

**Fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no câmpus Florianópolis do
Instituto Federal de Santa Catarina à luz da IN 05/2017 do MPOG**

Giane Cristina Serafim¹

Maria Luisa Hilleshein de Souza – Orientadora

Nilo Otani - Co-orientador

RESUMO: O presente trabalho trata da terceirização na Administração Pública, mais especificamente da fiscalização dos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços exclusivos de mão de obra. O objetivo geral da pesquisa é identificar as atribuições dos fiscais de contrato, técnico e administrativo, e examinar a relação de suas funções com a norma disciplinadora correspondente na administração pública federal. Para isso foram abordados, de forma objetiva, o histórico da terceirização na Administração Pública e a gestão da execução contratual, principais normas legais pertinentes ao assunto e apresentação do órgão público, objeto do estudo. Em relação à metodologia usada, caracteriza-se por ser uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica. Utilizou-se a entrevista estruturada para a coleta de dados e posterior análise. Quanto aos resultados, conclui-se que a fiscalização dos contratos cumpre com a maioria das atividades de fiscalização de contratos, em consonância com a Instrução Normativa nº 05, de 2017. Porém, é necessária atualização dos fiscais de contratos em relação à Nova Instrução Normativa, de 2017. Por fim, sugerimos algumas adequações visando a melhoria do processo e atendimento a legislação.

Palavras-chave: Fiscalização de Contratos. Prestação de Serviços. Administração Pública. Fiscal Técnico e Administrativo. IN nº 5/2017.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca identificar as atribuições dos fiscais perante a fiscalização dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, do Campus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC, considerando a Instrução Normativa N° 02, de 30 de abril de 2008 e a Instrução Normativa N° 05, de 2017, publicada

¹ Acadêmica do curso de Especialização em Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Graduada em Biblioteconomia. Assistente em Administração no IFSC – Campus Florianópolis. Email: giane.serafim@ifsc.edu.br

em 25 maio de 2017 e que revoga a Instrução Normativa N° 02, de 30 de abril de 2008.

A IN N° 05, 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”; na prática ela é um dos principais instrumentos norteadores da fiscalização de contratos.

A Nova IN traz várias modificações em relação a IN N° 02, de 2008 e requer uma adequação de documentos e atribuições na tarefa de fiscalizar contratos. Além de identificar as atribuições, este artigo também pretende examinar se as atribuições na prática do dia a dia da fiscalização contratual condizem com as atribuições descritas pela própria IN N° 05, de 2017 e outros documentos.

A necessidade deste levantamento se faz relevante pois o fiscal de contratos possui extrema importância em muitas fases da contratação pública como: planejamento para a contratação, acompanhamento e avaliação da execução dos serviços nos moldes contratados, aferição da qualidade, quantidade, tempo e modo da prestação dos serviços, relevante para a fase de liquidação e despesa, para o recebimento de obras e serviços, na aplicação de penalidades, quando necessária, na verificação de débitos trabalhistas entre tantas outras atribuições.

Reitera-se, ainda, que as contratações públicas, especialmente aquelas envolvendo mão de obra são bastante vultuosas em termos financeiros e são nessas contratações que os órgãos de controle (Tribunais de Contas e Controladorias) encontram fragilidades e inadequações na gestão e fiscalização da execução contratual.

2 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (2018), “a terceirização pode ser compreendida como uma técnica de gestão administrativa, em que as atividades não essenciais de uma organização são transferidas para uma empresa especializada na prestação do serviço.” A terceirização de serviços representa uma mudança significativa da Administração, seja na Administração Pública ou Privada. Na Administração Pública ocorre, dentre outros motivos, para impedir o crescimento desmedido da máquina administrativa, bem como em razão da busca pela eficiência e especialização de suas atividades finalísticas.

Na iniciativa privada, “o método de contratar terceiros surgiu nos Estados Unidos

antes da Segunda Guerra Mundial e consolidou-se como técnica de administração empresarial a partir da década de 1950 com o desenvolvimento acelerado da indústria” (LEIRIA; SARATT, 1995, p. 22). No Brasil, a terceirização foi gradativamente implantada com a vinda das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas no início da década de 1980. “Essas fábricas adquiriam as peças de outras empresas, guardando para si a atividade fundamental de montagens de veículos” (QUEIROZ, 1998, p. 63).

No setor público brasileiro a terceirização teve início legal a partir do Decreto-lei Nº 200/1967, “o instrumento previa que a Administração Pública se utilizasse, sempre que possível da execução indireta de algumas atividades, mediante contrato e desde que satisfeitas algumas condições” (SEKIDO, 2010, p. 26).

Segundo o referido decreto:

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

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

O tema no Brasil é intensificado com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira e consagra-se, atualmente, em normas diversas tais como: a Lei nº 9.632/1998 que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências; o Decreto nº 2.271/1997 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências; além do Decreto nº 4.547/2002 que dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal (WELLINGTON; ALMEIDA, 2009, p. 54).

Para Wellington e Almeida (2009), a fiscalização da execução contratual é obrigatória para todas as entidades e órgãos públicos. Não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo o não exercício desse dever uma falta grave. O fundamento dessa obrigatoriedade se encontra na Lei nº 8666/1993, como segue: “Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (BRASIL, 1993)

Ainda para os autores no que se refere à contratação de terceiros para assistência à

fiscalização, é importante deixar claro que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato.

A Lei nº 8666/1993 refere-se ao fiscal de contrato como o “representante da Administração”. Nos parágrafos 1º e 2º do Art. 67 a lei nos apresenta maiores esclarecimentos sobre a atividade do fiscal:

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

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

A omissão na tomada de providências implica em pena de responsabilização pessoal perante os órgãos de controle por eventuais danos causados ao erário durante a execução contratual, o que requer dos fiscais um excelente desempenho e efetividade na prática da fiscalização. O fiscal responde administrativamente se agir em desacordo com seus deveres práticos, descumprindo regras e ordens legais. Penal, quando a falta cometida for classificada como crime; e civil, quando em razão da execução irregular do contrato, ficar comprovado dano ao erário. Em função disso é recomendável que os fiscais tenham conhecimento de questões relacionadas à responsabilização, improbidade administrativa e os princípios que regem a administração pública.

Quanto a definição de fiscal e suas respectivas atribuições:

O fiscal é a mão forte do dirigente do órgão ou entidade e o mais importante agente da Administração no que se refere ao contrato que supervisiona. Deve manter uma postura isenta e equilibrada, de forma a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado. Ocupa uma posição de autoridade sobre o executor e deve atuar, sempre, em prol da garantia de qualidade na execução contratual. O fiscal de contratos, em suma, é aquele servidor especialmente designado que:

- a) identifica necessidades a serem atendidas pela empresa contratada, no âmbito do contrato;
- b) redige ou auxilia o setor encarregado na redação de cláusulas contratuais, tanto no contrato original quanto nos aditivos;
- c) exige cumprimento do contrato, observando o menor dos detalhes, tendo em mente que um contrato cumprido em quase 100% é, na verdade, um contrato descumprido;
- d) toma providências com vistas ao ajuste ou à melhoria dos contratos; e
- e) acompanha as ocorrências de execução, procede aos registros escritos e promove a documentação (WELLINGTON; ALMEIDA, 2009, p. 54).

Salienta-se que é por meio de uma fiscalização bem executada que fraudes são identificadas e recursos públicos são poupados. Assim, observa-se que a figura do fiscal é de suma importância na execução dos contratos públicos.

3. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05, DE 26 DE MAIO DE 2017

A IN nº 05, de 2017 consolida-se como a principal base legal para nortear a atividade do fiscal de contrato no serviço público federal. Nela são encontradas importantes definições e atribuições daquele que desempenha tamanha tarefa. É um documento bastante dinâmico. A Instrução Normativa em questão trouxe novos atores e conceitos para o processo. Tal mudança sugere adequação dos órgãos e suas equipes de fiscais e dos atos que designam tais servidores para esta função. O anexo VIII da IN nº 05, de 2017 apresenta de forma clara e objetiva as atividades e responsabilidades dos fiscais, mais especificamente, dos fiscais técnicos e administrativos.

O objetivo da IN nº 05, de 2017 é disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A nova IN traz modificações em relação a IN nº 02, de 2008 como podemos observar a seguir:

Estrutura da norma: capítulos, seções e subseções de acordo com os principais processos – planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Quadro 1: Comparação entre a IN nº 02, de 2008 e a IN nº 05, de 2017

IN nº 02, de 2008	IN nº 05, de 2017
<ul style="list-style-type: none"> • ≈ 100 páginas 	<ul style="list-style-type: none"> • 138 páginas
<ul style="list-style-type: none"> • 56 artigos 	<ul style="list-style-type: none"> • 76 artigos
<ul style="list-style-type: none"> • Anexos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 1 Definições ○ 4 Modelos ○ 2 Guias ○ 2 Metodologias 	<ul style="list-style-type: none"> Anexos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 1 Definições ○ 9 Modelos ○ 9 Guias ○ 2 Diretrizes

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2018).

A IN nº 02, de 2008 sofreu determinadas mudanças a partir da sua edição em virtude das várias alterações na legislação que trata de licitações públicas, bem como das mudanças de interpretação de seus dispositivos. Consequentemente, sua redação sugeria uma reformulação de maneira que a Instrução Normativa se tornasse mais adequada ao propósito das contratações realizadas pela Administração Pública Federal. O objetivo da reformulação da Instrução Normativa nº 02, de 2008, de acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (2008) era “instrumentalizar as diretrizes para as contratações de serviços e oferecer modelos padrões para a Administração por meio de manuais.” A nova IN também teve como

preocupação a implementação de regras garantidoras do cumprimento da legislação trabalhista e redutora da inadimplência por parte das empresas prestadoras de serviços.

O quadro 2 apresenta as principais alterações promovidas pela IN nº 05, de 2017.

Quadro 2: Principais alterações promovidas pela nova Instrução Normativa

IN nº 02, de 2008	IN nº 05, de 2017	O QUE MUDOU
<ul style="list-style-type: none"> • ≅ 100 páginas • 56 artigos • Anexos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 Definições ✓ 4 Modelos ✓ 2 Guias ✓ 2 Metodologias 	<ul style="list-style-type: none"> • 138 páginas • 76 artigos • Anexos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 Definições ✓ 9 Modelos ✓ 9 Guias ✓ 2 Diretrizes 	Forma de organização da norma: O arranjo da nova IN está estruturado em capítulos, seções e subseções.
<ul style="list-style-type: none"> • Início do processo: Não havia marco estabelecido. • Equipe: Não havia marco estabelecido. • Artefatos: Termo de Referência/Projeto Básico. • Interação entre as áreas: Era baixa ou inexistente 	<ul style="list-style-type: none"> • Início do processo: Doc. de formalização da demanda. • Equipe: Obrigatória. • Artefatos: Estudos Preliminares; Gerenciamento de Riscos; Termo de Referência/Projeto Básico. • Interação entre as áreas: Alta. 	Inclusão do planejamento como fase obrigatória que antecede a licitação.
A IN nº 05, de 2017 apresenta algumas inovações que não existia na IN nº 02, de 2008.	<ul style="list-style-type: none"> • Inovações: Possibilidade de alteração da produtividade pelo fornecedor; Inovações tecnológicas; Mercado Fornecedor. 	A possibilidade de os editais preverem que os fornecedores proponham padrões de produtividade diferenciados, desde que superiores aos parâmetros a serem fixados na norma.
Acordo de nível de serviço (ANS)	Instrumento de Medição de Resultado (IMR)	Adoção do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), que é um mecanismo que define os níveis esperados de qualidade da prestação dos serviços e a adequação ao pagamento referente às obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias. O IMR foi adotado em substituição ao Acordo de Nível de Serviço (ANS).
Conta Vinculada.	Fato Gerador: instrumento alternativo à conta vinculada.	Estabelece um instrumento alternativo à conta vinculada, que é o pagamento pelo Fato Gerador.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2018).

A gestão e a fiscalização dos contratos integram um conjunto de ações procedimentais que são fundamentais para uma atuação eficiente na gestão da execução contratual, quando bem aplicadas.

Na IN nº 05, de 2017 as atividades foram segmentadas em cinco papéis diferentes em razão das distintas atribuições: a gestão propriamente dita e as fiscalizações técnica,

administrativa, setorial e do público usuário, com o intuito de garantir que o processo de execução contratual seja realizado integralmente, de forma preventiva, rotineira e sistemática (PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL, 2018). O quadro abaixo apresenta os atores da gestão e fiscalização da execução contratual, suas atribuições e objetivos.

Quadro 3: Atividades da Gestão e Fiscalização da Execução Contratual

Gestão da Execução Contratual – Atores da Fiscalização:	Atribuições e objetivos:
Gestão da Execução do Contrato:	É a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.
Fiscalização Técnica:	É o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado.
Fiscalização Administrativa:	É o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.
Fiscalização Setorial:	É o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.
Fiscalização pelo Público Usuário:	É o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2018).

A fiscalização pelo público usuário já fazia parte da IN nº 2, de 2008, bem como era exercida pelo mesmo, porém, foi reposicionada tendo em vista a sua importância. A fiscalização realizada pelo público usuário predispõe a ser muitíssimo eficiente, pois é realizada por quem realmente faz uso ou é beneficiário dos serviços, a exemplo dos servidores, profissionais terceirizados, clientes. É recomendável que a sua efetivação se concretize por intermédio de avaliações qualitativas relativas aos serviços e materiais disponibilizados pela contratada, bem como pela manutenção de canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões, a exemplo das ouvidorias.

Pode-se notar que as mudanças trazidas pela nova Instrução Normativa buscam orientar, de forma mais efetiva, os novos fiscais e consolidar o trabalho de servidores que já

exerciam esta atividade antes de 2017. A nova IN pretende esclarecer a diferença entre gestor e fiscal do contrato, bem como definir objetivamente o papel de cada autor no processo de fiscalização. Apropriadamente, o documento em questão faz a distinção dos autores da fiscalização. E cada fiscal terá uma atribuição exclusiva, exatamente no assunto para o qual deve ser conhecedor.

No quadro 4 são caracterizados os atores da fiscalização da execução contratual e o papel de cada autor no processo de fiscalização.

Quadro 4: Atores da Fiscalização da Execução Contratual

Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Fiscal Setorial	Público Usuário
<p>Avalia a execução do objeto nos moldes contratados:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Quantidade, qualidade, tempo e modo; •Compatibilidade com os indicadores de desempenho; •Subsidia o pagamento com base no resultado. 	<p>Avalia aspectos administrativos da execução de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; •Providências tempestivas nos casos de inadimplemento. 	<p>Avalia aspectos técnicos e administrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Prestação ocorre simultaneamente: Setores distintos; •Unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade. 	<p>Avalia aspectos qualitativos do objeto por meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Avaliação dos resultados, recursos e procedimentos utilizados pela contratada.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2018).

Outra alteração é a introdução do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) no lugar do Acordo de Nível de Serviço (ANS), assim, a Administração Pública pode remunerar o fornecedor na medida do cumprimento do nível de serviços de acordo com as diretrizes estabelecidas, visando a obtenção de melhores resultados, qualidade e eficiência na prestação dos serviços. Inclusive o público usuário, representando a Fiscalização pelo Público, por meio das pesquisas de satisfação poderá auxiliar a fiscalização técnica no acompanhamento dos serviços, em relação a sua conformidade com os indicadores mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório.

Igualmente foi previsto que, nos casos em que for possível realizar a aferição do resultado, a nota fiscal seja emitida pela contratada apenas após o ajuste nos valores, o que, segundo a justificativa da Administração, seria para evitar que a contratada realize pagamento a maior de impostos em caso de diminuição do pagamento.

4 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFSC CAMPUS FLORIANÓPOLIS

O Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) é uma instituição pública federal de ensino. Atua na oferta de educação profissional, científica e tecnológica oferecendo cursos

nos mais variados níveis: qualificação profissional com curso de formação inicial e continuada, Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), cursos técnicos integrados ao Ensino Médio e Subsequente, superiores e de pós-graduação. O IFSC possui 22 câmpus, distribuídos em todas as regiões de Santa Catarina e o câmpus Florianópolis é um deles.

O IFSC câmpus Florianópolis conta atualmente com 7.910 alunos, 589 servidores, divididos em 397 docentes e 192 técnicos administrativos em educação (TAE). Oferta ao todo 54 cursos, entre cursos técnicos integrados ao ensino médio, cursos subsequentes ao ensino médio, superiores (tecnólogos e bacharelados) e de pós-graduação (lato e stricto sensu), oferecendo à Florianópolis e Região mais de 3.324 vagas por ano (PLATAFORMA NILO PEÇANHA, 2018).

Atualmente o câmpus Florianópolis possui 32 (trinta e dois) contratos de serviços terceirizados, dos quais 15 (quinze) são com dedicação exclusiva de mão de obra. O que perfaz um total de 71 (setenta e um) empregados terceirizados. Especificamente 2 (dois) servidores são responsáveis pela fiscalização administrativa dos referidos contratos, porém neste estudo nos limitaremos àqueles contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Esses servidores estão lotados no setor de Compras e Contratos e estão subordinados ao Departamento de Gestão de Materiais e Finanças (DGMAF).

Já os fiscais técnicos são escolhidos no câmpus de acordo com suas competências em relação ao objeto do contrato. Assim estão espalhados por diferentes departamentos. Ao todo são 9 (nove) fiscais técnicos, visto que normalmente os fiscais atuam na fiscalização de mais de um contrato. Porém, apenas 3 (três) fiscais atuam na fiscalização técnica dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra e serão pesquisados. Esses servidores estão lotados no Departamento de Infraestrutura (DINF). Os demais fiscais atuam na fiscalização dos contratos de serviços terceirizados que não possuem mão de obra, ou seja, os empregados da contratada não ficam à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; estes não serão alvo da pesquisa aqui realizada.

Tendo isso em vista, buscamos verificar se as atribuições na prática da rotina da fiscalização contratual no câmpus Florianópolis do IFSC condizem com as atribuições descritas pela própria IN N° 05, de 2017 e outros documentos.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho caracteriza-se por ser uma pesquisa qualitativa em relação a abordagem do problema. A abordagem qualitativa “tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental” (GODOY, 1995, p. 62), utilizando o aspecto indutivo na análise de dados e dando maior relevância aos significados atribuídos pelas pessoas aos acontecimentos e à vida. Exploratória em relação aos objetivos mais gerais. A pesquisa exploratória tem como “objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2010, p. 27). E bibliográfica em relação ao método empregado, pois desenvolveu-se com base em material publicado constituído principalmente de livros, artigos científicos, Leis, Instruções Normativas e outros documentos que fundamentam a pesquisa.

O instrumento de pesquisa utilizado neste estudo foi o da entrevista estruturada, cujo objetivo principal é a obtenção de informações diretamente do entrevistado sobre o assunto abordado. O tipo de entrevista é a padronizada ou estruturada, ou seja, “o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas (LAKATOS; MARCONI, 2013, p. 82).

A base da entrevista foi a Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993 e o Anexo VIII – Da Fiscalização Técnica e Administrativa, o anexo VIII-A – Da Fiscalização Técnica e o Anexo VIII-B – Da Fiscalização Administrativa da IN nº 05 de 2017. Neles são apresentadas as principais atribuições e atividades dos fiscais de contratos. O roteiro de entrevista foi estruturado com 14 (quatorze) perguntas relativas as atividades de fiscalização de contratos. Para cada grupo de fiscais, técnicos e administrativos, formulou-se um roteiro de entrevista específico, com questões comuns aos dois grupos de fiscais e questões específicas relacionadas às atribuições de cada grupo de fiscais. Os participantes da pesquisa assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documento que garante ao participante da pesquisa o respeito aos seus direitos. Na sequência aplicou-se a entrevista individualmente com os sujeitos participantes da pesquisa.

Com base na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993 e o Anexo VIII – Da Fiscalização Técnica e Administrativa procedeu-se a análise das informações coletadas por meio das entrevistas estruturadas aplicadas aos sujeitos participantes da pesquisa destacando a fala de maior relevância dos entrevistados relativas ao fenômeno de pesquisa; relacionando-as ao conteúdo teórico aplicado no desenvolvimento deste estudo e ao objetivo da pesquisa.

Para tanto, o sexto capítulo foi dividido na seguinte sequência: na primeira etapa procedeu-se a análise das questões comuns aos dois grupos de fiscais. E na continuação, na

segunda e terceira etapas procedeu-se a análise das questões específicas relacionadas às atribuições de cada grupo de fiscais.

6 RESULTADOS DE PESQUISA

Para essa etapa foram realizadas análises qualitativas das respostas obtidas. Optou-se por utilizar somente a análise qualitativa porque a abordagem qualitativa se mostrou mais adequada ao objeto estudado.

6.1 Da fiscalização Técnica e Administrativa

Para a análise do perfil dos fiscais de contratos fez-se necessário solicitar informações relacionadas à carreira do servidor, o tempo de serviço no IFSC, o sexo e a idade dos fiscais de contratos, e se já tinham experiência anterior com fiscalização de contratos.

Foram entrevistados 5 (cinco) fiscais de contratos, ou seja, todos os fiscais que foram previamente definidos como potenciais sujeitos de pesquisa, sendo 2 (dois) fiscais administrativos e 3 (três) fiscais técnicos.

Todos os fiscais entrevistados são servidores pertencentes ao segmento de técnico-administrativo em educação (TAE) do IFSC. Dentre os fiscais entrevistados verificou-se que 2 (dois) ocupam o cargo de administrador, 1 (um) assistente em Administração, 1 (um) engenheiro civil e 1 (um) técnico em manutenção.

Os fiscais administrativos estão lotados no Departamento de Gestão de Materiais, na Coordenadoria de Compras e Contratos e os fiscais técnicos estão todos lotados no Departamento de Infraestrutura, na Coordenadoria de Serviços Gerais e na Coordenadoria de Manutenção.

A média de tempo de serviço dos fiscais na Instituição é de 11 (onze) anos, sendo que o entrevistado com mais tempo de Instituição conta com 34 (trinta e quatro) anos de serviços prestados e o de menor tempo possui 1 (um) ano.

As entrevistas foram imprescindíveis para fins de confrontar a atuação dos fiscais em consonância com a legislação que normatiza e embasa a fiscalização de contratos, apresentadas no decorrer deste estudo. Independentemente do tempo de atuação dos fiscais, de forma geral, todos demonstraram conhecimento em relação às normas institucionais de gestão e fiscalização de contratos. A maioria de forma mais aprofundada e apenas 1 (um)

entrevistado demonstrou ter conhecimento superficial, no sentido legislativo da norma. No entanto, percebe-se uma necessidade de atualização em relação à legislação vigente, com relação às recentes mudanças.

Quanto a concepção do papel do fiscal de contratos, todos os entrevistados demonstraram ter conhecimento das atribuições da fiscalização. Cada um na sua função, fiscalização técnica e fiscalização administrativa. Os entrevistados apontaram, nas suas opiniões, as suas atribuições mais relevantes que constituem em: acompanhar e avaliar a execução contratual em relação a execução do objeto contratado. Destaca-se a seguinte expressão:

[...] o fiscal é fundamental porque é ele que vai fazer com que se cumpra ou não aquilo que se contratou. Tanto a questão administrativa, que aqui no câmpus é separada, de cobrar toda a documentação da empresa, acompanhar se todas as questões trabalhistas estão sendo feitas, como a execução operacional do contrato (FT03).

Questionados sobre as atividades práticas que o fiscal de contratos realiza periodicamente, todos os entrevistados apontaram, com maiores ou menores detalhes, de acordo com a função de cada um, as atividades que realizam no cotidiano da fiscalização contratual. Práticas essas que podem ser constatadas nas seguintes falas:

[...] levantamento e conferência de notas fiscais, documentos trabalhistas, recolhimentos de contribuições públicas obrigatórias diversas, acompanhamento das comunicações das empresas e elaboração de relatórios (FA01).

[...] Como fiscal de contrato eu vejo se eles estão bem uniformizados, se estão com os EPI's todos, se o serviço que eles estão fazendo se é da área deles mesmo (FT02).

A IN nº 05, de 2017 orienta que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de maneira preventiva, rotineira e sistemática. Com base no relato dos entrevistados, percebe-se que há uma preocupação, por parte dos fiscais de contratos, com relação à prevenção a possíveis falhas e irregularidades na execução contratual.

A cerca da obrigatoriedade da atividade fiscalizatória, os entrevistados foram questionados se poderiam se negar a exercer a função de fiscal de contrato. A maioria dos entrevistados respondeu que não poderiam se negar a aceitar a atribuição de fiscalizar contratos, no entanto, alguns justificaram e exemplificaram situações em que, talvez, o servidor designado pudesse se negar ou justificar a sua impossibilidade de aceitação. Nesse sentido merece destaque a fala do entrevistado:

[...] Não, exceto por justificativa fundamentada. Ex. Empresa de familiar (FA02).

Os servidores questionam essa atribuição por considerarem uma tarefa crítica. No entanto, cabe destacar que de acordo com a Nova Instrução Normativa o encargo de gestor ou fiscal não pode

ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo o servidor justificar ao seu superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedi-lo de exercer as atribuições de fiscal, se for o caso. E para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

No entanto, o Art. 41, parágrafo 2º da IN 05, de 2017 estabelece 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”. Nesse sentido os entrevistados foram questionados quanto a sua capacidade para se dedicarem a atividade de fiscal de contratos. E se receberam da Instituição alguma capacitação para exercerem tal atribuição.

Sobre a capacidade dos entrevistados para exercerem a atribuição de fiscal de contrato, a maioria dos pesquisados considera que tem capacidade, porém, sinalizaram que necessitam de atualização diante das diversas mudanças na legislação referente à fiscalização de contratos. Como se pode constatar no comentário do entrevistado a seguir:

[...] Olha...eu assim, a gente faz acompanhamento de vários contratos aqui, no entanto, tem algumas legislações que são mais novas. Por exemplo, a própria IN 05 eu não to habilitado para trabalhar, quer dizer... eu não conheço os detalhes da IN 05, então talvez nesse momento eu esteja necessitando de uma capacitação para esse trabalho especificamente.

Já fiz capacitação sim. Aqueles cursos de ENAP, alguma coisa assim... mais voltados para contratos de engenharia. Obras e engenharia. Agora esses outros normais de obras e infraestrutura básica assim que eu recorde não (FT01).

Quanto ao quantitativo de contratos por servidor e a compatibilidade com as atribuições do cargo, recomendados pela Nova IN, cabe ressaltar o relato de um dos entrevistados com relação a quantidade de contratos que fiscaliza, visto que fiscaliza vários contratos concomitantemente, além de cumprir com outras atribuições inerentes ao cargo que ocupa. A fala do entrevistado chama a atenção para a falta de pessoal, sobrecarga de trabalho, desmotivação dos servidores envolvidos, falta de tempo para se atualizar em relação a legislação pertinente a atividade fiscalizatória. Para tanto destaca-se a fala do fiscal (FT03):

[...] Hoje, por exemplo eu não sei como é a realidade dos outros campus, mas dentro do campus Florianópolis o DINF fiscaliza a grande maioria dos contratos terceirizados, só que além de ser fiscal você exerce todas as suas outras atribuições e isso sobrecarrega demais o servidor. Eu mesma já perdi as contas de quantos contratos eu sou a fiscal ou eu sou a suplente. E acaba sobrecarregando...

Então nem sempre você tem tempo pra estar se atualizando, pra ler a legislação que mudou... Então muita coisa eu acabo aprendendo no dia a dia. Porque o próprio setor de Contratos nos informa, ou porque tu vai atrás da informação e tu discute com a pessoa, mas não porque tu teve um tempo pra sentar e estudar e fazer um

melhor trabalho. Pelo menos aqui no campus Florianópolis a nossa realidade é muito complicada porque você tem muitos contratos sendo fiscalizados pelas mesmas pessoas e essas pessoas continuam tendo outras tantas atribuições pra fazer. Então eu acho que a gente faz um bom trabalho, mas esse trabalho poderia ser melhor.

É importante frisar que cabe a Administração capacitar e preparar os fiscais de contratos, dando a esses profissionais o suporte necessário ao desenvolvimento das suas atribuições enquanto fiscais de contratos para que tenham condições de fiscalizar com eficiência, eficácia e efetividade.

Com o intuito de examinar os conhecimentos dos entrevistados em relação à Nova Instrução Normativa, questionou-se a respeito do Instrumento de Medição de Resultados, o IMR, que é um novo instrumento utilizado para aferição da qualidade da prestação dos serviços, apresentado pela IN nº 05, de 2017 em substituição ao Acordo de Nível de Serviço, o ANS. Os entrevistados foram questionados se conheciam o IMR e se saberiam informar qual é a sua importância para a gestão do contrato. Diante do exposto pelos entrevistados é possível deduzir que não há familiaridade por parte dos fiscais de contratos com o novo Instrumento de Medição de Resultado, pois a maioria dos entrevistados não soube explicar o que é o IMR e qual é a sua importância para a gestão contratual. Tal fato pode ser evidenciado no relato dos fiscais a seguir:

[...]Não, eu conheço o ANS Acordo de Níveis de Serviços que tem essa mesma função (FA02).

[...] Não. Nessa parte eu não sei (FT02).

Com base no exposto pelos entrevistados pode-se concluir que urge a necessidade de capacitação para os fiscais de contratos, especificamente no que se refere as inovações apresentadas pela Nova Instrução Normativa. Diante disso, pode-se sugerir a elaboração de um programa de educação continuada da Instituição, com cursos de atualização referente à Lei de Licitação e Contratos e cursos específicos voltados à metodologia de fiscalização de contratos. Além disso, outras ações podem ser desenvolvidas: mapeamento de processos, elaboração de manuais, parceria com a Procuradoria Federal/AGU e outras Instituições.

No que se refere ao pagamento de adicionais relativos às condições insalubres ou de periculosidade perguntou-se aos participantes da pesquisa como procederiam na prática diária para se assegurarem de que os pagamentos relativos às condições insalubres ou de periculosidade estão sendo efetuados pela empresa e se a contratada está de fato fornecendo os equipamentos de proteção individual (EPI's) necessários à execução das atividades dos empregados dos serviços terceirizados. Acerca dessa questão os fiscais expressaram ter conhecimento e saber agir de acordo com a legislação visto que exigem das empresas

contratadas os documentos necessários à comprovação de efetivação dos referidos pagamentos e fornecimento de EPI's. Tal constatação pode ser confirmada na fala do entrevistado:

[...] Cabe a verificação da folha de pagamento e dos recibos de entrega dos EPI's. Também é importante uma conversa eventual e informal com os colaboradores para verificar se os pagamentos e as entregas estão efetivamente sendo feitos (FA01).

Conforme recomendações da Nova Instrução Normativa, deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Nesse caso, recomenda-se um trabalho em conjunto da fiscalização técnica e administrativa, pois as atividades insalubres devem ser acompanhadas pela fiscalização técnica a fim de conferir se os empregados terceirizados estão usando os EPI's necessários à execução das atividades insalubres ou de periculosidade. E a fiscalização administrativa deve conferir os documentos comprobatórios relativos ao pagamento de adicional de insalubridade ou de periculosidade e recibo de entrega de EPI.

No que diz respeito a responsabilidade subsidiária, os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. Diante desse fato ressalta-se a relevância acerca do desempenho da função de fiscal de contratos, pois a Administração Pública somente responderá subsidiariamente se ficar comprovada falha na atividade fiscalizatória.

Nessa perspectiva, para averiguar a compreensão dos entrevistados em relação a referida responsabilidade subsidiária, questionou-se aos entrevistados quais são os procedimentos práticos que o fiscal de contrato deve realizar no dia a dia buscando evitar a responsabilidade subsidiária no acompanhamento da execução contratual. Perante o exposto pelos entrevistados, é possível afirmar que nem todos os fiscais reconhecem o que significa a responsabilidade subsidiária e quais são os cuidados que a fiscalização deve observar na prática do dia a dia para se evitar a responsabilidade subsidiária. Os entrevistados pertencentes ao grupo de fiscais técnicos denotaram falta de conhecimento em relação a essa questão, no entanto a maioria dos entrevistados apontaram ações no sentido de se buscar um controle mais efetivo no atendimento aos resultados administrativos esperados, evitando-se

assim, a responsabilidade subsidiária pela Administração pública, caso evidenciada, falhas e omissão na fiscalização da execução contratual. Conforme pode ser notada na fala do entrevistado FA01:

[...] Documentar através de correspondências eletrônicas e notificações o máximo de informação referente ao contrato fiscalizado, assim como comunicar a chefia e os fiscais técnicos sobre as divergências encontradas (FA01).

É importante ressaltar que a atuação efetiva do fiscal nos contratos com mão de obra é de fundamental importância para que o mesmo não seja responsabilizado. A responsabilidade é tanto do fiscal administrativo quanto do fiscal técnico. É na fase do acompanhamento da fiscalização contratual que eventuais omissões podem e devem ser evitadas a fim de que seja efetivo o cumprimento do contrato e afastadas futuras responsabilizações trabalhistas.

Dessa forma o fiscal deve, necessariamente e obrigatoriamente, adotar mecanismos próprios que o ajudem no acompanhamento da execução dos serviços e, principalmente, não permitindo, admitindo, ou promovendo atos que justifiquem a caracterização de vínculo empregatício. Nesse sentido a figura do preposto da empresa é fundamental para se evitar o vínculo empregatício nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nessa acepção, buscou-se saber dos entrevistados qual é o papel do preposto da empresa. Todos os entrevistados demonstraram conhecimento sobre o papel do preposto da empresa conforme podemos observar no relato do entrevistado a seguir:

[...] O preposto é justamente o porta-voz, entre a instituição e o terceirizado... ele é o canal de comunicação mesmo... nos dois sentidos, tanto da empresa para a instituição, quanto da instituição para a empresa (FT01).

Assim, importa dizer que no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, o fiscal não pode exercer poder sobre o empregado da empresa contratada e também não pode dar ordens diretamente porque esse é o papel do preposto da empresa.

6.1.1 Da Fiscalização Técnica

Nessa etapa analisou-se as questões relacionadas às atribuições dos fiscais técnicos. Com o intuito de analisar se os fiscais técnicos atuam na prática do dia em conformidade com a legislação que norteia a temática das licitações públicas.

Considerando a importância de uma correta fiscalização, os entrevistados foram questionados em relação aos procedimentos que o fiscal técnico deve adotar para a correta

fiscalização e obtenção de resultados com excelência. As falas dos entrevistados corroboram no sentido de que os fiscais entendem a fundamental importância da atuação do fiscal de contratos na aplicação de métodos e procedimentos a serem empregados no alcance de resultados esperados para a Instituição. Destaca-se o relato:

[...] Sem dúvida nenhuma o acompanhamento é primordial no contrato das empresas terceirizadas. [...] É importante que o fiscal saiba da importância que ele tem pra que haja um desempenho adequado de cada serviço contratado. [...] Se você não se envolver com o serviço do terceirizado, avaliar, cobrar determinado desempenho, a tendência é que a empresa te forneça cada vez menos e a qualidade do trabalho vai sendo prejudicada cada vez mais. Então sem dúvida nenhuma é muito importante que haja uma participação muito ativa do fiscal. Ele não pode se figurar apenas como uma pessoa inerte. O fiscal ele tem a função fundamental, eu diria (FT01).

Cumpramos ressaltar que a Instrução Normativa traz nas Seções II - Da Indicação e Designação do Gestor e Fiscais do Contrato e III - Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos, importantes diretrizes que devem ser lidas em conjunto com o anexo VIII - Da Fiscalização Técnica e Administrativa. Além disso, alguns órgãos já editaram manuais de fiscalização, trazendo todas as instruções de como realizar um acompanhamento eficiente da execução do contrato, a exemplo do Ministério da Fazenda, do Superior Tribunal de Justiça, do Ministério da Educação e do Tribunal de Contas, entre outros.

Seguindo a perspectiva de uma fiscalização efetiva, os entrevistados foram abordados a cerca da sua atuação durante a execução do objeto. Nessa lógica os entrevistados foram questionados em relação as providências tomadas, enquanto fiscal técnico, quando verificam que a contratada não está executando total ou parcialmente o contrato. A resposta dos entrevistados denota efetividade por parte dos fiscais técnicos na intervenção das falhas e irregularidades, quando constatadas. Pois os fiscais tomam providências para solucionar a situação em desacordo. Conforme relato do fiscal a seguir:

[...] Normalmente é feito uma comunicação verbal para o preposto da empresa, e em não se efetivando a correção é encaminhada uma notificação para que a empresa se posicione formalmente sobre aquela falha. Basicamente é isso (FT01).

Destaca-se que é de extrema importância que a fiscalização registre oficialmente todas as tratativas firmadas com a empresa, pois as anotações que não forem oficialmente formalizadas impedem a aplicação de quaisquer penalidades a que está sujeita à empresa, mesmo que a contratada esteja executando o serviço de maneira ineficiente.

Para evitar a responsabilidade subsidiária toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser

evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador. À vista disso, os fiscais foram questionados sobre a sua conduta em havendo necessidade por parte da contratante de alteração na forma de prestação do serviço. Com base na narrativa dos entrevistados, percebe-se de fato, que os fiscais atuam corretamente quando excepcionalmente necessitam fazer alguma alteração na forma de prestação do serviço. Os fiscais discorreram em suas falas que atuam em consonância com a legislação, fazendo contato previamente com a contratada a fim de negociar a alteração na forma da prestação de serviço, mantendo registro das informações, prevendo possíveis complicações. Como pode-se verificar no depoimento do entrevistado:

[...] Eu comunico formalmente a empresa. A gente acontece isso bastante com o contrato de direção veicular. E toda e qualquer alteração é comunicada a empresa (FT03).

É oportuno salientar que todos os contatos devem ser realizados junto ao preposto da empresa. Qualquer alteração, exigência ou observação a ser feita sobre os empregados ou serviços deverá ser dirigida ao preposto para que o mesmo adote as providências necessárias.

No que corresponde a avaliação da execução contratual, questionou-se a respeito da avaliação e aferição do desempenho e qualidade da prestação dos serviços. Para tanto, solicitou-se aos entrevistados que informassem como precedem caso avaliem que a contratada está deixando de utilizar materiais exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada. Os entrevistados demonstraram saber agir diante do cenário apresentado, pois foram unânimes em afirmar que notificam imediatamente a contratada sempre que observam irregularidades na execução do objeto contratado.

Importante enfatizar que não cabe à fiscalização a punição do contrato, apenas fiscalizar a execução dos serviços, determinando as correções que se fizerem necessárias, registrando os fatos e encaminhando relatório à autoridade responsável devidamente fundamentado e sugerindo as penalidades previstas em contrato.

De acordo com a IN nº 05, de 2017, para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no instrumento convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada. Para confrontar a atuação dos fiscais com o que estabelece a legislação, os entrevistados foram indagados sobre o seu desempenho caso avaliem que a contratada não executou os serviços com a qualidade mínima exigida, as atividades contratadas. Perante o

depoimento dos entrevistados, conclui-se que os fiscais cumprem fielmente a avaliação da execução contratual, e agem de acordo com as regras previstas no ato convocatório e de acordo com a legislação vigente, caso evidenciam que houve desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida. O redimensionamento de valores é realizado através de glosa na nota fiscal, sendo a contratada previamente notificada. Destaca-se o depoimento do fiscal (FT01):

[...] Nós já tivemos um caso há um tempo atrás com a equipe de limpeza. Então nós implantamos um sistema de avaliação e ao final daquele período que era uma avaliação mensal, nós fazíamos uma avaliação diária, no entanto pra fechamento do mês, você faz um resumo de todo o desempenho durante o mês e naquele mês, deu um desempenho abaixo do recomendado, vamos dizer assim, abaixo do tolerado, então sendo isso ele caiu numa faixa daquele ANS, ele caiu numa faixa abaixo, aí a gente comunicou a empresa e o Contratos sobre uma possível redução, uma glosa dos valores daquele mês. Então é basicamente isso, se houver um fornecimento abaixo do nível mínimo tolerado aí é feita a comunicação a empresa e também ao Contratos e a parte do financeiro para que haja uma redução, uma glosa no valor daquele mês.

Torna-se relevante frisar que, o fiscal de contratos tem importância fundamental na aplicação de penalidades à contratada, pois acompanha a execução contratual e registra todas as ocorrências em registro próprio, informações essas que serão as causas de fato para uma possível aplicação de penalidades ou até mesmo a rescisão unilateral do contrato.

6.1.2 Da fiscalização Administrativa

Nessa fase analisou-se as questões relacionadas às atribuições dos fiscais administrativos. Quanto à atribuição dos fiscais administrativos, os entrevistados foram indagados quanto ao procedimento adotado por eles, em relação à nota fiscal ou fatura, quando ocorre o dimensionamento do valor da nota fiscal ou fatura em decorrência do resultado do Instrumento de Medição de Resultado, bem como no caso de glosa parcial dos serviços. Sobre essa questão pode-se perceber que os entrevistados demonstraram entendimento claro de como devem proceder quando ocorre dimensionamento do valor da nota fiscal ou fatura em decorrência da aferição do resultado da prestação dos serviços. Apesar de não terem familiaridade com o Instrumento de Medição de Resultado, os fiscais utilizam outro instrumento para avaliar a qualidade dos serviços e quando constatam um nível de qualidade na prestação inferior ao esperado, aplicam a glosa na nota fiscal do mês de referência da prestação do serviço. Destaca-se o relato do fiscal FA01:

[...] Aqui no Câmpus Florianópolis o cálculo do desconto é solicitado aos servidores responsáveis – contadores – e comunicado a empresa que possui prazo para sua contestação.

Em relação ao pagamento, cabe salientar que quando houver dimensionamento do valor da nota fiscal ou fatura em decorrência do resultado do Instrumento de Medição de Resultado, ou outro instrumento similar, bem como no caso de glosa parcial dos serviços, a empresa deverá emitir nota fiscal ou fatura com o valor exato, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor não aceito pela Administração, nos termos da alínea c do inciso II, art. 50 da Nova Instrução Normativa.

No que concerne o cumprimento das obrigações trabalhistas, quando verificado o descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado, a Administração pode aplicar sanções previstas no instrumento convocatório. À vista disso, os pesquisados foram indagados a respeito das possibilidades de penalização que é facultada a Administração pela legislação caso a contratada não regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação. Nessa perspectiva, pode-se observar que os fiscais reconhecem que a contratada pode ser penalizada, porém seus relatos sucintos demonstraram pouco conhecimento sobre as possibilidades de penalização à empresa quando evidenciado o descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pela contratada. Como podemos constatar na fala do entrevistado:

[...] Abrindo amplo processo administrativo dando direito a defesa da contratada. Com aplicação de Penalidades previstas no SICAF (FA02).

De acordo com a IN nº 05, de 2017, item 8 (oito) do Anexo VIII-B Da Fiscalização Administrativa “o descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções.”

Os artigos 86 e 87 da Lei nº 8666/93 estabelecem as penas passíveis de serem aplicadas quando da inexecução do contrato, que são: advertência, multa, suspensão temporária de licitar, impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade. Lembrando que essas penalidades devem estar previamente definidas no contrato administrativo.

No tocante ao controle da regularidade das Contribuições previdenciárias e do FGTS, os entrevistados foram questionados sobre como agiriam como fiscais administrativos caso verificassem indícios de irregularidades. Os entrevistados foram unânimes nas respostas

denotando que sabem como agir nessa situação. Como pode-se verificar na fala do FA01:

[...] Em um primeiro momento notificar a empresa comunicando um prazo para regularização, caso a empresa não regularize deve-se iniciar um processo de penalidades (FA01).

É relevante informar que a Administração poderá conceder um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir a irregularidade constatada, de acordo a IN nº 05, de maio de 2017, item 8.1 do Anexo VIII- B - a Fiscalização Administrativa.

Ainda com relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas, sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, a fiscalização do contrato deve exigir da contratada vários documentos comprobatórios relativos à fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada. Relativo a essa questão, os entrevistados foram indagados a respeito de como procedem no dia a dia para gerenciar e controlar a documentação exigida pela Administração. Diante do exposto pelos pesquisados infere-se que os fiscais administrativos compreendem a importância e a necessidade de fazer uma análise da documentação exigida pela Administração a fim de corrigir e impedir irregularidades no cumprimento das obrigações sociais trabalhistas. Destaca-se a fala do entrevistado:

[...] O ideal é seguir um check-list com todas as demandas e verificar as entregas dos documentos, caso haja falta de documentos deve-se fazer uma notificação com prazo para regularização (FA01).

Cumprindo a mesma linha da questão anterior, quando o empregado é demitido pela contratada, a Administração deve exigir os documentos comprobatórios da demissão; os termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço devidamente homologados e demais documentos. Para analisar a atuação dos fiscais diante dessa responsabilidade, os fiscais foram questionados em relação ao prazo que a Administração tem para conferir a documentação exigida quando o empregado é demitido pela contratada. Com relação a essa questão, pode-se perceber, pelas respostas dos

entrevistados, que os fiscais não têm conhecimento sobre qual é exatamente o prazo que a Administração tem para analisar a documentação exigida em caso de demissão dos empregados da contratada. Porém, entendem que precisam analisar a documentação logo que é constatada a demissão do empregado da contratada. Conforme pode-se averiguar na resposta do fiscal:

[...] Culturalmente fazemos essa verificação na data da demissão, não saberia informar o prazo destinado a administração pública para essa verificação (FA01)

Vale esclarecer, nesse caso, que a Administração deverá analisar a documentação solicitada, no caso acima mencionado, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente, conforme recomenda a Nova Instrução Normativa.

7 CONCLUSÕES

Este capítulo contém as conclusões acerca deste estudo, demonstrando como os objetivos propostos foram alcançados e quais os principais resultados após a análise dos dados.

Portanto, este estudo de caráter qualitativo, exploratório e bibliográfico objetivou examinar se as atribuições na prática do dia a dia da fiscalização contratual condizem com as atribuições descritas pela própria IN N° 05, de 2017 e outros documentos.

Relacionando os objetivos propostos neste trabalho com os resultados obtidos com as análises das entrevistas conclui-se que a fiscalização dos contratos cumpre com a maioria das atividades de fiscalização de contratos, em consonância com a IN n° 05, de 2017. Porém, é evidente a necessidade de atualização dos fiscais de contratos em relação à Nova Instrução Normativa, de 2017. Exemplo dessa evidência é a falta de conhecimento sobre o novo Instrumento de Medição de Resultado apresentado pela IN n° 05, de 2017 em substituição ao Acordo de Nível de Serviço (ANS). Tal mecanismo é de extrema importância para a gestão contratual, pois possibilita a avaliação da qualidade da prestação dos serviços de acordo com os indicadores de desempenho determinados no ato convocatório.

Outra questão observada durante as entrevistas é que os fiscais de contratos se sentem sobrecarregados pois fiscalizam vários contratos com mão de obra exclusiva simultaneamente, além das atribuições inerentes ao cargo que ocupam. Fato que compromete a efetividade e eficácia da fiscalização. Assim, sugere-se que a Administração regularize essa

situação, considerando o quantitativo de contratos por servidor e a compatibilidade com as atribuições do cargo.

Um outro ponto a evidenciar é que a maioria dos entrevistados não têm entendimento claro sobre a questão da responsabilidade subsidiária. Todavia a relevância a respeito dessa questão é imensa. Considerando que a Administração somente responderá subsidiariamente se ficar comprovada a falha na atividade fiscalizatória. Situação que sugere capacitação imediata e periódica aos fiscais de contratos.

Ante o exposto, espera-se que os resultados deste estudo motivem o interesse e estimulem os gestores públicos a proporcionarem melhorias nos processos de fiscalização de contratos de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, maximizando as condições de trabalhos dos servidores fiscais que, na maioria das vezes, estão sobrecarregados de atividades e não conseguem desempenhar uma fiscalização efetiva e eficaz.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A premissa da obrigatoriedade de fiscalização da atividade administrativa contratualizada se coloca em relevância ao se buscar um controle mais efetivo no atendimento aos resultados administrativos esperados, evitando-se fraudes e problemas relacionados a falhas, faltas e irregularidades nas execuções contratuais que ensejam no desperdício de recursos públicos.

No entanto, fiscalizar não é um ato de simples condução. A tarefa de fiscalizar é bastante árdua e normalmente se soma a outras atividades relativas ao cargo do servidor. Para atuar como fiscal de contratos, o servidor encarregado deve ser detentor de conhecimento de legislação e da jurisprudência que norteiam a temática das licitações públicas, bem como das especificidades técnicas inerentes ao objeto do contrato para desenvolver a sua função a contento.

As constantes alterações relacionadas à temática das licitações e contratos, a exemplo da IN nº 05, de 2017, exigem atualização permanente dos fiscais de contratos.

Propõe-se, portanto, que sejam realizados fóruns e encontros frequentes com todos os fiscais de contratos de terceirização da instituição, para que, em parceria com a Administração, possam buscar opções para solucionar problemas, além de maior aprendizado por meio de troca de experiências e discussão de temas que devem ser preocupação constante dos servidores públicos envolvidos na condução contratual das unidades gestoras.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/614551.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2018.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar. 2014.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 277 p., il. ISBN 9788522451524.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 6 mar. 2018.
- LEIRA, Jerônimo Souto, SARATT, Newton Dornelles, **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 8. ed. São Paulo: Gente, 1995.
- _____. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Portal de Compras Governo Federal, Brasília, DF, 30 abr. 2008c. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/Plone/documentos-e-arquivos/11%20-%20IN%2002%2030-04-08.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018.
- _____. Instrução Normativa nº 05/2017, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Portal de Compras Governo Federal, Brasília, DF, 26 maio 2017d. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.
- PLATAFORMA NILO PEÇANHA. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. PNP 2018 (Ano Base 2017). Ministério da Educação. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www.plataformanilopecanha.org/>>. Acesso em: jul. 2018.
- PORTAL de compras do Governo Federal. Gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nova Instrução Normativa: Serviços. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios_CAPACITAO_28.06.17.-1.0.pdf>. Acesso em: mar. 2018.
- QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual e terceirização**. 9. ed. São Paulo: STS, 1998.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. Terceirização na Administração Pública – A Gestão e a Fiscalização de Contratos. Brasília, 2010. 61 p. (Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Gama Filho, para obtenção do título de especialista em Auditoria Governamental). Disponível em:
<<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/terceirizacao-na-administracao-publica-a-gestao-e-a-fiscalizacao-dos-contratos.htm>>. Acesso em: jul. 2018.

WELLINGTON, Carlos; ALMEIDA, Leite de. Fiscalização contratual: ‘Calcanhar de Aquiles’ da execução dos contratos administrativos. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil, ano 38, nº 114, jan/abr. 2009. Disponível em:
<<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/342/387>>. Acesso em: 9 mar. 2018.