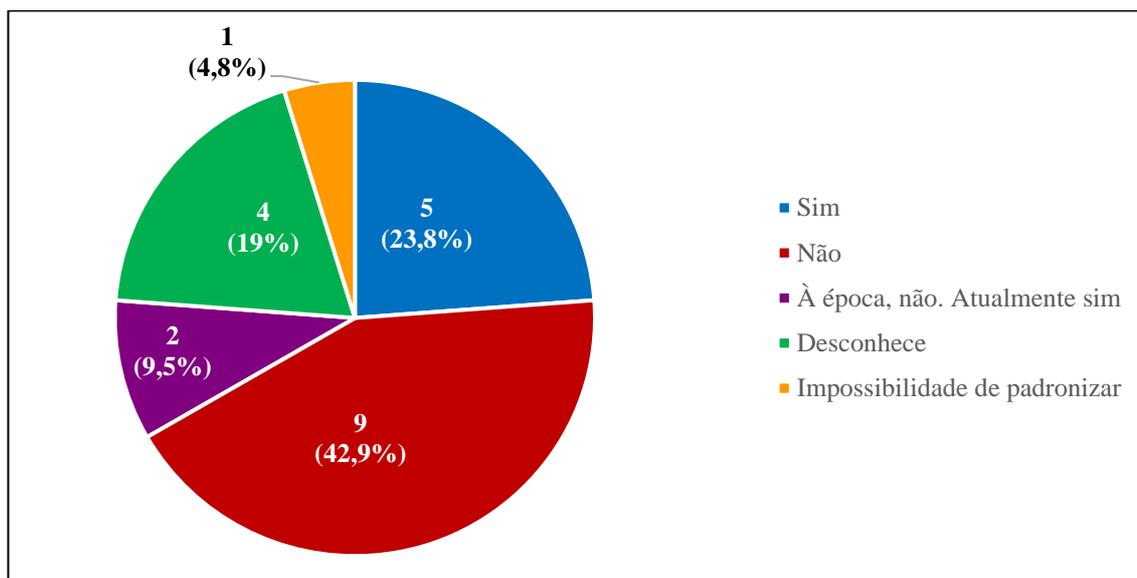
Há ainda aqueles (cinco respostas) que relataram uma rotina pouco complexa para a atividade, compreendendo o contato diário com terceirizados e conferência da documentação para ateste apenas; colaboração dos demais servidores do campus com solicitações pertinentes ao contrato (limpeza em áreas específicas, por exemplo); ou somente conferência semanal dos serviços executados e resolução de problemas cabíveis.

Enquanto outros sete se destacaram pelo baixo detalhamento da sua rotina, restringindo apenas ao ateste de notas, conferências de documentação e resolução de irregularidades. Há ainda outros que pouco exerceram a fiscalização, atuando apenas em períodos de férias do fiscal titular. Um servidor não soube dar detalhes por já não atuar mais na fiscalização.

Sobre a utilização de algum tipo de manual de fiscalização de contratos, 42,9% afirmam não haver em seu campus, 23,8% dizem usar, em geral, o modelo proposto pelo IFSP (um deles, a própria IN nº 05/2017 e outro, um manual de ateste e pagamento) e 19% desconhecem a existência de um manual em uso.

Somente dois servidores disseram não existir um modelo à época em que foram fiscais, mas que hoje é ou pode ser que seja utilizado algum. E um deles aponta a distinção dos contratos como fator que impossibilita a adoção de uma padronização na atividade de fiscalização.

**Figura 13 – Utilização de manual de fiscalização de contratos no campus.**



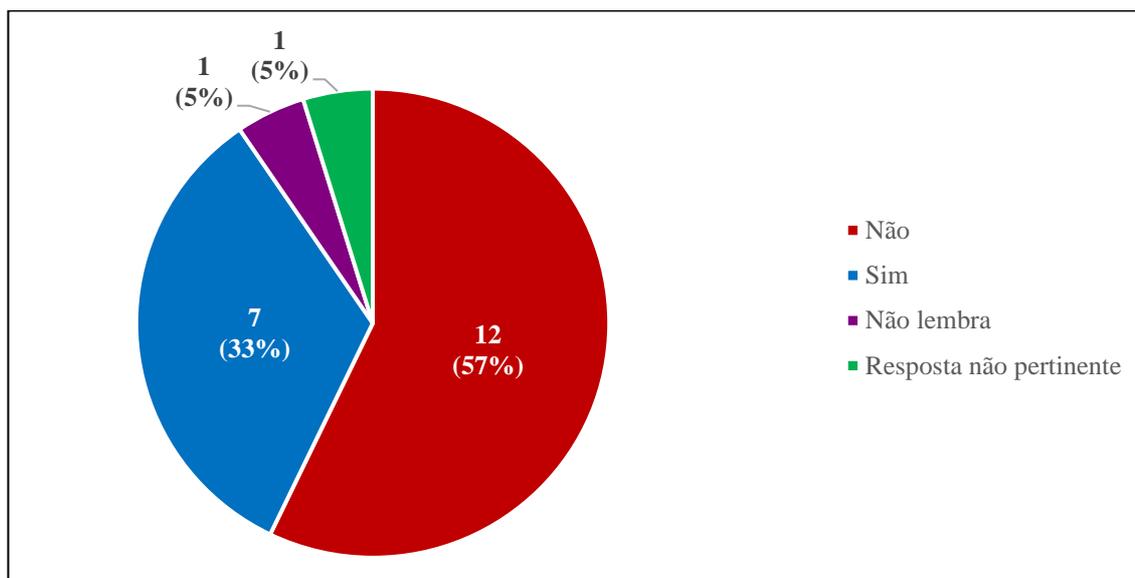
Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Quando questionados sobre terem desenvolvido mecanismos que trouxessem melhorias, facilitando o desenvolvimento da fiscalização, 57% dos participantes (12) disseram não ter criado nada nesse sentido, sendo que destes: um afirma que já existia uma carga excessiva de procedimentos e formulários; outro, que utilizava apenas o que já existia; e um terceiro que diz que tais medidas foram tomadas pelo fiscal administrativo do contrato.

Dos que afirmam haver colaborado nesse sentido, destacam-se a criação de planilhas para cálculo de glosas, elaboração de documentos que estabelecessem a rotina da execução dos serviços pelos terceirizados, livro ou planilha para registro de ocorrência, documento para controle de acesso ao campus, *checklist* e implantação de câmeras de monitoramento com acesso pelos vigilantes.

Houve também o registro de uma resposta não pertinente à pergunta, bem como um servidor que reconhece não se lembrar se desenvolveu algum mecanismo de melhoria.

**Figura 14 – Desenvolvimento de mecanismos facilitadores da fiscalização de contratos.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

Encerrando esta etapa, questionou-se se as opiniões dos fiscais eram levadas em consideração nas novas contratações de serviços e de maneira bastante positiva, 57,1% dos casos apontam que sim, alguns enaltecendo a administração do campus por essa consideração, outros ressaltando que eram consideradas sempre que possível, o que é perfeitamente compreensível, dado os procedimentos existentes e tempo hábil para nova contratação.

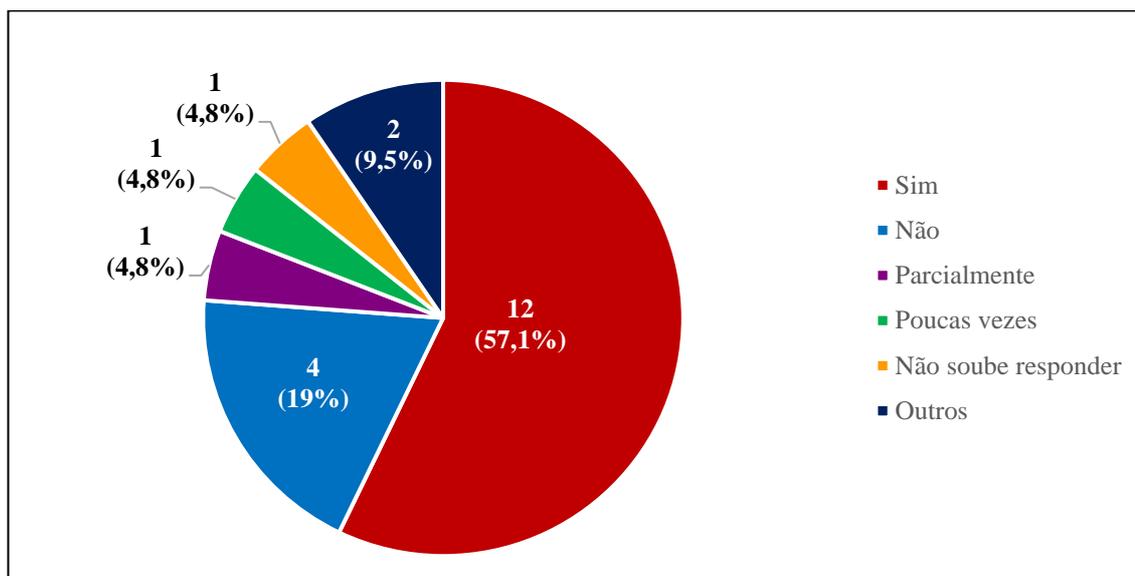
Houve ainda apontamento de existência de grupos *online* para discussão de assuntos relacionados a contratos, entre servidores do campus, a atuação em conjunto dos fiscais com a equipe da coordenação de licitação e contratos, bem como quem afirmou que não somente opinião dos fiscais são ouvidas, mas de outros servidores também.

Além disso, apontou-se a realização de estudos preliminares à contratação, assim como a elaboração de relatório pelos fiscais, quando há aditamento de contrato, documento em que esse servidor precisa manifestar sua concordância ou não em prorrogar a contratação.

Um dos participantes afirma que as considerações são parcialmente acatadas e outro aponta que isso ocorre poucas vezes, ambos apontando a questão burocrática do processo de contratação como fator determinante dessa situação.

Das demais respostas obtidas, um não soube responder à questão, outro afirma não ter atuado com efetividade e um terceiro considera que, dada a fase inicial das atividades do campus (à época em que foi fiscal de contratos), havia muitas dificuldades em relação à atividade, mas pondera que atualmente houve melhorias.

**Figura 15 – Consideração das opiniões dos fiscais para novas contratações de serviços.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

### 7.3 Termo de referência

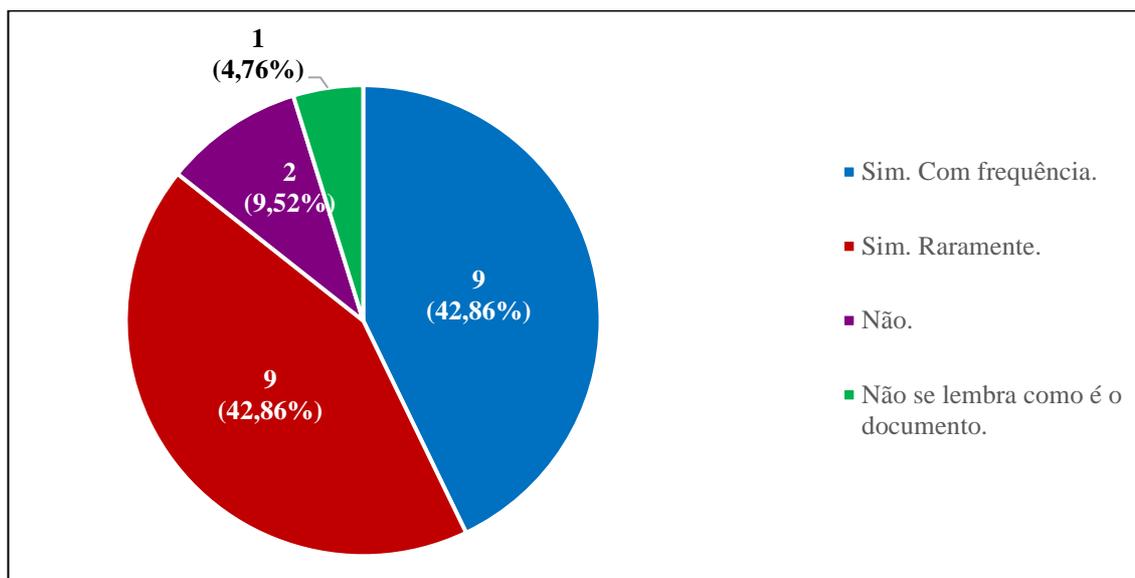
Considerando a importância desse documento para a fiscalização de contratos, conforme já explanado, as questões dessa seção visavam verificar o grau de consciência dos servidores fiscais em relação a essa importância, bem como verificar se, na prática, ele é utilizado no desenvolvimento da atividade.

Positivamente, 42,86% dos entrevistados assumem utilizar o termo de referência com frequência na sua fiscalização, embora o mesmo percentual também tenha dito que raramente usa. Somente 2 servidores (9,52% dos participantes) dizem não utilizar e um reconhece não se lembrar de como era esse documento.

Essa análise traz um aspecto positivo dessa pesquisa, ao mostrar que uma parcela muito significativa dos entrevistados usa o termo de referência em sua rotina de fiscalização, ainda que metade desse grupo o utilize raramente.

Afinal, este documento traz um detalhamento maior do serviço contratado, minuciando suas particularidades e detalhando a abrangência do contrato, ou seja, muito daquilo que um fiscal tem que analisar e cobrar para assegurar que a execução ocorra tal qual foi contratada, o que, como já dito anteriormente, é um grande instrumento na garantia do uso correto dos recursos públicos destinados a esse fim.

**Figura 16 – Uso do Termo de Referência na rotina de fiscalização.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

E quando solicitada a contribuição desses servidores sobre as suas percepções do que julgam necessário que estejam contidos no termo de referência, exceto por cinco respostas evasivas e duas que julgam serem suficientes os itens já existentes, são listados:

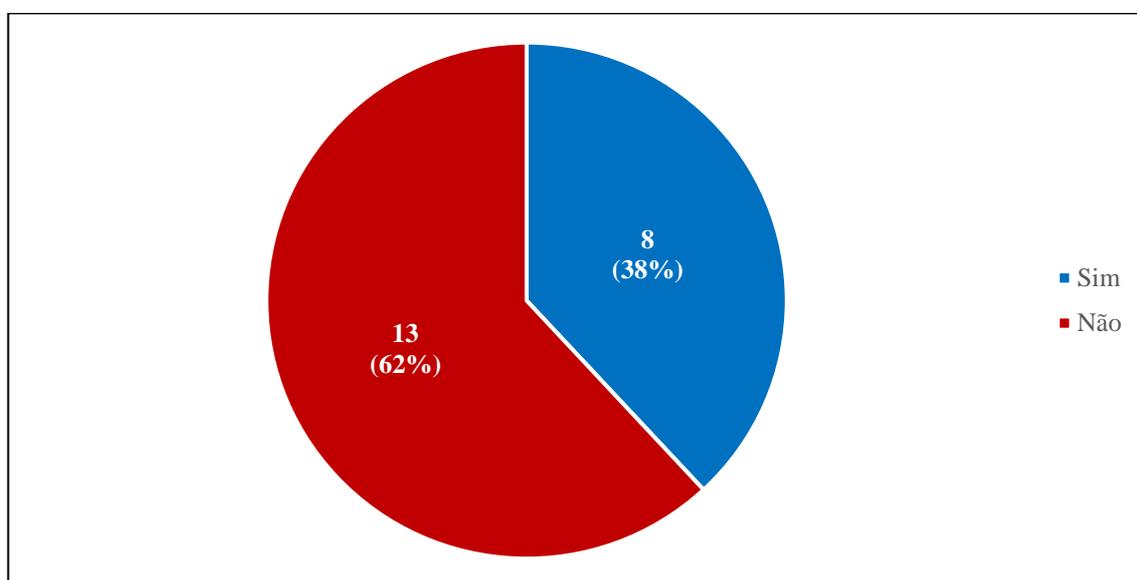
- Descrição clara e precisa do objeto do contrato;
- Obrigações e deveres da contratada;
- Detalhamento dos serviços, quanto à sua descrição, a periodicidade da sua execução e produtividade esperada;
- Quantidade de funcionários do contrato, bem como a qualificação mínima necessária e as atribuições e limites de atividades que cada um pode executar, segundo sua função (o que a função abrange e o que é legal ou não para aquele cargo em relação às competências);
- Instrumento de medição dos resultados a ser utilizado, quando for o caso;
- Materiais que a empresa deve fornecer e as quantidades;
- Descrição das rotinas a serem seguidas e possíveis ocorrências relacionadas ao serviço;
- Legislações aplicáveis ao objeto do contrato (federais e convenções coletivas de trabalho).

Outra observação bastante pertinente é a adequação do Termo de Referência, com o edital e o contrato, de modo que as informações não sejam contraditórias entre si.

Entretanto, quanto à participação dos fiscais na elaboração do termo de referência dos contratos de limpeza e vigilância, 62% dos servidores dizem não terem sido convidados a dar essa contribuição.

Do montante que já colaborou com essa etapa (38% dos servidores), quatro deles, ou seja, metade do quantitativo, estavam ou estão alocados na Coordenação de Licitação e Contratos, antiga Coordenação de Administração, setor responsável pela elaboração desse documento.

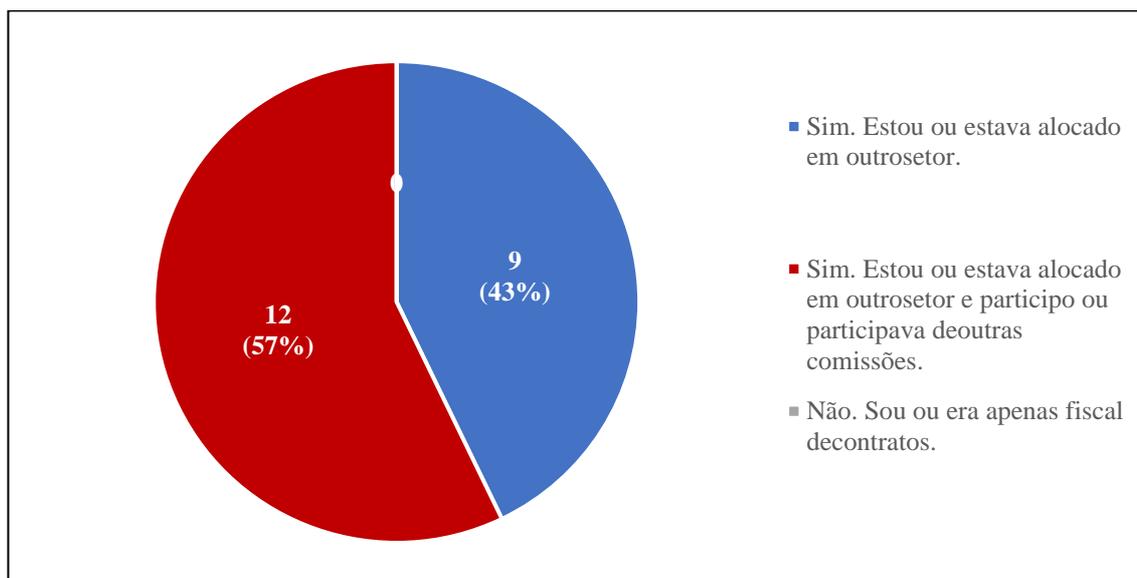
**Figura 17 – Participação dos fiscais na elaboração do Termo de Referência.**



Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

#### **7.4 Segregação de funções**

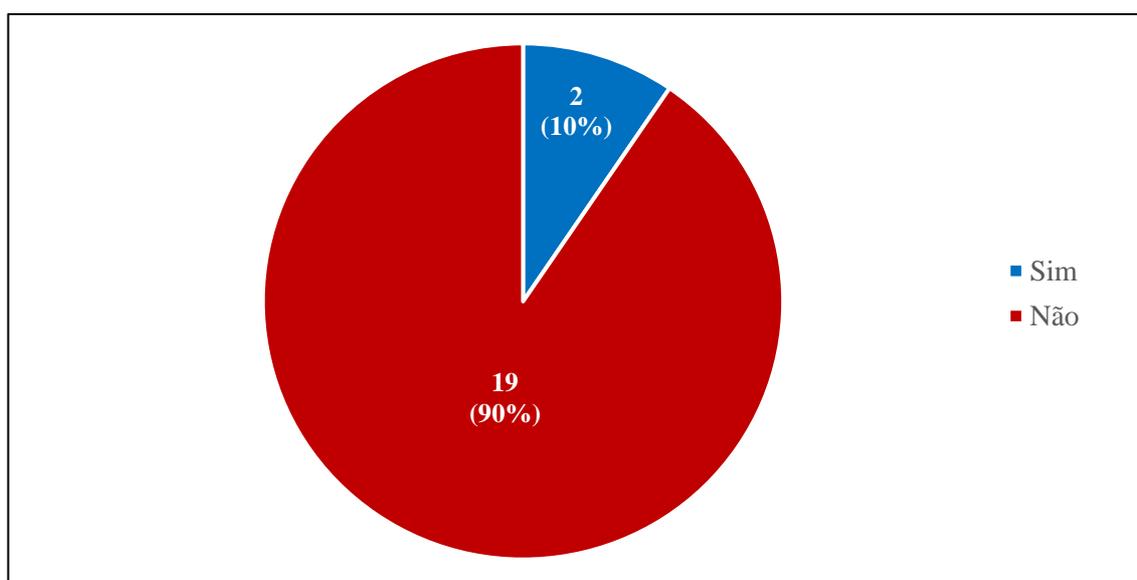
Nessa etapa, a pesquisa mostra que nenhum dos entrevistados atuava apenas na fiscalização de contratos, mas que todos eles compunham outro setor, ou seja, possuíam atribuições do setor e da fiscalização, e 57% deles, além das funções anteriores, ainda acumulavam a participação em comissões em seu campus.

**Figura 18 – Segregação de funções.**

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

E, analisando a existência de tempo exclusivo para o exercício da atividade de fiscalização de contratos, apenas dois servidores dizem que essa separação existia. Os demais, 19 fiscais, apontam que a atividade era feita concomitantemente com outros serviços inerentes a seus cargos.

Houve ainda quem apontou a demanda do setor em que atua ou atuava como fator crucial para ocorresse o pedido para deixar a fiscalização, à época em que esteve designado.

**Figura 19 – Existência de tempo exclusivo para a fiscalização de contratos.**

Fonte: elaboração própria da autora, com base nos dados da pesquisa (2020).

## 7.5 Sugestões de melhorias dadas pelos fiscais

Encerrando o questionário, foram solicitadas, aos participantes, sugestões de melhorias à atividade, conforme suas percepções, listadas a seguir:

- Adequação ao art. 40 da IN nº 05/2017, designando dois servidores que atuassem como fiscais administrativos e outros dois, como gestores de todos os contratos continuados de prestação de serviços do campus, de modo que os demais servidores fossem designados apenas para a fiscalização técnica, conforme qualificação de cada um;
- Treinamentos e cursos aos fiscais, tanto antes da sua designação, como de atualização (necessidades apontadas, em pelo menos um dos casos, por nove dos respondentes);
- Reuniões periódicas para trocas de experiências entre todos os fiscais e padronização dos procedimentos;
- Sistemas de comunicação com terceirizados do contrato de vigilância, de modo que facilitasse a liberação de acesso ao campus;
- Sistema ou fluxogramas que previssem eventuais problemas;
- Servidores destinados apenas à fiscalização de contratos, possivelmente ligados à Coordenação de Licitação e Contratos;
- Contratação de advogado que atuasse na atividade;
- Maior comprometimento de todos os servidores para com a fiscalização, uma vez que é inerente ao serviço público e de modo que ela não acumulasse apenas em um pequeno grupo de servidores;
- Contraditoriamente à sugestão anterior, designar a atividade aos servidores com maior aptidão em desenvolvê-la e com maior conhecimento pertinente a ela;
- Incentivos e contrapartidas aos fiscais, seja na concessão de benefícios ou no pagamento de gratificação pelo desempenho da função;
- Palestras de conscientização (dadas por órgãos superiores) sobre a importância da atividade para a sobrevivência das instituições públicas;
- Rotatividade entre os servidores na atuação como fiscais;
- E a destinação de maior tempo ao exercício da fiscalização.

O que se observa é que, para essa pergunta, houve um maior engajamento dos servidores em propor soluções que contribuíssem com a sua rotina de trabalho. De modo que, de todos os participantes, apenas três deles não apontaram sugestões, sendo que um já não é mais servidor do IFSP e outro que destacou pontos que estimulam os fiscais a continuarem atuando na função em seu campus.

## 7.6 Discussão dos resultados

Diante de todo o exposto neste capítulo, o que se observa é que ainda faltam ajustes e melhorias à atividade, a fim de se alcançar a sua profissionalização.

Também se comprova o que Costa (2013) defende em seu trabalho, como já mencionado anteriormente, ou seja, de que, muitas vezes, a fiscalização acaba sendo relegada a segundo plano e é executada em meio às demais atribuições do servidor, sem receber a devida atenção.

Em partes, existe uma consciência quanto à responsabilidade atrelada em ser fiscal de contratos, porém há muito descontentamento em desempenhar a função, seja por não conhecer as atribuições inerentes a ela, pela falta de conhecimento necessário para que se alcance a efetividade com as ações ou seja pelo acúmulo de funções dentro da instituição.

Por outro lado, a falta de treinamentos e atualizações torna ainda mais difícil a fiscalização para os servidores designados. Pois, como defendem Marinho *et al.* (2018), diante das atribuições dos fiscais de contratos, é fundamental desenvolver competências para se atingir melhores resultados. O que só é possível mediante à capacitação e à atualização constante desses servidores.

Porém, embora esta seja um posicionamento que deveria partir da instituição, há que se reconhecer que existem cursos gratuitos *online*, acessíveis a qualquer um que tenha interesse em realizá-los, não cabendo apenas responsabilizar a instituição pela falta de capacitação oferecida a esses servidores.

E, ainda, algumas das sugestões levantam um ponto importante para reflexão: dentro do atual cenário, a necessidade de haver uma rotatividade entre os servidores assim designados, de modo a não restringir e concentrar a fiscalização apenas a um pequeno grupo de profissionais.

Afinal, vale lembrar que esta é uma responsabilidade que pode ser delegada a qualquer servidor público da instituição, sem a possibilidade de recusa, conforme o art. 43 da IN 05/2017: “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” (BRASIL, 2017b, p. 92).

Entretanto, há que se reconhecer as virtudes observadas nesta análise:

- O apoio existente entre os servidores da Administração dos *campi* e aqueles designados fiscais, bem como a integração dos servidores envolvidos de algum modo com os contratos de serviço, como forma de alcançar melhores resultados;
- Embora ainda em menor número, mas o envolvimento dos fiscais com a atividade, no que diz respeito a criar instrumentos que facilitem o seu trabalho;
- O fato de serem consideradas as opiniões dos fiscais, pela equipe de contratos dos *campi*, visando adequações às novas contratações;
- O uso do Termo de Referência como apoio à rotina de fiscalização;
- E o próprio envolvimento dos fiscais em propor melhorias, de acordo com o que vivenciam no seu dia a dia.

Ainda assim, evidencia-se a necessidade de maior cuidado na escolha dos fiscais, levando-se em consideração fatores importantes, como capacitação, excesso de responsabilidades, entre outros, bem como na delimitação, pelo menos, de tempo exclusivo para que eles possam desempenhar as atribuições, que lhe foram designadas, de modo efetivo.

Pois, de nada adianta treinamentos e conhecimentos sobre o tema, se não houver tempo hábil para colocá-los em prática e desempenhar, de fato, uma fiscalização efetiva.

## **8 SUGESTÕES DE MELHORIAS**

Enfim, este capítulo aponta ações que poderiam trazer melhorias à atividade de fiscalização de contratos, a princípio, dentro dos *campi* selecionados do IFSP para essa pesquisa, mas que também poderão se ajustar à realidade de outras instituições públicas, sendo elas:

- Criação de um setor de gestão e fiscalização de contratos;
- Contratação de profissional da área de Direito para atuar no esclarecimento de dúvidas dos fiscais e de outros setores, conforme demanda;
- Contratação de profissionais com conhecimento aplicável à fiscalização de contratos;

- Criação de comissão de fiscalização de contratos nos campi, formada por servidores capacitados.
- Adequação à Instrução Normativa nº 05/2017.

### **8.1 Setor de gestão e fiscalização de contratos**

A primeira opção seria de fato que fosse criado o setor de gestão e fiscalização de contratos, hierarquicamente ligada à Coordenação de Licitação e Contratos, com profissionais capacitados para o desenvolvimento correto da atividade.

Neste setor, além dos servidores que atuariam como fiscais administrativos e gestores dos contratos, deveria existir um profissional com conhecimento amplo em legislação (trabalhista, tributária, previdenciária e, até mesmo, da CLT), de modo a dar suporte sempre que necessário.

Entendendo o custo desse profissional, ele não necessariamente deveria atender apenas às demandas da gestão e fiscalização, podendo também atuar em outras necessidades do campus.

Porém, o fato de estar lotado no setor, já o envolveria mais com a atividade e com os demais servidores que fariam a fiscalização em si.

Também deveriam existir servidores que se limitassem à fiscalização administrativa e outros, responsáveis pela gestão dos contratos.

Em relação à quantidade desses profissionais, isso seria variável, conforme quantidade de contratos de serviços continuados existentes em cada campus.

Mas, embora seja a opção mais desejável, é necessário reconhecer que ela implica em custos, muitas vezes, não condizentes com a realidade das instituições públicas, ainda mais em um período de cortes orçamentários.

A primeira delas seria a alocação de um espaço onde o setor funcionasse, ou seja, seria preciso dispor de uma sala para os trabalhos do setor, equipada com móveis (estações de trabalho, cadeiras, armários e/ou arquivos, entre outros) e equipamentos (computadores, impressora, telefone).

Também deveria haver a liberação de servidores que atuariam exclusivamente nesse setor, além da contratação de profissionais que podem até não estar previstos no quadro de pessoal do campus, como é o caso do advogado.

Além disso, a escolha desses servidores deveria seguir a necessidade de qualificação e capacitação para o bom desempenho da função, seja na escolha dentre os profissionais que já compõem o quadro da instituição, seja através de definição de cargos diretamente para atuar na

fiscalização de contratos, assim descritos em editais de concursos públicos, já com as exigências mínimas de qualificação e atribuições do cargo definidas de forma clara.

Porém, além de falar da criação de cargos, fato que extrapola os limites do órgão público em questão, ainda é necessário lembrar que existe um limite de contratação de pessoal imposto por lei e que pode inviabilizar, ainda que temporariamente, essa opção.

Entretanto, seria uma opção a ser considerada em um âmbito maior, da Administração Pública como um todo, e que poderia trazer maior efetividade na execução dos serviços por ela contratados.

Para viabilizar a implantação, no cenário atual, escolher dentre os servidores de cada campus, aqueles mais capacitados para a função, já poderia viabilizar essa mudança.

## **8.2 Contratação de profissional de Direito**

Fator extremamente importante e fundamental é ter um profissional da área de Direito, no quadro de técnicos-administrativos, que atuasse diretamente no campus, mesmo que não existisse a opção anteriormente citada, mas que desse suporte a todas as demandas e dúvidas pertinentes a sua área.

Neste caso, o custo da implantação seria apenas o custo de se manter um profissional de nível superior (classe E) no quadro da instituição, acrescidos de todas as gratificações a que ele tivesse direito.

## **8.3 Contratação de servidores capacitados para a fiscalização**

Ter profissionais com conhecimentos e capacitação voltados para essa função em específico também poderia trazer melhorias à atividade.

Mas nesse caso, novamente incorre-se no que já foi dito anteriormente: definição em concurso público de exigências vinculadas ao cargo.

Não necessariamente teriam de ser criados novos cargos, mas sim definir que determinada contratação é para atuar na fiscalização de contratos, o que permitiria criar novos requisitos básicos a este servidor, que estivessem relacionados à fiscalização de contratos.

Assim como no caso anterior, nesta situação o custo seria o da contratação dos profissionais destinados a essa atividade, limitando-os a exercê-las com exclusividade, de modo

que não pudessem ser realocados em outros setores da instituição para evitar o acúmulo de funções já vivenciadas no cenário atual.

#### **8.4 Comissão de fiscalização de contratos**

Para essa situação, seria criada uma comissão responsável pela fiscalização de todos os contratos continuados de serviços do campus, com os próprios servidores que já compõem o quadro de cada unidade.

Entretanto, para que não se recaia na questão de falta de tempo para o exercício das funções, deveria ser definido e respeitado a carga horária necessária para a realização da rotina de fiscalização.

O ponto negativo nesse caso é que imprevistos ocorrem e, por isso, definições de horários para a fiscalização poderiam ser inviáveis.

Porém, é possível contornar a situação se considerar que seria uma comissão responsável pela fiscalização e que haveria mais de um servidor que poderia atender às demandas em horários distintos de modo a abranger um período de tempo maior.

Nesse caso, os custos estariam relacionados a um local para reunião periódica da comissão para ajustes necessários, padronização de procedimentos, reuniões ou qualquer outra eventual necessidade; e o custo relacionado ao tempo que esses servidores teriam que dispor para desempenhar exclusivamente a fiscalização desses contratos.

#### **8.5 Adequação à IN nº 05/2017**

Por fim, como uma medida mais urgente, recomenda-se à adequação ao art. 40 da IN nº 05/2017, distinguindo os tipos de fiscais, técnico e administrativo.

Desse modo, cada servidor estaria responsável por fiscalizar uma parte do contrato (administrativa ou operacional), podendo se capacitar mais a fundo naquilo que lhe compete.

Nesse caso, poderia ser designado um grupo de dois servidores (ou mais, de acordo com a quantidade de contratos e a realidade de cada campus), que atuariam na fiscalização administrativa de todos os contratos, uma vez que elas apresentam semelhanças entre si.

Já para os fiscais técnicos, a escolha deveria ser feita considerando as particularidades de cada contrato, bem como a proximidade do serviço contratado com cargos da instituição. Dessa forma, o conhecimento técnico seria mais aproximado da necessidade de cada contrato.

Também é importante adotar a pesquisa de satisfação com os usuários para todos os contratos, pois esse tipo de fiscalização se soma às demais na busca pela garantia do atendimento das reais necessidades do público e da instituição.

Nesse caso, não há custo, pois se trabalharia com o número de servidores disponível no órgão. E quanto à fiscalização pelo público, ela poderia ser desenvolvida por meios eletrônicos e utilizados recursos da instituição, evitando gastos extras com a sua aplicação.

### **8.6 Criação de um modelo baseado nas agências reguladoras**

Por fim, outra sugestão seria a criação de um modelo de mecanismo de regulação, controle e fiscalização baseado nas agências reguladoras, de concessões públicas, em uma perspectiva institucional, não necessariamente por campus, mas, inicialmente, junto à Reitoria, e que, conforme estivesse melhor estruturada e apresentasse bons resultados, pudesse também ser aplicada em maior abrangência, em outros órgãos da Administração Pública.

Um setor que, dentro do IFSP, trouxesse instruções mais direcionadas à padronização de ações voltadas ao controle da terceirização dentro da instituição, que criasse e estabelecesse um manual de conduta para os fiscais de contratos, direcionando ações para resultados mais eficientes.

O custo dessa sugestão seria semelhante ao da criação de um setor específico, citado no item 8.1, ou seja, a delimitação de um espaço em que funcionasse a agência, o direcionamento de servidores, custo de material permanente, como móveis e equipamentos, e material de consumo necessário ao funcionamento do setor (material de escritório, por exemplo).

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados dos levantamentos bibliográficos realizados para essa pesquisa já indicavam uma situação problemática em torno da terceirização de serviços na Administração Pública, o que se comprovou também no caso estudado,

E, embora seja uma atividade que devesse ser melhor estruturada, dada a sua importância, assim como já havia sido defendido por Costa (2013) e citado no item 5.3, muitas vezes, a fiscalização de contratos acaba se somando a outras atribuições do servidor, passando a não receber atenção e cuidados necessários.

Trata-se de uma atividade essencial, ainda mais quando se observa uma tendência de crescimento de áreas em que ela será aplicada, situação assegurada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que estendeu a possibilidade de terceirização a outras atividades, não se restringindo mais apenas às atividades-meio das organizações.

Com o objetivo principal de identificar e classificar as fragilidades e virtudes das sistemáticas de fiscalização de contratos nos *campi* de Avaré, Boituva e Salto do IFSP, essa pesquisa apontou algumas vulnerabilidades, dentre elas:

- Designação de servidores, muitas vezes, sem considerar conhecimentos e habilidades necessários, uma vez que, em geral, essa escolha ocorre quando eles ainda têm pouco tempo de exercício dentro da instituição e, na maioria dos casos, sem que tenham tido experiência anterior na fiscalização de contratos;
- Falta de capacitação desses profissionais, o que pode contribuir com a insegurança em relação à atividade e com a falta de conhecimentos necessários, evidenciadas nas respostas obtidas;
- Inadequação ao art. 40 da IN nº 05/2017, quanto à designação de fiscais técnicos e administrativos para cada contrato;
- Falta de acesso à documentação completa, importante ao bom exercício da fiscalização;
- Inexistência de uma padronização de procedimentos inerentes à fiscalização e/ou utilização de um manual;
- Ausência de tempo exclusivo para dedicação à fiscalização de contratos, que é realizada concomitantemente com outras atribuições do servidor.

Entretanto, como já citado no capítulo anterior, os resultados também apontam aspectos que mostram virtudes na forma como a atividade é realizada nesses *campi*, no que diz respeito à instituição contratante, tais como:

- A organização e trabalho em conjunto dos setores dos *campi* e os fiscais de contratos, refletindo um apoio entre esses servidores na busca pela efetividade dos resultados;
- Uso de instrumentos de medição para avaliação mensal dos serviços prestados e do Termo de Referência, pela maioria dos servidores, na sua rotina de fiscalização, uma vez que este documento traz informações importantes para o direcionamento dessas ações;
- O fato de que as opiniões dos fiscais já são consideradas, em mais de 50% dos casos, para novas contratações, ainda que 62% dos respondentes reconheçam nunca terem auxiliado na elaboração de um Termo de Referência.

Contudo, evidenciou-se necessidade de mudanças, a maioria simples, como, por exemplo, escolher servidores que realmente tenham habilidades e conhecimentos necessários ao exercício da fiscalização e, sempre que possível, considerar a sua participação desde a fase de elaboração dos documentos que antecedem a licitação, como forma de adequá-los à realidade vivenciada na fiscalização de contratos.

Também nesse sentido, solicitar, sempre que possível, a opinião dos fiscais para melhorias e adaptações em novas contratações, não deixando sua participação restrita apenas ao início da execução contratual, principalmente quando houver experiência com o contrato que será fiscalizado. Afinal, dessa situação podem surgir apontamentos que facilitarão a fiscalização da nova contratação.

Outra necessidade fortemente evidenciada é a de capacitar e proporcionar atualização desses profissionais, através de cursos periódicos ou palestras de conscientização, como sugerido por um dos respondentes, de modo que entendam a grandeza e importância da atividade para o bom funcionamento do campus e para a garantia do emprego adequado dos recursos públicos destinados a esse fim.

Garantir tempo exclusivo para a dedicação desses servidores à fiscalização, dentro da sua carga horária, de modo que ela não seja realizada somente quando uma situação urgente surgir ou em meio a tantas outras atribuições do servidor, também pode trazer benefícios e melhores resultados.

Assim como designar fiscais técnicos e administrativos, conforme regulamenta a IN nº 05/2017, possibilitando um maior aperfeiçoamento desses servidores em suas áreas de atuação, de modo que eles possam assumir a responsabilidade por uma parte específica da fiscalização, podendo desempenhá-la com maior precisão e de modo mais efetivo.

Além disso, é fundamental que, antes do início da prestação dos serviços contratados, os servidores designados à fiscalização tenham acesso a todos os documentos necessários, como enumerados no item 5.1, e demais documentos pertinentes, com tempo hábil para análise e para que possam sanar possíveis dúvidas que vierem a surgir, de modo a dar-lhes maior segurança no exercício da sua nova atribuição.

Enfim, é uma realidade presente em todos os órgãos da Administração Pública e que carece de uma maior atenção e de ações mais efetivas na sua gestão e fiscalização, para que, de fato, seja positiva não só para as instituições, mas para toda a cadeia de relações que surge a partir dela: empresas do setor privado, sociedade enquanto profissionais que possivelmente poderiam ser contratados como terceirizados, usuários do sistema público, agentes públicos e a própria Administração Pública.

Embora não seja uma situação recentemente criada e ainda que a IN nº 05/2017 tenha trazido um pouco mais de clareza aos procedimentos de gestão e fiscalização de contratos, esta atividade ainda demanda de normativas mais elaboradas e de uma maior definição e delimitação de ações que, de fato, caracterizem-se como fiscalização efetiva.

O que se percebe é que, muitas vezes, aprende-se a executar a fiscalização pela experiência adquirida no dia a dia, já que a minoria dos fiscais respondentes sequer tinha experiência anterior ou conhecimento acerca da fiscalização, conforme dados coletados com a pesquisa

É preciso voltar ao início, rever normativas, criar mecanismos que fortaleçam a atividade e garantam uma forma justa de execução dos serviços, sem penalizar nenhuma das partes.

É fundamental ter profissionais capacitados para o desempenho da atividade, com atualização constante, habilidades específicas e, acima de tudo, motivados a buscarem os melhores resultados em suas ações. E o primeiro passo para isso é a escolha mais cuidadosa de quem será designado à fiscalização.

Não basta apenas para cumprir formalidades. É preciso reconhecer a grandeza dessa função e criar condições para que ocorra da melhor forma, para que de fato agregue resultados, melhorando a realidade dos contratos de serviços terceirizados da instituição.

Conclui-se, também, que a metodologia adotada, de fato, mostrou-se adequada para a pesquisa realizada e para o alcance dos resultados esperados.

Entretanto, embora ela tenha se somado a tantas outras que abrangem a terceirização de serviços na Administração Pública, levando em consideração seu foco principal – a fiscalização de contratos – e o fato de que se trata de uma pesquisa exploratória, restrita aos casos estudados e aos achados encontrados, este ainda é um tema que permite muitas pesquisas.

É preciso analisar mais a fundo a situação, em diferentes níveis e órgãos públicos de diferentes esferas para que, enfim, a fiscalização de contratos seja aperfeiçoada, não apenas no âmbito de uma instituição, mas sim em toda a Administração Pública.

Afinal, frente à ampliação das possibilidades de terceirização no setor público, permitida pela Lei nº 13.467/2017, é inevitável refletir que estamos diante de um possível aumento de funcionários terceirizados, ao passo em que se espera um declínio do número de servidores públicos atuando em uma mesma instituição, à medida em que mais cargos forem sendo extintos e que a contratação desses profissionais seja possível apenas por meio de terceiros.

E quando esse cenário se concretizar, é preciso que a fiscalização de contratos esteja melhor estruturada. Pois se hoje, com um número mais restrito de cargos passíveis de terceirização, ela já é problemática, como será essa situação no futuro, quando ela for ainda mais presente e numerosa em relação ao número de servidores públicos do quadro de pessoal?

A hora de olhar para essa situação e, de fato, melhorar esse quadro, é agora. É preciso despertar para essa problemática e trabalhar com afinco para que o futuro nos traga uma condição melhor nesse aspecto.

## REFERÊNCIAS<sup>5</sup>

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 41, n. 114, p. 53-62, jan./abr. 2009.

ANDRADE, A. de. **A expansão dos Institutos Federais: causas e consequências**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.unicid.edu.br/wp-content/uploads/2015/08/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Andrea-de-Andrade.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ARAÚJO, L. M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 1, p. 43-62, jan./mar. 2012.

BARTHÉLEMY, J. Os sete pecados capitais da terceirização. **GV Executivo**. v. 3, n. 1, p. 63-79, out. 2004. ISSN 1806-8979. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/34789>. Acesso em: 03 dez. 2018.

BEZERRA FILHO, J. E.; CORRAR, L. J. Análise de custos na Administração Pública: um estudo comparativo entre admitir ou terceirizar pessoal. *In*: Congresso Brasileiro de Custos, 7, 2000, Recife. **Anais eletrônicos...** Recife: Associação Brasileira de Custos, 2000, p. 1-14. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3060>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRAGA, C. R. A.; HERNANDES, C. A. M. Conteúdo mínimo de um termo de referência para contratação de serviços de TI. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 42, n. 117, p. 31-40, jan./abr. 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 103, p. 5-7, 24 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto\\_7566\\_1909.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf). Acesso em 28 ago. 2019.

---

<sup>5</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023/18).

BRASIL Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 184, p. 3-4, 24 set. 2018a.

BRASIL. Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1 Extra, Brasília, DF, n. 246-B, p. 1-7, 20 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**: INPI/DAS/CGA/ Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Brasil). Rio de Janeiro: INPI, 2010. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/arquivos/manualfiscal.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.632**, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9632.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9632.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm). Acesso em: 21. ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 134, p. 1-7, 14 jul. 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Módulo 3: Contratos administrativos. Brasília: ENAP, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 330, de 23 de abril de 2013. Dispõe sobre a autorização de funcionamento dos campi que integram a estrutura organizacional dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 78, p. 14, 24 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.170, de 21 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 182, p. 16, 22 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.366, de 6 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 234, p. 7-8, 8 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.713, de 20 de outubro de 2006. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1713-2006\\_198158.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1713-2006_198158.html). Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2018**. São Paulo: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, 2019. 125 p. Disponível em: [https://www.ifsp.edu.br/images/prd/relatoriogestao/Relatrio\\_de\\_gesto2018\\_site.pdf](https://www.ifsp.edu.br/images/prd/relatoriogestao/Relatrio_de_gesto2018_site.pdf). Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão. Instrução normativa nº 5, 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 90-109, 26 mai. 2017b.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995, 68 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral de Administração. Advocacia-Geral da União. **Manual de fiscalização de contratos**. Brasília: 2018b. Disponível em: [http://institucional.ufrj.br/procuradoria/files/2019/08/manual\\_de\\_fiscalizacao\\_de\\_contratos\\_-\\_agu\\_-\\_abril\\_2018.pdf](http://institucional.ufrj.br/procuradoria/files/2019/08/manual_de_fiscalizacao_de_contratos_-_agu_-_abril_2018.pdf). Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1632/2009; 006.555/2009-7. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 22 jul. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/655520097.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=1b3302a0-8634-11e9-b366-2bd7ff5dfc2e>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AF13D3608CD>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 297**, de 14 de novembro de 2012. Dispõe sobre a fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza

continuada no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E679E621C01679EFD39F200C1>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21-38

CABRAL, S. **Terceirização de processos industriais sob a ótica da economia dos custos de transação**. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/terceirizacao-projetos-industriais-sob-otica-economia-custos-transacao>. Acesso em: 13 mai. 2019.

CARNEIRO, F. M. A. A terceirização na Administração Pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações do trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 61–80, Jul/Dez. 2016.

CERVO, A. L; BERVIAN, P. A; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAROUX, O. M. G. **Metodologia**: processo de produção, registro e relato do conhecimento. São Paulo: DVS Editora, 2004.

CHAVES, E. dos S. Aspectos importantes da fase interna da licitação: uma análise sobre o conjunto de elementos necessários e suficientes para a caracterização do objeto do processo licitatório. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 149-170, 2015.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Tradução: Lucia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, A. F. da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, p. 58-71, mai./ago. 2013.

CUNHA, Y. R. Terceirização e o setor público. **Revista de Ciências Sociais**, n. 43, p. 239-262, jul./dez. 2015.

D'ANGELO, M. Caminhos para o advento da Escola de Aprendizes Artífices de São Paulo (1910-1930): Um projeto das elites para uma sociedade assalariada. Dissertação (Mestrado em História Econômica). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-20092012-164022/publico/2000\\_MarciaDAngelo.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-20092012-164022/publico/2000_MarciaDAngelo.pdf). Acesso em: 28 ago. 2019.

DEPARTAMENTO Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil: relatório técnico. São Paulo:

DIEESE, 2007, 101 p. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DRUCK, G. *et al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, A. G. (org.). **A Terceirização do Trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018, p. 113-141.

ESPÍRITO SANTO, I. H. do; COSTA, F. L. da. Terceirização de serviços públicos e Reforma Gerencial: o caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. In: Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, 2010, Vitória. **Anais eletrônicos...** Vitória: ANPAD, 2010, p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg394.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

FERREIRA, H. **Elaboração de termo de referência e projeto básico**: apostila. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2364/1/Apostila%20Elabora%c3%a7%c3%a3o%20de%20T%20de%20Referencias%20e%20Projetos%20%282%29.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRARDI, D. M. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 23-31, jan. 1999. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7998>. Acesso em: 27 nov. 2018.

GRAMISCELLI, Y.; PATRUS-PENA, R.; ASSBÚ, L. B. Gestão dos Terceirizados: responsabilidade social ou risco de passivo trabalhista?. In: XXXIII Encontro da ANPAD - EnANPAD, 33, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos [...]** São Paulo: ANPAD, 2009.

Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR1953.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

IADOCICCO, F. N.; OLIVEIRA, O. S. de. Processos de democratização da educação profissional: a política de expansão Do Instituto Federal de São Paulo como um fator para o desenvolvimento socioeducacional regional. **Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação**, v. 1, n. 1, jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO.

Plano de desenvolvimento institucional. **Portal IFSP**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www2.ifsp.edu.br/index.php/instituicao/comissoes/-2013.html>. Acesso em: 03 dez. 2018.

INSTITUTO Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Conselho Superior. Resolução nº 1, de 31 de agosto de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 169, p. 32-33, 3 set. 2009.

INSTITUTO Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Conselho Superior. Resolução nº 28, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www2.ifsp.edu.br/index.php/arquivos/category/79-resolues-2009.html?download=37%3Aresolucao-n-28-de-23-de-dezembro-de-2009&start=50>. Acesso em: 3 set. 2009.

KAUR, D. N. Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: Análise, Síntese e Compreensão. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, p. 458-492, jan./jun. 2017.

LANIUS, D. C.; GICO JUNIOR, I. T.; STRAIOTTO, R. M. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 107-148, mai./ago. 2018.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-264, out./dez. 2001.

LIMBERGER, T.; KOSSMANN, E. L. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016.

MAGALHÃES, Y. T. de.; CARVALHO NETO, A. M. de; GONÇALVES, P. P. B. Os Múltiplos Desafios da Gestão de Terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 12, n. 26, p. 116-143, jan./abr. 2010.

MARCELINO, P. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada**, Presidente Prudente, v. 8, n. 2, p. 55-71, dez. 2007.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

MARINHO, R. de C. P. *et al* . Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, set. 2018.

MEIRELLES, H. L. *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

NOBRE JUNIOR, E. P. Administração Pública e o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 209-240, jul./set. 2005.

OLHER, B. S.; COSTA, I. S.; TEIXEIRA, M. I. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço público federal: estudo de caso no Instituto Federal do Sudeste de MG Campus Rio Pomba. **Holos**, ano 31, v. 5, p. 322-337, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, N. J.; SANTOS, E. A. de. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da Administração Pública segundo o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, v. 6, n. 2, p.500- 495, jul./dez. 2016.

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

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, D. P. F. dos. **Terceirização de serviços pela Administração Pública**: Estudo da responsabilidade subsidiária. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, V. C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

SENHORAS, E. M. Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil. **Scientia Iuris**, Londrina, v.17, n.2, p.149-166, dez. 2013.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. E. As implicações da terceirização na Administração Pública brasileira. **Revista Conbrad**, Maringá, v.2, n.1, p. 109-124, 2017.

SILVA, D. M. da. **Terceirização na administração pública como instrumento estratégico de gestão**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

TEIXEIRA, H. J.; MARTELANC, R.; PRADO FILHO, L. P. C. do. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. *In*: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., 2009, Brasília. **Anais eletrônicos [...]**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD, 2009, p. 1-27. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DILEMAS-E-PERSPECTIVAS-DA-TERCEIRIZA%C3%87%C3%83O-NO-SETOR-P%C3%9ABLICO.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2020.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VIEIRA, A. L.; CASTRO, M. da S. (Org). **Manual prático de fiscalização de contratos administrativos**: para gestores públicos e servidores. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2012.

## APÊNDICE A – Questionário

### **Pesquisa sobre o cenário da fiscalização de contratos terceirizados de limpeza e vigilância aplicado a *campi* selecionados do IFSP.**

Este roteiro de perguntas compõe a pesquisa de mestrado "UM ESTUDO E UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO NO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EM CAMPI SELECIONADOS DO IFSP", desenvolvida pela aluna Juliana Ap. Ferreira Cavecci, servidora pública do IFSP - Campus Avaré e também fiscal de contratos pelo período de 2013 a 2019.

Cabe esclarecer que o objetivo central desta pesquisa é analisar a atividade de fiscalização de contratos em *campi* do IFSP, buscando identificar aspectos positivos e fragilidades, sempre com o fim de propor melhorias que possam trazer mais segurança e efetividade às ações de fiscalização de contratos, o que pode impactar positivamente o desempenho do contrato e, conseqüentemente, o emprego correto de verbas públicas, bem como melhorar o suporte aos servidores que desempenham essa função.

Por isso, peço a sua colaboração, no sentido de responder atenta e cuidadosamente cada pergunta, bem como no envio de sugestões, para que este trabalho possa ser um norteador e possa, de fato, colaborar com a atividade dentro da instituição, servindo, até mesmo, de base para novos estudos na área.

Sua participação é muito importante e valiosa para que os objetivos desta pesquisa sejam alcançados.

Desde já, agradeço sua participação.

1. Há quanto tempo é ou por quanto tempo foi fiscal de contrato de limpeza e/ou vigilância dentro do IFSP?

- A/por menos de 6 meses.       De 7 meses a 2 anos.       De 2 anos a 4 anos.  
 De 4 anos a 6 anos.       De 6 anos a 8 anos.       De 8 anos a 10 anos.  
 Outros

2. Há quanto tempo compunha o quadro de servidores do IFSP, quando foi nomeado fiscal de limpeza e/ou vigilância pela primeira vez?

- ( ) A/por menos de 6 meses.      ( ) De 7 meses a 2 anos.      ( ) De 2 anos a 4 anos.  
( ) De 4 anos a 6 anos.      ( ) De 6 anos a 8 anos.      ( ) De 8 anos a 10 anos.  
( ) Outros

3. Possuía experiência anterior na fiscalização de contratos terceirizados de serviços continuados (qualquer que seja ele)? Em caso afirmativo, por favor, detalhe sua resposta.

4. Considerando apenas a fiscalização dos contratos de limpeza e vigilância, quais fatores julga terem sido considerados para sua designação enquanto fiscal desses contratos? Selecione quantos achar pertinente.

- Experiência anterior na atividade de fiscalização.
- Características pessoais (organização, proatividade, responsabilidade, entre outras).
- Conhecimentos técnicos relacionados ao(s) contrato(s) fiscalizado(s).
- Conhecimento sobre a atividade de fiscalização de contratos.
- Ausência de outros servidores que quisessem ou pudessem exercer a função.
- Outros

5. Quantos treinamentos/cursos voltados para a atividade de fiscalização de contratos continuados o(a) senhor(a) já fez?

- ( ) Nenhum.      ( ) Um.      ( ) Dois a três.      ( ) Quatro a cinco.  
( ) Seis a sete.      ( ) Oito a dez.      ( ) Acima de dez.

6. Dos treinamentos/cursos voltados para a atividade de fiscalização de contratos continuados que o(a) senhor(a) fez, quantos foram fornecidos pelo IFSP?

- ( ) Nenhum.      ( ) Um.      ( ) Dois a três.      ( ) Quatro a cinco.  
( ) Seis a sete.      ( ) Oito a dez.      ( ) Acima de dez.

7. Sente-se motivado em atuar como fiscal e contrato? Justifique.

8. Sente-se seguro (em relação a conhecimentos necessários) para desempenhar a fiscalização de contratos? Justifique.

9. Quais são, no seu ponto de vista, as maiores dificuldades encontradas no desempenho da fiscalização desses contratos (limpeza e/ou vigilância)?

- Falta de conhecimento das atribuições do fiscal de contratos.
- Falta de conhecimento técnico a respeito do objetivo do contrato.
- Falta de conhecimento sobre legislação ou sobre a parte administrativa do contrato.
- Falta de tempo para se dedicar à atividade devido ao acúmulo de funções no trabalho.
- Dificuldade no cumprimento das obrigações por parte da contratada.
- Falta de treinamento voltado para a atividade de fiscalização de contratos.
- Falta de suporte para sanar dúvidas por parte da instituição.
- Outros.

10. E, considerando apenas a fiscalização de contratos de limpeza e/ou vigilância, quais são os aspectos que favorecem essa atividade, observados na rotina e na maneira como ela é realizada em seu campus?

11. Se pudesse escolher, continuaria sendo fiscal de contratos continuados dos serviços de limpeza e vigilância? Justifique.

## **Seção 2 - Atividade de fiscalização de contratos**

12. O art. 40 da IN nº 05/2017, classifica quatro tipos de fiscalização de contratos, sendo elas: técnica (operacional), administrativa, setorial (quando um mesmo contrato é desempenhado em unidades desconcentradas de um mesmo órgão) e pelo público. Com base nessa classificação, em seu campus existe separação entre os tipos de fiscalização?

- Sim. Existe na teoria (portaria) e na prática.
- Sim. Mas existe apenas na teoria (portaria).
- Sim. Mas existe apenas na prática.
- Não.

( ) Não sei.

13. Ao ser nomeado fiscal de contrato de limpeza e/ou vigilância, a quais documentos você teve acesso antes de iniciar suas atividades de fiscalização? Marque quantos itens forem necessários.

- Termo de referência.
- Contrato assinado pelas partes.
- Nota de empenho do contrato.
- Publicação de sua portaria enquanto fiscal.
- Relação de funcionários terceirizados do contrato.
- Documentação dos funcionários terceirizados do contrato.
- Lista de máquinas, equipamentos e/ou materiais que envolvem contrato.
- Outros.

14. Considerando o período em que era ou é fiscal de contratos, descreva as atividades da sua rotina de fiscalização e a periodicidade dessas ações.

15. No seu campus, é utilizado algum manual de fiscalização de contratos? Se sim, qual?

16. No período em que atuou como fiscal, desenvolveu e implantou algum mecanismo (por exemplo, formulários, metodologias, entre outros) que foram aplicados à sua fiscalização ou utilizados como instrumento facilitador em algum aspecto em relação ao contrato que fiscaliza? Explique.

17. Enquanto fiscal de contratos, sente que suas opiniões a respeito do que observa na fiscalização são ouvidas e utilizadas para melhorar novas contratações de serviços terceirizados? Justifique. Caso não seja mais fiscal de contratos, para a sua resposta, considere o período em que desempenhou a atividade.

### **Seção 3 – Termo de Referência**

18. A respeito do Termo de Referência, o(a) senhor(a) utiliza ou utilizava (para quem já não é mais fiscal) em sua rotina de trabalho como fiscal de contratos?

Sim. Raramente.       Sim. Com frequência.       Não.       Outro.

19. Quais elementos julga importante constar no termo de referência a fim de amparar a execução da fiscalização de contratos?

20. Alguma vez, você já foi convidado a auxiliar na elaboração do Termo de Referência dos serviços de limpeza e/ou vigilância (apenas estes)? Justifique.

#### **Seção 4 - Segregação de funções**

21. Considerando o período em que esteve designado como fiscal de contratos, além da fiscalização de contratos de limpeza e/ou vigilância, o(a) senhor(a) desempenhava/desempenha outras atividades dentro da instituição?

Sim. Estou ou estava alocado em outro setor.

Sim. Estou ou estava alocado em outro setor e participo ou participava de outras comissões.

Não. Sou ou era apenas fiscal de contratos.

Outros.

22. Enquanto atuou como fiscal de contratos, existia tempo exclusivo para dedicação à fiscalização dos contratos? Justifique.

#### **Seção 5 – Sugestões**

23. Por fim, quais seriam suas sugestões para melhoria da atividade de fiscalização de contratos continuados de limpeza e vigilância em seu campus?

## **APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO<sup>6</sup>**

#### **TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS NO SETOR PÚBLICO: UM PANORAMA DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO (IFSP).**

Eu, Juliana Aparecida Ferreira Cavecci, estudante do Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar o (a) convido a participar da pesquisa “Terceirização de serviços continuados no setor público: um panorama da fiscalização de contratos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)” orientada pelo Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina.

A realização desta pesquisa se justifica pela carência de estudos voltados para a fiscalização de contratos terceirizados, observada após levantamento bibliográfico e pesquisas feitas em plataformas como Periódicos Capes e Repositório da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, além da identificação de fragilidades da legislação pertinente ao assunto, que pudesse, de fato, nortear essa atividade.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o cenário da fiscalização de contratos de serviços continuados de limpeza e vigilância em *campi* selecionados do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), identificando suas virtudes e fragilidades, a fim de propor melhorias à atividade.

Você foi selecionado(a) por ter atuado ou por ainda atuar como fiscal de contratos dos serviços de limpeza e/ou vigilância, por algum período entre os anos de 2013 e 2019, no campus Avaré, Boituva ou Salto do IFSP. Deste modo, você será convidado a responder uma entrevista semiestruturada com tópicos sobre diversos aspectos que envolvem a sua rotina enquanto fiscal de contratos e servidor do IFSP, visando sempre e apenas identificar aspectos positivos e possíveis falhas na rotina de fiscalização de contratos, com o único objetivo de propor melhorias

---

<sup>6</sup> VERSÃO05\_TCLE\_27/04/2020

à atividade, visando melhores resultados futuros e a maior segurança no desempenho dessa função.

Essa entrevista será individual e realizada, preferencialmente, através de ferramentas *online*. Porém, caso prefira que o questionário seja feito presencialmente, esta solicitação deverá ser feita à pesquisadora e, somente neste caso, será adotada a opção presencial para a realização desta pesquisa. A aceitação em participar da pesquisa, corresponde à assinatura do TCLE.

As perguntas não serão invasivas à intimidade dos participantes, entretanto, esclareço que a participação na pesquisa pode gerar estresse e desconforto como resultado da exposição de opiniões pessoais em responder perguntas que envolvem as próprias ações e também constrangimento e intimidação.

Esclareço, porém, que as respostas coletadas junto aos participantes serão analisadas em seu conjunto, de forma a tornar impossível uma vinculação individual entre os participantes e as respostas obtidas. Os resultados da pesquisa serão apresentados somente de forma agregada de modo a garantir o sigilo e a privacidade do participante.

Os riscos consistem em cansaço ou aborrecimento ao responder questionários ou, ainda, na exposição a respeito das opiniões que forem dadas sobre da atividade de fiscalização de contratos desempenhada. Por se tratar de uma visão particular, que pode ser tanto favorável, quanto contrária aos procedimentos adotados pela instituição, considera-se risco também a exposição do servidor, respondente desta pesquisa, quanto às suas opiniões.

Entretanto, considerando que esta pesquisa visa apenas a melhoria dos procedimentos adotados, considera-se que este risco seja minimizado pelo possível alcance de melhores resultados advindos da fiscalização destes contratos.

Além disso, considerando que os resultados serão apresentados de forma agregada, visando garantir o sigilo e a privacidade de cada participante, consideramos baixos os riscos de participação nesta pesquisa.

Sua participação nessa pesquisa auxiliará na obtenção de dados que poderão ser utilizados para fins científicos, proporcionando maiores informações e discussões que poderão trazer benefícios para atividade de fiscalização de contratos, para a construção de novos conhecimentos e para a identificação de novas alternativas e possibilidades para a realização desta atividade.

Os resultados poderão ser acompanhados ao final dessa pesquisa, momento em que a pesquisadora garantirá seu acesso ao relatório final (dissertação) por meio eletrônico.

Sua participação é voluntária e não haverá compensação em dinheiro pela sua participação. A qualquer momento o (a) senhor (a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa ou desistência não lhe trará nenhum prejuízo profissional.

Você receberá uma via deste termo, rubricada em todas as páginas por você e pela pesquisadora, onde consta o telefone e o endereço da pesquisadora principal. Você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação agora ou a qualquer momento.

Se você tiver qualquer problema ou dúvida durante a sua participação na pesquisa poderá comunicar-se pelo telefone (14) 99679-4220 ou pelo e-mail [ju.fratem@gmail.com](mailto:ju.fratem@gmail.com).

**Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. O pesquisador me informou que o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da UFSCar que funciona na Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de São Carlos, localizada na Rodovia Washington Luiz, Km. 235 - Caixa Postal 676 - CEP 13.565-905 - São Carlos - SP – Brasil. Fone (16) 3351-8028 Endereço eletrônico: [cephumanos@ufscar.br](mailto:cephumanos@ufscar.br).**

**Endereço para contato (24 horas por dia e sete dias por semana):**

**Pesquisadora Responsável:** Juliana Aparecida Ferreira Cavecci

**Endereço:** Av. Prof. Celso Ferreira da Silva, 1333, Jd. Europa I, Avaré/SP, 18707-150

**Contato telefônico:** (14) 99679-4220 e-mail: [ju.fratem@gmail.com](mailto:ju.fratem@gmail.com)

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

Juliana Aparecida Ferreira Cavecci

Nome do Pesquisador

\_\_\_\_\_

Assinatura do Pesquisador

\_\_\_\_\_

Nome do Participante

\_\_\_\_\_

Assinatura do Participante