



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E CONTROLE DE  
GESTÃO - PPGCG

Fernanda de Oliveira Andrade

**Planejamento e Controle de Serviços Terceirizados de Mão de Obra: estudo em um  
Órgão Público Federal**

Florianópolis  
2024

Fernanda de Oliveira Andrade

**Planejamento e Controle de Serviços Terceirizados de Mão de Obra: estudo em um  
Órgão Público Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Controle de Gestão.

Orientadora: Profa. Dra. Valdirene Gasparetto, Dra.

Florianópolis

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da  
Biblioteca Universitária da UFSC

Andrade, Fernanda de Oliveira  
Planejamento e Controle de Serviços Terceirizados de Mão de Obra:  
estudo em um Órgão Público Federal / Fernanda de Oliveira Andrade ;  
orientador, Valdirene Gasparetto, 2024. 87 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em  
Controle de Gestão, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão. 2. Planejamento. 3. Mecanismos de Controle.  
4. Sistemas de Controle Gerencial. 5. Terceirização de Serviços. I.  
Gasparetto, Valdirene. II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós Graduação em Controle de Gestão. III. Título.

Fernanda de Oliveira Andrade

**Planejamento e Controle de Serviços Terceirizados de Mão de Obra: estudo em um Órgão Público Federal**


O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Edicreia Andrade dos Santos, Dra.  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof. Alcindo Cipriano Argolo Mendes, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

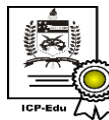
Prof. Rogério João Lunkes, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Planejamento e Controle de Gestão.

 Documento assinado digitalmente  
**Daniel Ricardo Castelan**  
Data: 09/01/2024 09:11:49-0300  
CPF: \*\*\*.852.308-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

 Documento assinado digitalmente  
**Valdirene Gasparetto**  
Data: 05/01/2024 17:51:57-0300  
CPF: \*\*\*.702.869-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

Profa. Valdirene Gasparetto, Dra.  
Orientadora

Florianópolis, 2024.

Esta dissertação é dedicada à minha família pelo incentivo e por  
ser meu alicerce em todos os momentos.

“Não sabendo que era impossível, ele foi lá e fez.”

(Jean Cocteau)

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o resultado de um esforço coletivo, e meu coração está cheio de gratidão por todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão desta dissertação.

Agradeço primeiramente a Deus por me conduzir durante toda essa caminhada e pelos inúmeros direcionamentos e conselhos para seguir confiando na minha capacidade.

Agradeço especialmente aos meus familiares, amigos e colegas de profissão e de curso, que estiveram ao meu lado me apoiando e me encorajando durante todo o processo. Esse incentivo foi fundamental para que eu continuasse na jornada e persistisse nos momentos desafiadores em busca do meu objetivo.

Além disso, quero expressar minha gratidão à minha orientadora, profa. Dra. Valdirene Gasparetto, cujo apoio e orientação foram fundamentais em todas as etapas do desenvolvimento desta pesquisa. Sua dedicação, conhecimento e incentivo foram essenciais para a conclusão desta e, principalmente para o meu crescimento enquanto pesquisadora. Estendo meu agradecimento aos professores que fizeram parte da minha banca pelo tempo dedicado na avaliação da minha dissertação.

Agradeço ao Ministério da Saúde por ter me proporcionado essa oportunidade em cursar este mestrado profissional. Compartilho este trabalho com meus colegas, agentes públicos, com a comunidade acadêmica e com todos aqueles interessados na temática estudada com o intuito de contribuir para o avanço do conhecimento em sua área de estudo e/ou atuação e servir de inspiração para novas pesquisas.



## RESUMO

Esta pesquisa, de caráter descritivo e natureza qualitativa, tem o objetivo de analisar o planejamento da contratação e os mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, tendo por base os mecanismos de planejamento e controle. Foi realizado estudo de caso no Ministério da Saúde (MS), em Brasília, órgão público federal brasileiro, com a avaliação do processo atual das contratações dos serviços de mão de obra para identificar a percepção dos envolvidos quanto a dificuldades atuais e necessidades de melhorias. No primeiro momento foi realizada análise documental dos contratos por meio do acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), extraindo dados primários, o que garante a transparência das informações assim como a qualidade do estudo de caso. Posteriormente, foi realizada entrevistas semiestruturadas com os fiscais do MS, gestor e profissionais das empresas prestadoras de serviços. A análise dos dados seguiu as etapas da análise de conteúdo. Os resultados evidenciam que, em relação ao planejamento da contratação, alguns serviços de mão de obra terceirizada a legislação orienta o dimensionamento a ser utilizado para se obter o número de colaboradores necessários ao desenvolvimento de determinada atividade. Em contrapartida, para outros serviços que não possuem o mesmo tipo de orientação legal, foi identificada a carência de definição de parâmetros institucionalizados para esse auxílio o que gera uma insegurança na definição do quantitativo. Foi evidenciada a utilização de mecanismos de controle formal e informal desde a fase de planejamento da contratação até a fiscalização, com prevalência para a utilização dos mecanismos de controle formal. Como contribuição desta pesquisa foram propostos *framework* de planejamento da contratação em relação ao dimensionamento da mão de obra além de melhorias nos mecanismos de controle, contribuindo, assim, com a literatura de planejamento e de controle gerencial ao trazer elementos para a discussão por meio deste estudo. Os resultados podem auxiliar os atores envolvidos nas contratações públicas sobre o dimensionamento do quantitativo necessário e alocação da mão de obra e os mecanismos de controle formal e informal empregados a serem implementados para o acompanhamento desses serviços.

**Palavras-chave:** Planejamento. Mecanismos de Controle. Sistemas de Controle Gerencial. Administração Pública. Terceirização de Serviços.





## ABSTRACT

This research, of a descriptive and qualitative nature, aims to analyze the hiring planning and control mechanisms in the provision of outsourced services with exclusive dedication of labor, based on planning and control mechanisms. A case study was carried out at the Ministry of Health (MS), in Brasília, a Brazilian federal public body, with the evaluation of the current process of hiring labor services to identify the perception of those involved regarding current difficulties and needs for improvements. Initially, a documentary analysis of the contracts was carried out through access to the Electronic Information System (SEI), extracting primary data, which guarantees the transparency of the information as well as the quality of the case study. Subsequently, semi-structured interviews were carried out with MS inspectors, managers and professionals from service providing companies. Data analysis followed the steps of content analysis. The results show that, in relation to hiring planning, for some outsourced labor services, legislation guides the sizing to be used to obtain the number of employees necessary to carry out a given activity. On the other hand, for other services that do not have the same type of legal guidance, a lack of definition of institutionalized parameters for this assistance was identified, which creates uncertainty in defining the quantity. The use of formal and informal control mechanisms was evidenced from the hiring planning phase to inspection, with a prevalence of the use of formal control mechanisms. As a contribution to this research, a hiring planning framework was proposed in relation to workforce sizing in addition to improvements in control mechanisms, thus contributing to the planning and management control literature by bringing elements to the discussion through this study. The results can assist actors involved in public procurement in sizing the necessary quantity and allocation of labor and the formal and informal control mechanisms used to be implemented to monitor these services.

**Keywords:** Planning. Formal Control Mechanisms. Management Control Systems. Public administration. Outsourcing.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios fundamentais das atividades da administração pública .....	27
Figura 2 – Níveis de controle na execução das atividades da administração pública .....	33
Figura 3 – Desenho da pesquisa .....	48
Figura 2 – Parâmetros usados para dimensionamento dos serviços e brigada de incêndio em edificações .....	54

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores anuais das contratações.....	38
Gráfico 2 – Quantitativo de mão de obra contratada .....	38

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contratos vigentes de secretariado, copeiragem e recepção no âmbito do MS Brasília .....	39
Tabela 2 – Construto da pesquisa .....	40
Tabela 3 – Instrumento de pesquisa com fiscais e gestor do MS .....	43
Tabela 4 – Instrumento de pesquisa com profissionais das empresas prestadoras de serviços .....	44
Tabela 5 – Dados das entrevistas .....	46
Tabela 6 – Caracterização do perfil dos entrevistados do Grupo1 .....	50
Tabela 7 – Caracterização do perfil dos entrevistados do Grupo 2 .....	51
Tabela 8 – Vigência dos contratos .....	53
Tabela 9 – Parâmetros usados para dimensionamento dos serviços de limpeza e conservação .....	53
Tabela 10 – Dimensionamento da mão de obra dos serviços terceirizados .....	56
Tabela 11 – Mecanismos de controles utilizados na fiscalização técnica dos serviços terceirizados .....	59
Tabela 12 – Mecanismos de controles utilizados na fiscalização administrativa dos serviços terceirizados .....	59
Tabela 13 – Mecanismos de controles utilizados no acompanhamento pelas empresas prestadoras de serviços .....	61
Tabela 14 – <i>Framework</i> de planejamento da contratação para o recorte metodológico da pesquisa – serviços de secretariado .....	63
Tabela 15 – Mecanismos de controles propostos .....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CASAI	Casa de Saúde Indígena
CBMDF	Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal
CGSA	Coordenação-Geral de Produtos e Serviços Administrativos
CGU	Controladoria-Geral da União
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GR	Gerenciamento de Riscos
IMR	Instrumentos de Medição de Resultado
IN 5	Instrução Normativa nº 05
MS	Ministério da Saúde
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PB	Projeto Básico
SAA	Subsecretaria de Assuntos Administrativos
SCG	Sistemas de Controle Gerencial
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIA	Setor de Indústria e Abastecimento
TR	Termo de Referência

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	OBJETIVOS .....	17
1.1.1	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>17</b>
1.1.2	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>17</b>
1.2	JUSTIFICATIVA .....	18
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	19
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b><del>21</del>21</b>
2.1	TERCEIRIZAÇÃO.....	<del>21</del> 21
2.1.1	<b>Contextualização e evolução .....</b>	<b><del>21</del>21</b>
2.1.2	<b>Terceirização na Administração Pública Brasileira.....</b>	<b><del>22</del>22</b>
2.1.3	<b>Serviços de Mão de Obra Terceirizada .....</b>	<b><del>25</del>25</b>
2.2	PLANEJAMENTO E CONTROLE .....	<del>26</del> 26
2.2.1	<b>Planejamento.....</b>	<b><del>26</del>26</b>
2.2.2	<b>Controle .....</b>	<b><del>31</del>31</b>
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b><del>35</del>35</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	<del>35</del> 35
3.2	O CASO DE ANÁLISE .....	<del>36</del> 36
3.3	CONSTRUTO DA PESQUISA .....	40
3.4	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	<del>43</del> 43
3.5	PROCEDIMENTOS DE COLETA DOS DADOS .....	<del>45</del> 45
3.6	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS .....	<del>47</del> 47
3.7	DESENHO DA PESQUISA.....	<del>47</del> 47
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b><del>49</del>49</b>
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA .....	<del>49</del> 49
4.2	PLANEJAMENTO E DIMENSIONAMENTO ATUAL DA MÃO DE OBRA	<del>52</del> 52
4.3	MECANISMOS DE CONTROLE ATUALMENTE EMPREGADOS .....	<del>57</del> 57



4.4	MECANISMOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE PROPOSTOS .....	<del>6262</del>
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....	<del>6767</del>
	REFERÊNCIAS .....	70
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista.....	<del>7979</del>
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista – Profissionais das Empresas Prestadoras de Serviços.....	80
	APÊNDICE C – Protocolo de Estudo de Caso.....	81
	ANEXO A.....	83



## 1 INTRODUÇÃO

A terceirização é uma técnica gerencial que possibilita transferir a terceiros a execução de determinadas atividades, referentes à produção de bens ou à execução de serviços. Padoan (2016) afirma que foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a terceirização passou a ser amplamente utilizada, quando as indústrias bélicas americanas precisavam concentrar os esforços no desenvolvimento de armamentos, delegando a outras organizações as atividades não diretamente ligadas a essas funções. Originalmente a terceirização foi aplicada pelas organizações privadas, mas ao longo do tempo passou a ser frequente também nas organizações públicas (KIAN, 2006), com o objetivo de diminuir os gastos públicos, aumentar a qualidade dos serviços e aumentar a eficiência (KLUMB; FEUERSCHÜTTE, 2012).

No Brasil, um dos marcos legais do surgimento da terceirização na administração pública foi a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 que, de acordo com Amorim (2009), teve o papel de orientar a descentralização na administração pública, desobrigando o Estado de executar atividades-meio para focar suas ações na execução de suas atividades-fim. A redefinição do papel do Estado adquiriu importância decisiva, visto o seu peso na economia nacional. Com isso tornou-se, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, não sendo mais possível atender com eficiência a sobrecarga das demandas, sobretudo na área social, conforme apontado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Atualmente, as terceirizações são uma realidade na administração pública brasileira que, para obter sucesso nesse modelo de gestão, deve fazer planejamento e dispor de acompanhamento e monitoramento eficiente dos contratos firmados, no intuito de estimular o seu efetivo controle e garantir maior qualidade dos serviços prestados (GONÇALVES, 2006; PINTO 2009; ALMEIDA, 2009; VIEIRA et al., 2010 apud MARINHO et al., 2017).

Especificamente tratando de serviços a serem terceirizados, a Lei de Licitação e Contratos nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021) apresenta sua definição como atividades destinadas a obter determinada utilidade de interesse, intelectual ou material, à Administração. Outro normativo que caracteriza os tipos de serviços passíveis de terceirização é a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), que apresenta: (i) serviços comuns; (ii) serviços prestados de forma contínua e não contínua; e (iii) serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Os serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são o foco desta pesquisa.

De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2017 (BRASIL, 2017), e também com a Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), os serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles cujo modelo de execução exige, dentre outros requisitos, que (i) os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços os quais foram contratos e, (ii) que a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2021).

Os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra podem ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade contratante, desde que não seja nas dependências da contratada (BRASIL, 2017). Alguns desses serviços possuem regramento que os agentes públicos deverão utilizar para o dimensionamento do objeto a ser licitado e sua fiscalização, ao passo que outros não possuem o mesmo grau de orientação, o que gera riscos desde a fase de planejamento até a execução da contratação.

Sob essa perspectiva, Barral (2016) afirma que a correta execução de contratos de prestação de serviços necessita de planejamento e controle, visto que o planejamento cria uma visão global da situação e das alternativas existentes, possibilitando a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados. Por outro lado, o controle auxilia na tomada de decisões, reduzindo as reações baseadas na emoção, na suposição e na intuição (BARRAL, 2016).

No Ministério da Saúde do Brasil, órgão em que este estudo é realizado, são terceirizados diversos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, alguns com regramento para dimensionamento do objeto a ser licitado e fiscalização, e outros sem. Os serviços terceirizados e sua condição são: (i) serviços de limpeza e conservação e brigada de incêndio, que possuem regramento para os agentes públicos dimensionarem o objeto a ser licitado e sua fiscalização; e (ii) vigilância, secretariado, recepção, copeiragem e estiva/carregadores, em que não há regramento para o dimensionamento do objeto a ser licitado e sua fiscalização.

Nesse sentido, pretende-se com este estudo analisar a seguinte problemática: como ocorre o planejamento da contratação e a utilização de mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde do Brasil?

## 1.1 OBJETIVOS

De acordo com Lakatos e Marconi (2011), os objetivos têm a função de indicar a pretensão com o desenvolvimento da pesquisa e quais os resultados que se espera alcançar. Nesse sentido, a seguir são expostos os objetivos, geral e específicos, os quais foram delimitados com base no problema da pesquisa.

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como ocorre o planejamento da contratação e a utilização de mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde do Brasil.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

No intuito de responder o objetivo geral, foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

1. Avaliar o processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados;
2. Identificar a percepção dos servidores envolvidos no processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados;
3. Identificar a percepção dos profissionais das empresas prestadoras de serviços envolvidos no processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados; e
4. Propor um *framework* de planejamento da contratação e mecanismos de controle para melhorar o processo de contratação dos serviços terceirizados com

dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, e o monitoramento das atividades executadas.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Avaliação – Contratos de Terceirização de 04/2019 concluiu que, o planejamento e a fiscalização são fases críticas das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019). Com isso, considerando a similaridade com outros serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em que há dificuldade para o dimensionamento, este estudo abrange especificamente o serviço de mão de obra de secretariado. Porém esta proposta poderá ser empregada para outros serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, do MS e de outros órgãos públicos do Brasil.

O objeto de estudo se justifica devido à carência de mão de obra qualificada para o desempenho das atividades de secretariado, que se acentua em virtude de inexistir no Ministério da Saúde cargo que contemple, em sua essência, atribuições de tal natureza. Com isso, é necessário, portanto, a prestação desses serviços em dois níveis, de (i) secretariado executivo, para o desenvolvimento de atividades de natureza complexa, junto aos dirigentes do primeiro escalão do Ministério, e (ii) técnico em secretariado, com formação acadêmica de nível médio, para atividades de média complexidade, com atuação nas diversas unidades da estrutura do MS.

De acordo com a Enap (2021), um planejamento adequado possibilita que o controle possa ser executado de forma a auxiliar na tomada de decisões, reduzindo ainda as reações baseadas em suposições e/ou intuições. Por essas razões, este estudo possui contribuições tanto na dimensão acadêmica quanto na institucional, visto que, além da importância prática, que busca propor mecanismos de planejamento e controle para auxiliar na tomada de decisões, aumentando assim o nível de controle e transparência das contratações dos serviços e levando ao uso racional do orçamento público.

Em relação à originalidade, este estudo pretende agregar à literatura ao abordar os mecanismos de planejamento e de controle adotados nas contratações públicas, sob a perspectiva dos contratos de mão de obra terceirizada, principalmente àqueles em que não há um regramento específico para o dimensionamento da mão de obra a ser contratada.

Outra contribuição do estudo é propiciar à área fiscalizadora do Ministério da Saúde a definição de parâmetros para fins de contratação de mão de obra com dedicação exclusiva mediante resultados, em consonância ao preconizado pela IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017), isso porque, para alguns serviços terceirizados, a administração pública orienta os seus órgãos para a correta mensuração e padronização mínima dos serviços a serem contratados. No entanto, a metodologia utilizada não alcança outros serviços essenciais, como é o caso de recepção, secretariado, copeiragem, podendo ocasionar eventuais falhas decorrentes da má especificação do objeto e seu dimensionamento, além da possibilidade de gerar resultados aquém do esperado ou, ainda, desperdício de dinheiro público (MEDEIROS, 2018).

Também, outra justificativa para a referida pesquisa é a existência limitada de produção científica sobre dimensionamento da força de trabalho em organizações públicas, conforme apontado por Isidro Filho e Serrano (2016). Em estudo realizado em organizações hospitalares, os autores acrescentam que é reconhecido que essas entidades possuem processos de trabalho baseados em regulamentações que direcionam para um adequado dimensionamento a partir das práticas e/ou funções a serem desempenhadas, variando a complexidade de cada uma das atividades conforme regulamentação legal e sistemática das demandas nesse setor. Essa afirmação é corroborada por Carvalho et al. (2022), ao mencionarem que são mais numerosos os estudos de dimensionamento no setor de enfermagem do que noutros.

Por fim, justifica-se a realização deste estudo no intuito de contribuir com a linha de Planejamento e Controle de Gestão do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Controle de Gestão (PPGCG) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda a introdução, que descreve os principais aspectos do objeto estudado e o problema de pesquisa. Apresenta ainda os objetivos geral e específicos, justificativa e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo discorre sobre o referencial teórico de forma a embasar este estudo, subdividido dois macros tópicos: (i) Terceirização; e (ii) Planejamento e Controle.

No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos necessários à realização deste estudo, como: classificação da pesquisa, o caso de análise, o construto da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados, finalizando com os procedimentos de coleta e análise dos dados.

No quarto capítulo são apresentadas a descrição e a análise dos resultados com o objetivo de responder ao problema desta pesquisa, e o quinto capítulo traz as conclusões e recomendações para o caso analisado e para novos estudos sobre a temática. Ao final são apresentados as referências e os apêndices do estudo.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados os aspectos teóricos que fundamentam o estudo. Para a compreensão do tema central, são apresentados os principais tópicos que norteiam a pesquisa, a começar por terceirização, com a contextualização até a sua relação com a administração pública. Em seguida, são descritos os conceitos em relação ao planejamento das contratações públicas, abordando sua importância no auxílio da tomada de decisões, especialmente ao que refere no correto dimensionamento da força de trabalho necessária à prestação do serviço em que se pretende contratar, finalizando com a temática de controle e monitoramento.

### 2.1 TERCEIRIZAÇÃO

#### 2.1.1 Contextualização e evolução

A literatura menciona que a terceirização teve início por volta da década de 1940, identificada de acordo com Santos (2010), pelo termo inglês *outsourcing*, tendo outros sinônimos como *contracting out* ou *sourcing*. Franceschini et al. (2004) afirmam que a terceirização é uma abordagem de gestão que possibilita delegar a um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou até serviços realizados em uma organização. Definição semelhante é apresentada por Barthélemy (2004), ao mencionar que é a transferência de toda a atividade, ou parte dela, a uma prestadora de serviços externa.

Para Queiroz (1992), a terceirização foi influenciada pelas contingências e demandas da Segunda Guerra Mundial, visto que as indústrias necessitavam concentrar-se na produção de armamentos, descobrindo, com isso, que algumas atividades acessórias poderiam ser repassadas a fornecedores, por meio de contratos. Convém ponderar também outro marco do surgimento da terceirização, apontado por Souza e Lemos (2016), de que a partir dos anos 1970, teve uma escala mundial com o avanço contemporâneo da globalização, além da busca por maior rentabilidade das organizações industriais do primeiro mundo, transferindo suas fábricas para países do terceiro mundo, modificando, com isso, suas estruturas produtivas e processos de trabalho.

Sobre essa concepção, Costa (2017) fundamenta que a terceirização surgiu no contexto da reestruturação produtiva ocorrida no modelo de organização da atividade econômica denominado Toyotismo. A indústria automotiva japonesa que foi a precursora da terceirização

de conjuntos completos de seus veículos, que passaram a ser produzidos por organizações fornecedoras parceiras. Desse modo, com as características da indústria bélica, da indústria automotiva japonesa ou de outros setores, acerca de quais atividades terceirizar, a terceirização expandiu-se ao longo do tempo para vários contextos e passou a ser amplamente adotada em várias partes do mundo. Contudo, é a partir dos anos de 1980 que a adoção de práticas gerenciais flexíveis ganha escopo, visto a crescente automação do processo de produção, implicando, com isso, a desverticalização dos processos (SOUZA; LEMOS, 2016).

Apesar de sua origem em organizações privadas, a terceirização estendeu-se a organizações de todos os tipos e portes, inclusive as públicas, sendo aplicada não apenas às atividades de produção, mas também às tradicionais funções administrativas e de gestão internas (LANGFIELD-SMITH; SMITH, 2003).

Druck et al. (2018) mencionam que a terceirização hoje é um fenômeno mundial que se generalizou para todas as atividades e tipos de trabalho, como nas áreas urbanas e rurais; na indústria, no comércio, nos serviços e nos setores público e privado, apresentando diferentes modalidades e formas de regulação e legislação. As organizações terceirizam atividades denominadas como não essenciais no intuito de concentrar nas atividades que possuam maior valor agregado (VAN DER MEER-KOOISTRA; VOSSELMAN, 2000).

Segundo Cristofoli et al., (2010) os governos terceirizam atividades de outras organizações, ficando responsáveis, apenas, pelo acompanhamento da prestação desses serviços.

### **2.1.2 Terceirização na Administração Pública Brasileira**

A terceirização que inicialmente foi utilizada nas organizações privadas, teve sua inserção de forma gradativa na administração pública a partir do final dos anos de 1960 sob a perspectiva de redução de custos, alinhada ao princípio da descentralização. Portanto, sempre que for possível, a realização de tarefas executivas deve ser privilegiada por execução indireta, por meio de contratos, com vistas a evitar o avanço administrativo excessivo (GUERRA; D'AMATO, 2017).

A inspiração para a aplicação da terceirização como instrumento de gestão pública, no Brasil, não destoou dos ideais que estimularam a sua utilização no âmbito da administração pública em outros países. Pretendia-se, além da possibilidade de redução do aparato estatal,

modernizar a administração pública, fazendo uso de novas tecnologias, conhecimentos e métodos oriundos da iniciativa privada e, simultaneamente, permitir que o foco nas competências essenciais possibilitasse sua execução com maior eficiência (SILVA, 2014).

A partir dessa concepção, a terceirização na administração pública brasileira teve início, legalmente, com a publicação do Decreto-Lei nº 200/67, que possibilitou a descentralização de algumas atividades indiretas, mediante contrato, com o propósito de impedir o crescimento da máquina pública e desobrigando o Estado da realização material de tarefas executivas.

Em 1970, a Lei nº 5.645 veio complementar o Decreto-Lei nº 200/67, quando definiu quais serviços poderiam ser contratados de forma indireta, como é o caso de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas, dispondo ainda que esses deveriam ser, preferencialmente, contratados por meio de empresas privadas prestadoras desses serviços (DRUCK et al., 2018).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, menciona a permissão de contratação de serviços de terceiros pela administração pública, desde que haja lei específica prevendo licitação e regras para os contratos a serem realizados:

Art. 37º, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

De acordo com Secchi (2009), desde os anos 1980 os governos realizam reformas administrativas de modo a abarcar práticas de gestão do setor privado. Tais reformas foram impulsionadas pelas demandas da sociedade, que se tornaram mais complexas, dinâmicas e diversificadas, além da crise fiscal que assolava os Estados, e a crescente competição por investimentos privados e pela mão de obra qualificada.

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) abriu caminho para a contratação de empresas pela administração pública tendo como meta, conforme assinalado por Amorim (2009), adotar, na administração pública, um modelo de administração gerencial e de resultados. Nesse período foram criadas novas carreiras de nível superior, ao mesmo tempo em que foram extintos cargos de nível médio e intermediário. Essas últimas passaram a ser executadas por meio de contratação de serviços. Desta forma, reforçou-se a tese de que o Estado deveria delegar algumas de suas atividades a terceiros (MARTINS, 2014).

De acordo com Bresser Pereira (1995), o Estado precisaria ser reconstruído nos anos 1990 e a reforma deveria solucionar quatro grandes problemas: i) a redefinição do seu papel como regulador, ou seja, o grau de intervenção no mercado; ii) a recuperação da “governança”, aqui entendida como a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, ou a solução da crise fiscal; iii) o aumento da governabilidade, garantindo legitimidade para governar; e iv) a delimitação do tamanho e das funções do Estado, por meio das privatizações, da publicização e da terceirização. A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

O Decreto-Lei nº 2.271/1997 disciplina as atividades que podem ser terceirizadas, consideradas como acessórias, instrumentais ou complementares, tais como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, que devem, preferencialmente, ser executadas de forma indireta (BRASIL, 1997). A descentralização de tais serviços tinha como um dos principais objetivos a redução de gastos com o funcionalismo público, assim como a privatização de empresas estatais e publicização de serviços, possibilitando ainda, maior governança da esfera pública.

Nesse sentido, segundo Ramos (2001), por meio da terceirização (em sentido estrito), o Poder Público repassa a execução material de determinado serviço, não delegando, portanto, a gestão estratégica, tampouco a operacional. Ainda nessa seara, pela terceirização, a administração se utiliza dos meios privados da execução dos serviços para transferir a execução material, mantendo a titularidade do serviço público (RAMOS, 2001). Desse modo o Estado deixa de lado o papel de executor ou prestador direto de serviços, passando para ter o papel de regulador e provedor ou promotor destes, em particular, os serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Segundo Abreu Filho (2001, p. 74-75), é possível identificar, pelo menos, quatro conteúdos possíveis de serem abarcados na utilização do termo terceirização, quando se tratar da sua utilização pela administração pública:

“terceirização como forma de o Estados passar para o setor privado atividades que antes exercia – em áreas nas quais competia (ou não) com o setor privado”;  
“terceirização como um tipo de prestação de serviços públicos, em atividades nas quais o poder público detém a titularidade, mas cuja execução pode ser delegada a particulares”;

“terceirização como um tipo de prestação de serviços, em ramos nos quais atuam o Estado e empresas particulares, mas sem que essas últimas dependam de qualquer tipo de delegação do poder público”;

“terceirização como forma que o Estado encontra de contratar serviços que o auxiliem no gerenciamento da máquina. Terceirizam-se as atividades instrumentais ao funcionamento da máquina administrativa, como os serviços de limpeza, transportes, vigilância, alimentação hospitalar e de presos, dentre outros”.

Observa-se, a partir das terminologias apontadas, que ao transferir determinadas atividades a terceiros, a organização contratante deixa de realizar gastos com parte de sua estrutura, otimizando tempo, recursos pessoais e financeiros (SEKIDO, 2010).

### 2.1.3 Serviços de Mão de Obra Terceirizada

De acordo com Vieira et al. (2015) a terceirização se apresenta de várias formas passíveis de contratação como, por exemplo, a contratação de bens e serviços além da possibilidade do fornecimento de mão de obra. Desse modo, a contratação de um serviço é realizada quando é possível detalhar a especificação do objeto pretendido, bem como dimensioná-lo, mesmo que por estimativa (SAIGG, 2014).

Os serviços podem ser classificados em dois tipos: não-continuados e continuados. Em relação ao primeiro, a finalidade é a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado. Por outro lado, os continuados são aqueles serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes da necessidade permanente ou prolongadas (BRASIL, 2022). Nesse contexto, Bittencourt (2015) acrescenta que os serviços continuados, no âmbito da administração pública, são aqueles prestados sem nenhum tipo de interrupção.

Em relação aos serviços continuados esses são subdivididos em: (i) sem dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja são aqueles realizados de forma contínua mas sem a necessidade da contratada manter, em período integral e de forma exclusiva, os colaboradores à disposição da contratante para que executem tarefas de seu interesse e; (ii) com dedicação exclusiva de mão de obra, são aqueles em que há a necessidade de mão-de-obra pela contratada, em período integral e de forma exclusiva, pelos colaboradores executam as tarefas de interesse da contratante (BITTENCOURT, 2015).

Sob a temática, de acordo com a IN nº05/2017, os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles nos quais o modelo de execução contratual exija, dentre

outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços, que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos além da necessidade da contratada, e que seja possível a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados nos contratos (BRASIL 2017).

Para SAIGG (2014) a terceirização de mão de obra nem sempre é possível dimensionar ou especificar completamente os serviços. Para tanto, são fixados os quantitativos e as categorias de empregados a serem disponibilizados para a realização dos serviços contratados, bem como as respectivas remunerações, encargos e insumos, os quais necessitam ser baseados de acordo com a convenção trabalhista e com base na legislação pertinente, além dos limites definidos pelo contratante.

## 2.2 PLANEJAMENTO E CONTROLE

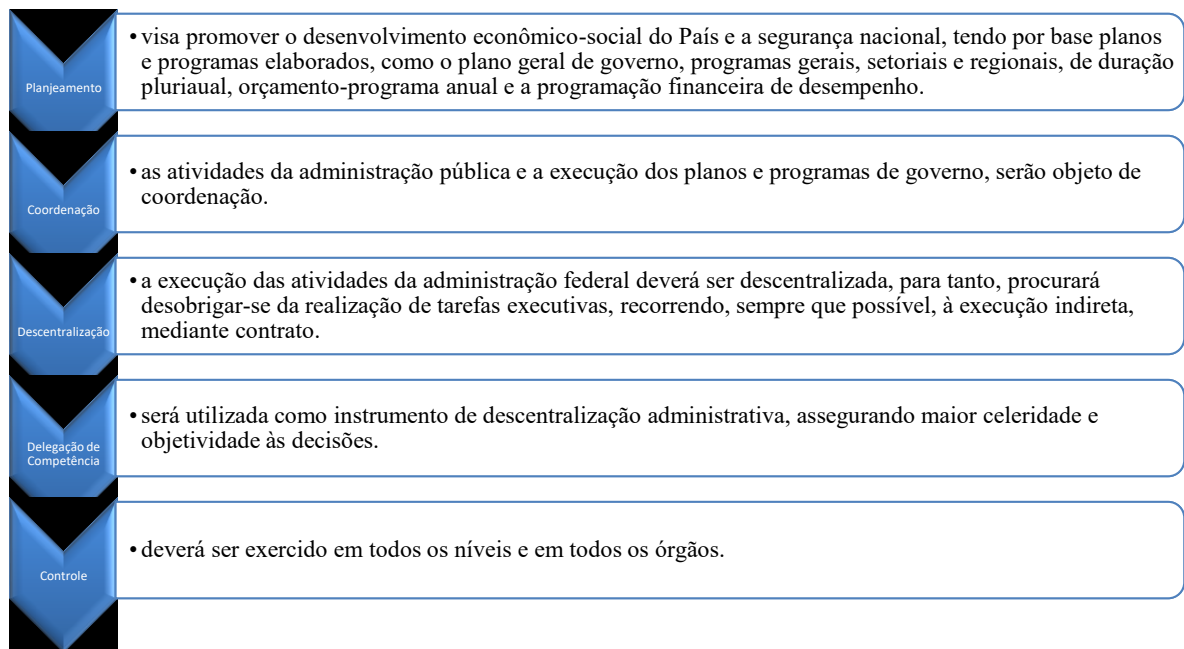
### 2.2.1 Planejamento

A atividade de planejar, definida como planejamento em sentido amplo, não é um fenômeno novo, tanto para o Estado quanto para o indivíduo (MARRARA, 2011). Maximiano (2004) define planejar como um processo de tomar decisões sobre o futuro. Segundo Küpper (2005), o planejamento é um processo consciente pelo qual um evento futuro deve ser estruturado, por meio da antecipação mental das possibilidades de ações futuras, das condições básicas limitadoras, dos seus efeitos sobre os próprios objetivos e outros parâmetros com o intuito de encontrar alternativas de ações, devendo analisá-las e selecionar a que corresponda efetivamente ao objetivo da organização.

Para Porter (2001), o planejamento possibilita conhecer o ambiente em que as organizações estão inseridas, além de proporcionar um senso de direção, evitando, com isso, riscos em suas ações. Portanto, é um processo formal que produz resultados estruturados e alinhados, possibilitando diminuir os riscos nos processos de tomada de decisão (SOUSA; DIAS, 2017). Em complemento a esse posicionamento, Matias-Pereira (2008) lembra que o planejamento é uma prática importante tanto na administração pública quando na privada, considerando os benefícios que ele proporciona às organizações.

No setor público, Andrade et al. (2005) asseguram que planejar é essencial ao administrador, visto ser o ponto de partida da eficiência, eficácia e efetividade da máquina pública, uma vez que especificará os rumos da gestão e, conseqüentemente, refletirá na qualidade do serviço prestado à sociedade. Santos (2018) corrobora esta opinião e acrescenta que planejar é pensar, de forma antecipada, em objetivos e ações, sendo necessário, portanto, que os atos administrativos se baseiem em métodos, plano ou lógica e não em suposições. O art. 6º, inciso I do Decreto-lei nº 200/67, define o planejamento como sendo um dos princípios fundamentais da Administração Federal do Brasil, conforme Figura 1.

Figura 1: Princípios Fundamentais das Atividades da Administração Pública



Fonte: Brasil (1967)

De acordo com Barral (2016), o princípio do planejamento é instrumento necessário à adequada alocação dos recursos públicos, que auxilia a evitar desperdícios e o seu mau uso. O planejamento é uma etapa importante, sendo que as demais estarão condicionadas, pois planejar consiste na descrição do que se pretende contratar, devendo identificar suas principais necessidades, definir adequadamente os quantitativos necessários à demanda, delimitar o objeto com a definição das suas características específicas. É uma fase complexa, o que exige conhecimento e informações minuciosas por parte dos responsáveis em realizá-las (MEDEIROS, 2018).

Desse modo, é na etapa de planejamento que se encontra o processo das contratações públicas, que compreende três passos importantes: (I) planejamento da contratação; (II) seleção do fornecedor e; (III) gestão do contrato (MEDEIROS, 2018). Em relação à fase de planejamento da contratação, segundo Fernandes e Lara (2018), no setor público essa etapa compreende o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Gerenciamento de Riscos (GR) e o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), sendo tais fases consideradas internas e delimitadas na IN 5/2017. Os autores citam também que essa instrução é o condensado de regramentos e instrumentos mais eficazes pela busca da qualidade das contratações públicas, pois disciplina 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. Gomes (2016) complementa ao afirmar que um bom planejamento da contratação possibilitará que a execução do objeto contratado seja fiscalizada por meio de critérios objetivos, assegurando, com isso, uma avaliação fidedigna da existência ou não de irregularidades.

Para tanto, de acordo com a IN 5/2017, o planejamento da contratação é iniciado com a elaboração do documento para a formalização da demanda pela área demandante, devendo constar, dentre outros: a justificativa da necessidade da contratação, a quantidade de serviços a serem contratados, a previsão da data de execução do objeto e da indicação de servidor para compor a equipe de planejamento da contratação, que será responsável pela elaboração dos demais artefatos necessários à contratação, como o ETP, GR e TR ou PB (BRASIL, 2017). No planejamento da contratação é citada por Gomes (2016) a necessidade da participação dos futuros gestores e fiscais em todo o processo de elaboração dos artefatos da contratação, ou seja, ETP, GR, TR ou PB. O autor esclarece ainda que essa participação proporcionará um ganho ao próprio planejamento, sendo elemento facilitador do acompanhamento da execução contratual, visto que o planejamento e a fiscalização serão realizados em conformidade.

No entanto, para um adequado planejamento, a legislação determina que todo processo de aquisição pública esteja alinhado à previsão da sua utilização, definida por meio de técnicas adequadas de estimação, sendo vedadas aquisições que não representem a real demanda de desempenho da organização (ENAP, 2021). Nesse contexto, Júnior, Costa e Cabral (2022) complementam que as organizações necessitam de informações tempestivas e assertivas que possibilitem aos gestores tomarem decisões alinhadas com os objetivos organizacionais, isso porque, determinar o número de ocupantes dos vários cargos e funções de uma organização não



é uma atividade corriqueira, no entanto, necessária ao correto dimensionamento, conforme mencionado por Isidio Filho e Serrano (2016).

Na administração pública brasileira, especificamente no Ministério da Saúde, a IN 5/2017 orienta os requisitos mínimos para a contratação de alguns serviços de mão de obra, como é o caso de vigilância, limpeza e conservação. Esses requisitos, são: quantitativo mínimo necessário de acordo com a metragem e/ou escala de trabalho, cálculo para elaboração de planilha de custos, formação de preços, dentre outros (BRASIL, 2017). Em complemento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, desenvolveu cadernos de logística referentes a vigilância e limpeza, asseio e conservação, com o intuito de orientar sobre os procedimentos administrativos das licitações públicas no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional dos mencionados serviços. Tais normativos definem padrões que compreendem desde a especificação dos serviços a serem licitados até a gestão e fiscalização do contrato, incluindo, para tanto, valores limites para referenciar as contratações:

“Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local, objeto da contratação” (BRASIL, 2014).

Para alguns serviços terceirizados, como os citados, a administração pública orienta os seus órgãos para a correta mensuração e padronização mínima para contratação. No entanto, a metodologia utilizada não alcança outros serviços essenciais, como é o caso de recepção, secretariado e copeiragem, podendo ocasionar eventuais falhas decorrentes da má especificação do objeto e seu dimensionamento, além da possibilidade de gerar resultados aquém do esperado ou, ainda, desperdício de dinheiro público (MEDEIROS, 2018). As organizações necessitam contratar colaboradores para uma demanda que não possuem absoluta certeza se acontecerá, gerando, portanto, uma grande dificuldade no planejamento do dimensionamento da força de trabalho necessária, prevendo números sob incertezas, baseados em percepções das chefias e negociações com a administração (ISIDIO FILHO; SERRANO, 2016).

O planejamento e o dimensionamento da força de trabalho são o processo pelo qual se avalia, de forma sistêmica e contínua, as necessidades da força de trabalho, objetivando resultar no número de pessoas adequadas para desempenhar as atividades de acordo com o planejamento, os objetivos estratégicos e com as políticas da organização (CARVALHO et al., 2022).

Na iniciativa privada o dimensionamento da força de trabalho está atrelado a maximização de lucros cuja definição do quantitativo de trabalhadores é definido por meio de métodos baseados na administração científica no modelo Taylorista (SANTOS; SILVA; FERREIRA, 2017). As autoras acrescentam ainda que são realizados uma cronoanálise, por meio da avaliação dos tempos e movimentos gastos para a realização de determinada tarefa, buscando identificar uma sequência mais apropriada e eficiente. Mencionam também que, no âmbito da administração pública, as atividades que são terceirizadas podem utilizar, a partir de adaptações, essa metodologia.

Dessa maneira, no âmbito público, a Portaria SEDGG/ME N° 7.888, de 1° de setembro de 2022, define o planejamento e o dimensionamento da força de trabalho como instrumentos necessários à alocação assertiva de pessoas:

“Art. 2º I - Planejamento da Força de Trabalho (PFT): conjunto de processos, práticas e tecnologias de gestão de pessoas indispensáveis para as organizações que buscam compor equipes de trabalho eficientes, a fim de assegurar a alocação assertiva de pessoas com vistas à efetivação de planos e de objetivos institucionais;  
II - Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT): instrumento de gestão de pessoas que visa a estimar o quantitativo ideal de pessoas para realizar um conjunto de entregas com foco em resultado, considerando o contexto e as características da força de trabalho”.

O planejamento da força de trabalho utiliza o dimensionamento em conjunto com outras ferramentas e dados para estimar a quantidade adequada para a realização das tarefas da organização (SERRANO; MENDES e MENESES, 2021). O dimensionamento contempla a qualificação do processo decisório da organização, especialmente no que se refere à configuração e à constituição do seu quadro de pessoal (BRASIL, 2018). Para tanto, ele requer um processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades atuais e as futuras dos recursos humanos, relacionadas ao quantitativo, sua composição e o perfil necessário ao desenvolvimento das atividades, conforme afirma Reis et al. (2015). Souza et al. (2018) acrescentam que informações como, saber a demanda do serviço e a capacidade para a realização das operações são questionamentos básicos, no entanto, necessários para o dimensionamento dos recursos. É importante ainda avaliar o desempenho em operação, configurando, com isso, o planejamento e o controle sobre os resultados de tais operações.

O Manual Técnico de Dimensionamento da Força de Trabalho em Áreas Administrativas (2018), menciona que o dimensionamento é realizado a partir de duas etapas, sendo: (I) quantitativa, que envolve a coleta e a análise dos indicadores de resultado, esforço e pessoal, sendo que a aplicação dessas informações no modelo matemático que gera como

resultado o quantitativo ideal de colaboradores, e (II) qualitativa, que é a coleta e a análise de informações para identificar o perfil desejado e o nível de informatização dos processos de trabalho.

No que se refere ao modo de dimensionar, ou seja, a forma de calcular e verificar o quantitativo de trabalhadores, segundo Carvalho et al. (2022), foram realizados diversos estudos sendo possível observar uma variação entre aqueles que exibem em detalhes as expressões matemáticas que levam ao resultado e aqueles que descrevem, os passos ou etapas do processo, sem demonstrar o cálculo completo ou o resultado de uma aplicação prática. Os autores acrescentam ainda que a predominância dos estudos que realizam o levantamento da força de trabalho existente, sem uma metodologia padronizada ou reconhecida por nomenclatura específica. Portanto, alguns dimensionamentos são calculados utilizando dados secundários disponíveis em sistemas de informação locais, enquanto outros verificam o quantitativo por observação direta das escalas de trabalho de cada unidade investigada, seja em número de pessoas ou da carga horária.

Outro aspecto importante, é apresentado pela IN 5/2017, que é a previsão expressa da vedação à Administração em relação a fixação do quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação de serviço, recomendando, portanto, adotar unidade de medida que permita a quantificação de mão de obra a ser contratada (BRASIL, 2017), como é o caso dos serviços de limpeza e vigilância os quais possuem orientação, na referida IN, para a mensuração do quantitativo de mão de obra.

### 2.2.2 Controle

Moreno et al. (2017) afirmam que o controle é uma característica inata da natureza humana, sistematizado por meios de padrões e critérios de desempenho, os quais serão acompanhados e controlados durante o processo. O controle facilita e norteia a análise das ações executadas e dos objetivos que foram preestabelecidos e tem a finalidade de evitar e corrigir, em tempo hábil, desvios e falhas que venham a acontecer no decorrer da execução de programas e projetos (PATRIZZI JR et al., 2002).

Para Merchant e Van der Stede (2007), uma visão antiga e estreita do conceito de controle é a de um sistema cibernético simples envolvendo um único loop de *feedback*, análogo a um termostato, que mede a temperatura, comparando com o padrão desejado e que, se necessário, executa uma ação corretiva.

Desse modo, em um ambiente organizacional, o qual possui diversas mudanças internas e externas, os gestores necessitam estar atentos a elas buscando uma maior flexibilidade e adequação à realidade da organização. Para isso, diferentes mecanismos de controles, formais ou não-formais, como é o caso dos controles organizacionais, gerenciais e internos, que podem ser utilizados alinhados a cultura, estratégia e estrutura da organização (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2011).

Para Anthony (1965), o controle gerencial é o processo pelo qual os recursos sejam obtidos e utilizados de forma eficaz e eficiente na realização dos objetivos da organização. De acordo com Langfield-Smith (1997), esses controles são projetados para planejar operações, monitorar atividades e medir o desempenho. Os controles gerenciais são um conjunto de práticas para uma gestão eficaz nas organizações de todos os portes, tanto do setor público quanto do setor privado, em todo o mundo (ALLEN, 1996).

De acordo com Johansson et al. (2016), os controles gerenciais são delimitados para proporcionar às organizações redução de riscos além de propiciar atividades nos diversos arranjos do contexto interorganizacional (VAN DER MEER-KOOISTRA; VOSELMAN, 2006).

Allen (1996) descreve que os controles gerenciais podem ser vistos como tendo dois aspectos, sendo: (i) os sistemas de informação para orientar o trabalho da organização, para monitorar o progresso e a qualidade das atividades além de avaliar os resultados e o desempenho da organização; e (ii) as políticas, sistemas, procedimentos, delegações de autoridade, que são incorporados aos processos da organização visando proporcionar uma garantia de que os objetivos da administração estão sendo alcançados. É importante que os controles gerenciais sejam vistos não como sistemas separados por si mesmos, mas como mecanismos de controle a serem integrados aos sistemas que atendem a toda a organização (ALLEN, 1996).

Nesse contexto, para que os gestores possam tomar decisões alinhadas aos objetos organizacionais eles poderão se utilizar dos Sistemas de Controle Gerencial (SCG), conforme afirmam Lopes, Beuren e Martins (2018). De acordo com Ansari (1977), os SCG representam as ações organizacionais projetadas para direcionar seus membros a alcançar um desempenho mais elevado e com menor consequências não intencionais.

Junqueira et al. (2016) enfatizam que o SCG fornece informações necessárias para a tomada de decisões gerenciais por meio de um conjunto de práticas alinhadas aos objetivos organizacionais, com o propósito de controlar as atividades, além de ajudar a medir informações

relevantes a serem utilizadas em processos estratégicos, dando suporte ao planejamento, sendo possível ainda, fazer acompanhamento periódico dos resultados e desenvolver ações corretivas (LOPES, BEUREN; MARTINS, 2018). Allen (1996) menciona que esses sistemas são essenciais para organizações governamentais, tanto na proteção contra desperdício, abuso e fraude, quanto como meio de possibilitar que as políticas estabelecidas pela administração sejam adequadamente implementadas pela organização.

Para Otley (1980), citado por Boff, Savariz e Beuren (2021), o SCG é a interação entre as práticas de controle formais e informais. Controle formal contempla as regras, os padrões e os procedimentos operacionais e sistemas com o objetivo de garantir que resultados específicos sejam alcançados, envolvendo, para tanto, o monitoramento, a mensuração, além das ações corretivas (LANGFIELD-SMITH, 1997), constituindo-se nas obrigações contratuais (DEKKER, 2004). Controle informal inclui políticas não escritas da organização, que muitas vezes derivam da cultura organizacional (LANGFIELD-SMITH, 1997), sendo elementos importantes dos SCG, uma vez que a eficácia dos controles formais poderá depender da natureza dos controles informais (OTLEY, 1980, apud BOFF; SAVARIZ; BEUREN, 2021).

Sobre a classificação dos controles, segundo Boff, Savariz e Beuren (2021), os controles formais podem ser de resultado e de ação. Os de resultado consistem em indicadores e metas para monitorar e avaliar o desempenho dos colaboradores, enquanto que os de ação permitem que as atividades em linha estejam alinhadas aos objetivos organizacionais e as políticas e manuais e procedimentos. Quanto aos controles informais, esses são de pessoal, que está atrelado ao processo de recrutamento e seleção, programas de treinamentos e avaliação dos colaboradores, e os controles culturais que são as normas, crenças e valores organizacionais. De acordo com Pletsch et al. (2016) não existe um SCG padrão. Existem controles formais e informais que poderão se adaptar de acordo com as necessidades da organização.

No setor público o Decreto-lei nº 200/67, em seu artigo 13 descreve os níveis de controle existentes na execução das atividades da administração pública federal, conforme Figura 2.

Figura 2: Níveis de Controle na Execução das Atividades da Administração Pública

Controle pela chefia competente:	Controle pelos órgãos próprios de cada sistema:	Controle da aplicação do dinheiro público e guarda dos bens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• execução dos programas;</li> <li>• observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria</li> </ul>

Fonte: Brasil (1967)

De acordo com Patrizzi Jr. et al. (2002) o trabalho pode ter suas ações controladas a partir de parâmetros estabelecidos no planejamento, evitando, com isso, desvios e corrigindo falhas a tempo. Nesse contexto, a IN 5/2017 menciona que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, os quais deverão mensurar aspectos quantitativos e qualitativos:

- Art. 47. I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;  
 II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;  
 III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;  
 IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;  
 V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e  
 VI - a satisfação do público usuário.

A IN 05/2017 estabelece ainda a necessidade de implementar mecanismos de controle da utilização dos materiais empregados na prestação de serviços com o objetivo de verificar a execução contratual e subsidiar a estimativa para futuras contratações (BRASIL, 2017). Para isso, elenca diversos documentos e procedimentos a serem monitorados pelos fiscais responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual com o objetivo de avaliar a execução contratual, fazendo uso de Instrumentos de Medição de Resultados (IMR), devendo haver o redimensionamento no pagamento da contratada com base nos indicadores estabelecidos.

De acordo com Vieira et al. (2010) a fiscalização tem a finalidade de acompanhar a execução contratual, que deve ser realizada diariamente, *in loco*. Ademais, vale ressaltar que a contratação é o meio para se prestar o serviço público, sendo a qualidade um dever legal dos agentes responsáveis pelo gerenciamento do dispêndio público, haja vista que a atuação da Administração deve ser pautada na busca dos meios mais adequados para atingir o interesse público (JUSTEN FILHO, 2023).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos desta pesquisa, que compreendem a classificação da pesquisa, a caracterização do caso analisado, o construto proposto, o instrumento da pesquisa e as técnicas para a coleta e análise dos dados.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para Lakatos e Marconi (2011), o que distingue o conhecimento científico do senso comum não é a veracidade, tampouco a natureza do objeto de estudo, mas a forma, o modo ou o método empregado. Nesse sentido, Mezzaroba e Monteiro (2009) mencionam que pesquisa é aquilo que fazemos quando nos ocupamos de estudar de formas sistemáticas um objeto de pesquisa. Para o alcance dos objetivos propostos neste estudo, é realizada uma pesquisa descritiva, que consiste na descrição das características de uma determinada população ou fenômeno (GIL, 2002).

Do ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, uma vez que analisa o planejamento e o controle realizados nas contratações dos serviços sem regramento sobre dimensionamento do objeto, no âmbito do MS em Brasília. Para isso, é realizado levantamento de dados documentais, bem como entrevistas com o gestor e fiscais responsáveis pelo acompanhamento da execução dos contratos dos serviços pesquisados, com a finalidade de se obter dados sobre o objeto estudado.

Em relação aos procedimentos técnicos, Pereira et al. (2018) apresentam que nos estudos descritivos uma forma de investigação muito utilizada é o estudo de caso. Nesse sentido, nesta pesquisa realizou-se um estudo de caso, modalidade de pesquisa em que o objeto sofre um recorte metodológico, de maneira que o pesquisador assume o compromisso de promover a análise, de forma detalhada, conforme a definição de Mezzaroba e Monteiro (2009).

Na pesquisa qualitativa, os critérios de validade e de confiabilidade assumem aspectos particulares devido as suas características. Assim, a validade significa que são utilizados procedimentos sistemáticos a fim de verificar a precisão dos resultados. Como forma de validação do estudo, pode ser usado conforme Creswell (2010), a triangulação de dados por diferentes fontes de evidências, entrevistas semiestruturadas e documentos, possibilitando uma análise mais robusta do fenômeno estudado. Ainda, pode ser aplicada uma revisão por pares, a

triangulação entre investigadores, orientador e orientado, permitindo diferentes apreciações e ponderações por meio da percepção de mais de um investigador.

Quanto a confiabilidade, indica que a abordagem utilizada é consistente entre diferentes pesquisadores e projetos. Ela ocorre por meio da utilização de um protocolo de pesquisa, pois demonstra que as operações de um estudo, como os procedimentos de coleta de dados, podem ser reiteradas, apresentando resultados similares (CRESWELL, 2010).

### 3.2 O CASO DE ANÁLISE

Por meio dos seus agentes públicos, o Ministério da Saúde do Brasil concretiza sua atividade-fim. Para isso, realiza a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma a possibilitar aos seus agentes condições para que possam dar publicidade, validar e preservar as informações oficiais, viabilizando a continuidade das ações de políticas públicas na área da saúde, serviço essencial do Governo Federal, estando alinhada, com isso, ao Plano Nacional de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

A terceirização de serviços no Ministério da Saúde brasileiro se justifica tendo em vista a extinção de vários cargos integrantes da estrutura dos órgãos e entidades da administração pública Federal, direta, autárquica e fundacional, com a publicação da Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998, que menciona a possibilidade de execução indireta das atividades que correspondem aos cargos extintos (BRASIL, 1998).

Ainda, o Decreto nº 9.507/2018, em seu art. 1º, “dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta”. O § 1º do art. 3 do Decreto orienta que “os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta” (BRASIL, 2018). Com isso, para a contratação dos serviços citados, como é o exemplo da prestação de serviços de vigilância, brigada, secretariado e recepção, a Administração se utiliza de normativos que determinam como devem ser realizadas tais atividades, como é o citado pela Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017.

O estudo foi realizado no Ministério da Saúde (MS), órgão do poder executivo federal brasileiro, criado pela Lei nº 1920 de 25/07/1953, sendo responsável, dentre outras atribuições, pela organização e elaboração dos planos e políticas públicas direcionadas à promoção, prevenção e a assistência à saúde dos brasileiros (BRASIL, 1953). O caso de análise



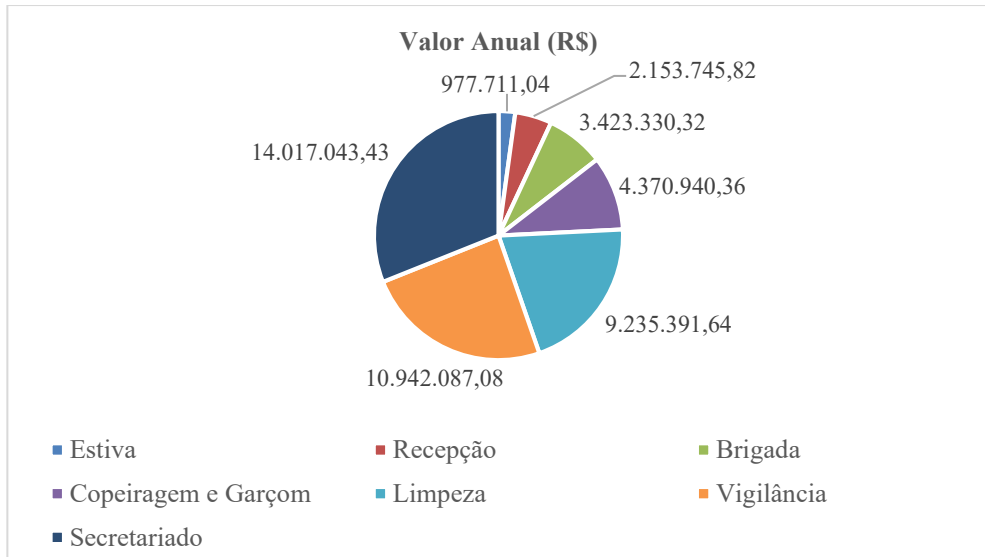
compreende a Coordenação-Geral de Produtos e Serviços Administrativos (CGSA) que está subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), sendo responsável, em 2023, pela gestão e fiscalização de 21 contratos administrativos, subdivididos em duas categorias: (i) 12 contratos de serviços e produtos; e (ii) 9 contratos com mão de obra exclusiva de prestação de serviços.

Os contratos de mão de obra exclusiva são realizados mediante procedimento licitatório, na modalidade de pregão eletrônico, com os requisitos e procedimentos delimitados na instrução processual para a sua contratação. Foi possível observar que em relação aos procedimentos iniciais, todas as contratações seguiram o rito determinado pela legislação específica, com a formalização da demanda, designação da equipe de planejamento da contratação, elaboração do ETP e TR, para embasar a melhor escolha para a Administração, estando alinhado, portanto, aos conceitos apresentados por Gomes (2016), quanto à necessidade da participação dos futuros gestores e fiscais em todo o processo de elaboração dos artefatos da contratação. O autor esclarece ainda que essa participação proporcionará um ganho ao próprio planejamento, sendo elemento facilitador do acompanhamento da execução contratual, visto que o planejamento e a fiscalização serão realizados em conformidade. Foi identificada a designação dos servidores para compor a equipe de planejamento da contratação e participar de todo processo para as referidas contratações. Após a formalização do contrato, esses servidores, normalmente, são designados como fiscais daquele contrato o qual integrou enquanto equipe.

Após o rito da fase interna, que compreende desde a formalização da demanda e a elaboração dos artefatos para a contratação, é iniciada a fase externa para a seleção do fornecedor. Com isso, os contratos são formalizados pelo período inicial de 12 meses, sendo prorrogados a partir do interesse e necessidade do MS, limitados aos prazos previstos em lei, que normalmente são até 60 meses. Neles são estabelecidos todos os procedimentos, atividades, horário da prestação do serviço, definição da utilização de uniformes, deveres e obrigações contratuais, sanções, além de apresentar a metodologia a ser adotada para a avaliação da qualidade do serviço prestado.

Os Gráficos 1 e 2 descrevem os comparativos em relação aos valores anuais das contratações vigentes no órgão e seus respectivos quantitativos de mão de obra contratadas.

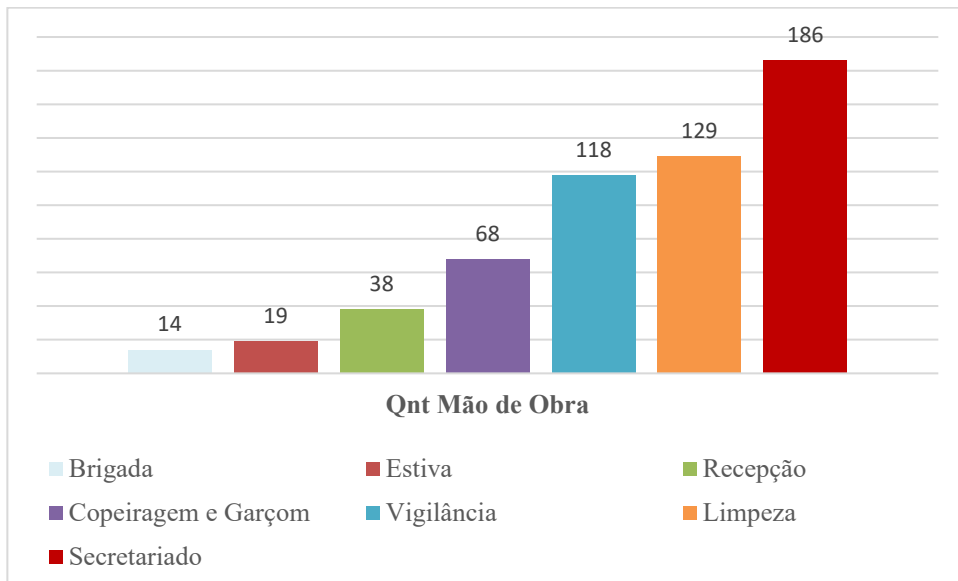
Gráfico 1: Valores Anuais das Contratações no Ano de 2023



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A partir das informações do gráfico é possível inferir que o contrato de secretariado é o que possui maior dispêndio de recurso, seguidos dos contratos de limpeza e vigilância. Em contrapartida, o contrato com menor valor é o de estivadores e o que possui menor quantidade de posto de trabalho contratado é o de brigada de incêndio, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Quantitativo Mão de Obra Contratada no Ano de 2023



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Dessa forma, a escolha do caso pesquisado se justifica: (i) pelo método utilizado para o dimensionamento do quantitativo a ser contratado; (ii) alto montante de recursos empregados na contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra; e (iii) pela acessibilidade, por ser o setor de trabalho da pesquisadora.

A Tabela 1 apresenta o recorte metodológico desta pesquisa que são os contratos que não possuem um regramento legal sobre o dimensionamento do objeto no Ministério da Saúde, em termos de planejamento e controle, os quais são categorizados pelos contratos de secretariado, recepção e copeiragem.

Tabela 1: Contratos vigentes de secretariado, copeiragem e recepção no âmbito do MS Brasília

<b>Contrato</b>	<b>Vigência</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor Anual</b>	<b>Número de pessoas no contrato vigente</b>
Contrato Administrativo de Secretariado nº 20/2019	02/09/2023 até 01/09/2024	Prestação dos serviços de secretariado, que compreende: técnico em secretariado (item 1); secretário executivo (item 2); e encarregado geral (item 3).	Item 1: R\$ 12.240.572,64 Item 2: R\$ 1.581.768,21 Item 3: R\$ 194.702,57	Item 1: 172 Item 2: 12 Item 3: 2
Contrato Administrativo de Recepção nº 81/2021	01/10/2023 até 01/10/2024	Prestação de serviços de recepção, nas categorias de recepcionista de 44 horas semanais (item 1); recepcionista de 20 horas semanais (item 2); e supervisor (item 3).	Item 1: R\$ 1.843.314,29 Item 2: R\$ 229.324,74 Item 3: R\$ 81.106,79	Item 1: 31 Item 2: 6 Item 3: 1
Contrato Administrativo de Copeiragem nº 109/2021	01/12/2022 até 01/12/2023	Prestação de serviços de copeiragem (item 1); garçonaria (item 2); e encarregado-geral (item 3).	Item 1: R\$ 719.177,76 Item 2: R\$ 3.569.308,32 Item 3: R\$ 82.454,28	Item 1: 14 Item 2: 53 Item 3: 1

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos em 2023 do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Saúde (2023).

Para a realização desta pesquisa foram selecionados os atores envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, tais como: (i) profissionais que atuam no contrato como fiscais técnicos e administrativo e gestor dos contratos; (ii) profissionais que atuam nas empresas prestadoras dos serviços contratados, como encarregados e supervisores. Os fiscais e os gestores foram contatados verbalmente com explicação da finalidade do estudo e importância da sua participação nesta etapa. Os profissionais das empresas prestadoras de

serviços foram contatados via telefone para a explanação da finalidade do estudo e consequentemente, proceder com o agendamento das entrevistas.

### 3.3 CONSTRUTO DA PESQUISA

Os construtos são a essência da teoria, e podem ser introduzidos, questionados, redefinidos ou ampliados. Fornecem uma estrutura conceitual para a pesquisa e podem ser explorados por meio da revisão da literatura, coleta de dados e análise para responder as perguntas de pesquisa e alcançar os objetivos propostos. De acordo com Serra (2019), são abstrações conceituais de fenômenos que não podem ser observados diretamente, ou seja, são declarações abstratas de categorias de observações. Dessa forma, os construtos são importantes em trabalhos de qualquer natureza, sejam quantitativos ou qualitativos.

Posto isso, a partir da literatura foi elaborado o construto desta pesquisa, de acordo com cada objetivo específico do estudo, conforme detalhado na Tabela 2.

Tabela 2: Construto da pesquisa

Objetivos Específicos	Categorias	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Referências	Coleta de Dados
Avaliar o processo atual de contratação dos serviços pesquisados, no MS, em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços	Planejamento da contratação	Descrição do que se pretende contratar, devendo identificar as principais necessidades, definir adequadamente os quantitativos necessários à demanda compreendendo o estudo técnico preliminar, o gerenciamento de risco e o termo de referência ou projeto básico.	Análise dos artefatos das contratações em relação ao planejamento	Barral (2016); Brasil (2017); Brasil (2021); Enap (2021).	Análise documental e entrevistas
	Mecanismos de controle	Processo pelo qual os recursos são obtidos e utilizados de forma eficaz e eficiente na realização dos objetivos da organização, devendo ser acompanhados e fiscalizados por meio de instrumentos de	Análise dos artefatos das contratações em relação aos mecanismos de controles que são utilizados para o acompanhamento da prestação dos serviços	Anthony (1965); Brasil (2017).	Análise documental e entrevistas

		controle, mensurando, com isso, aspectos quantitativos e qualitativos.			
Identificar a percepção dos servidores envolvidos no processo de contratação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços	Contratação Pública	Todo processo de aquisição pública deverá estar alinhado à previsão da sua utilização, definida por meio de técnicas adequadas de estimação, sendo vedadas aquisições que não representam a real demanda de desempenho da organização.	Percepção dos atores responsáveis pelos processos (fiscais e gestor) em relação as contratações de mão de obra	Brasil (2017); Enap (2021).	Entrevistas
Identificar a percepção dos profissionais das empresas prestadoras de serviços envolvidos no processo de contratação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços	Contratação Pública	Todo processo de aquisição pública deverá estar alinhado à previsão da sua utilização, definida por meio de técnicas adequadas de estimação, sendo vedadas aquisições que não representam a real demanda de desempenho da organização.	Percepção dos profissionais responsáveis pela prestação dos serviços de mão de obra contratados	Brasil (2017); Enap (2021).	Entrevistas
Propor um <i>framework</i> com mecanismos de planejamento e controle para melhorar o	Planejamento da contratação	Processo sistemático e contínuo que tem por finalidade a previsão de quantidade e qualidade de pessoas	Guia de procedimentos operacionais para auxílio na elaboração dos artefatos no	Souza et al. (2018); Brasil (2017); Brasil (2023); Reis et al. (2015);	Análise documental e entrevistas

processo de contratação dos serviços e monitoramento das atividades executadas.		e objetos, para atender, direta ou indiretamente às necessidades de execução de determinado serviço, devendo adotar unidade de medida e métodos para se apurar a estimativa das quantidades pretendidas, sua composição e o perfil necessário ao desenvolvimento das atividades.	aspecto do planejamento da contratação.	Carvalho et al. (2022).	
	Mecanismos de controle	Ajudam a medir informações relevantes a serem utilizadas em processos estratégicos, dando suporte ao planejamento, sendo possível fazer acompanhamento periódico dos resultados e desenvolver ações corretivas, envolvendo o monitoramento, a mensuração, além das ações corretivas.	Guia de procedimentos operacionais para auxílio na elaboração dos artefatos no aspecto dos mecanismos de controle para acompanhamento da prestação do serviço contratado.	Ansari (1977) Langfield-smith (1997); Brasil (2017); Lopes, Beuren e Martins (2018); Brasil (2023).	Análise documental e entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Para atendimento do primeiro objetivo específico realizou-se um diagnóstico situacional referente aos nove contratos atuais da CGSA. Para tanto, foram enfatizados aqueles que não possuem regramento legal para o seu dimensionamento, investigando as práticas, métodos e as etapas envolvidas atualmente no planejamento e controle, conforme apresentados na Tabela 1. Para atender o segundo objetivo específico, foi verificada a percepção dos envolvidos na gestão e fiscalização de tais contratos em relação ao dimensionamento e controle desses, examinando os critérios e os processos utilizados. Essas informações referentes ao primeiro e segundo objetivos específicos serão aferidas a partir do roteiro de entrevista constante do Apêndice A. Para tanto, em relação ao segundo objetivo específico, pretende-se avaliar ainda a percepção dos encarregados e supervisores responsáveis pela prestação dos

serviços de mão de obra especificamente quanto aos controles utilizados no desenvolvimento das suas atividades.

Para atender o terceiro objetivo específico deste estudo, a partir dos dados coletados e com base na literatura, foram propostos mecanismos para o planejamento de mão de obra necessária e de controles a serem empregados, de forma a evitar dispêndios de recursos e eventuais falhas decorrentes da má especificação do objeto e seu dimensionamento, conforme recomenda Medeiros (2018).

### 3.4 INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS

A elaboração do instrumento de pesquisa para os direcionamentos das entrevistas foi baseada na literatura e é apresentada nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Instrumento de pesquisa com fiscais e gestor do MS

Categoria	Questões	Referências
Planejamento da Contratação	<i>Avaliar o processo atual de contratação dos serviços pesquisados, no MS, em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços</i>	Barral (2016); Brasil (2017); Brasil (2021); Enap (2021).
	1.1 Como é definida a necessidade de contratação de serviços de mão de obra? 1.2 Quais são os mecanismos utilizados para identificar a demanda e estabelecer o número de pessoas a serem contratadas? 1.3 Nos contratos sob sua responsabilidade, como é feito o dimensionamento do objeto? ( <i>Utiliza métricas, embasamento de normativos ou é com base na execução do contrato anterior?</i> ) 1.4 Os funcionários das empresas terceirizadas participam de treinamentos antes do início da prestação do serviço? Comente?	
Mecanismos de Controle	Quais são os mecanismos de controle utilizados para garantir a qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas? Como é feita a fiscalização desses serviços? Quais são os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas para monitorar o cumprimento das obrigações contratuais? Qual a sua percepção em relação aos documentos que subsidiam a sua fiscalização (edital, portaria de fiscalização com as atribuições, contrato)? Como é realizada a avaliação da prestação do serviço? Existe algum tipo de avaliação da prestação do serviço por parte dos usuários? Quando do apontamento de inexecução contratual para o preposto, como é realizada a comunicação para o funcionário? Comente	Anthony (1965); Brasil (2017).
Contratação Pública	<i>Identificar a percepção dos envolvidos no processo de contratação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades</i>	

	<i>atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços</i>	
	<p>3. Quais os cuidados tomados para a definição de mão de obra necessária para execução do objeto a ser contratado? Poderia falar sobre isso?</p> <p>4. Quais seus conhecimentos sobre os normativos legais referentes a gestão e fiscalização de contratos?</p> <p>5. Quais os maiores desafios encontrados no desempenho das suas funções (de gestão ou fiscalização)?</p> <p>6. Quais as possíveis ingerências podem ocorrer na fiscalização dos seus contratos?</p> <p>7. Quais as principais dificuldades enfrentadas no processo de planejamento da contratação desses serviços?</p> <p>8. Quais as melhorias ou medidas que podem ser implementadas para aperfeiçoar o planejamento das contratações dos serviços de mão de obra terceirizados?</p> <p>9. Quais medidas você sugere para fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade?</p>	Brasil (2017); Enap (2021).

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Tabela 4: Instrumento de pesquisa com profissionais das empresas prestadoras de serviços

Construto	Assertiva	Referências
Planejamento da Contratação	<i>Avaliar o processo atual dos serviços de mão de obra contratos pelo MS em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços.</i>	
	<p>1.1 Quais são os mecanismos utilizados para identificar a demanda e estabelecer o número de pessoas para a prestação do serviço?</p> <p>1.2 Os colaboradores participam de treinamentos antes do início da prestação do serviço? Comente?</p>	Barral (2016); Brasil (2017); Brasil (2021); Enap (2021).
Mecanismos de Controle	<p>2.1 Quais são os mecanismos de controle utilizados para garantir a qualidade dos serviços prestados? Como é feito o acompanhamento desses serviços?</p> <p>2.2 Quais são os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas para monitorar o cumprimento das obrigações contratuais?</p> <p>2.3 Qual a sua percepção em relação aos documentos que subsidiam a sua atuação (edital, contrato, legislação)?</p> <p>2.4 Quando do apontamento de inexecução contratual para o preposto, como é realizada a comunicação para o funcionário? Comente</p>	Anthony (1965); Brasil (2017).
Contratação Pública	<i>Identificar a percepção dos envolvidos no processo de contratação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços</i>	
	<p>3. Quais os cuidados tomados para a correta prestação do serviço? Poderia falar sobre isso?</p> <p>4. Quais seus conhecimentos sobre os normativos legais referentes a sua atuação no contrato?</p> <p>5. Quais os maiores desafios encontrados no desempenho das suas funções (de gestão ou fiscalização)?</p>	Brasil (2017); Enap (2021).



	<p>6. Quais as possíveis ingerências podem ocorrer na prestação dos serviços contratados?</p> <p>7. Quais medidas você sugere para fortalecer os mecanismos de controle e acompanhamento dos contratos sob sua responsabilidade?</p>	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os dados primários são referentes ao processo de contratação, estudos técnicos preliminares, mecanismos de controles empregados. Nesse sentido, os referidos dados foram obtidos de forma eletrônica por meio do Sistema Eletrônico de Informação do Ministério da Saúde (SEI). Ao acessar o SEI foram realizadas as análises dos artefatos das contratações dos contratos objeto deste estudo, tais como: estudo técnico preliminar, termo de referência, contrato e aditivos, relatórios da execução contratual e processos de pagamento.

### 3.5 PROCEDIMENTOS DE COLETA DOS DADOS

De acordo com Creswell (2010) à medida em que os pesquisadores planejam a coleta de dados, eles precisam respeitar os participantes e os locais para pesquisa., tais como: o direito de participar voluntariamente, clareza e explanação do objetivo da pesquisa, o direito de realizar perguntas pelos entrevistados, além de obter cópia do resultado do estudo. Outras questões éticas necessitam serem observadas pelos pesquisados no momento da coleta de dados como proteger o anonimato.

Desse modo, para a investigação deste estudo, foi submetido o roteiro de entrevista para análise e validação das informações pelo Coordenador vinculado a área pesquisada. A realização das entrevistas foi precedida por aceitação dos participantes de forma presencial, gravada como parte inicial da entrevista.

Os procedimentos para a coleta de dados compreendem pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, os dados documentais foram obtidos por meio de fontes primárias (dados originais, sendo relacionados diretamente com o objeto de estudo) e secundárias (dados obtidos por meio de outros estudos, disponíveis, portanto, para a comunidade científica, atendendo a recomendação de Oliveira (2007) sobre essas fontes de dados.

A segunda etapa desta pesquisa é a realização de entrevista semiestruturada com os fiscais e gestor dos contratos, e profissionais das empresas prestadoras de serviços. Desse modo, iniciou as entrevistas com os fiscais, administrativos e técnicos, e posteriormente com o gestor

dos contratos que atualmente é a Coordenadora-Geral da unidade responsável pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos, CGSA. Sobre este ponto, inicialmente foi esclarecida finalidade da pesquisa, apresentando assim, o objetivo geral deste estudo sendo essas gravadas.

Desse modo, inicialmente foram realizadas as entrevistas com os profissionais que atuam como fiscais técnicos e/ou administrativos e a gestora dos contratos. Posteriormente, foram procedidas as entrevistas com profissionais das empresas prestadoras de serviços, conforme destacados na Tabela 5.

Tabela 5: Dados das entrevistas

<b>Função</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Participantes da pesquisa</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Duração</b>
Fiscais e Gestor	Fiscal Técnico	FISCT-1	01/8/2023	31 min. 31 seg.
	Fiscal Administrativo	FISCA-2	06/9/2023	21 min. 20 seg.
	Fiscal Administrativo	FISCA-3	25/8/2023	40 min.
	Fiscal Técnico	FISCT-4	31/8/2023	19 min. 59 seg.
	Fiscal Técnico	FISCT-5	01/9/2023	31 min. 58 seg.
	Fiscal Administrativo	FISCA-6	via e-mail	-
	Gestor	GEST	06/9/2023	21 min. 55 seg.
Profissionais das Empresas Prestadoras de Serviços	Encarregado	ENC-1	1/9/2023	24 min. 20 seg.
	Encarregado	ENC-2	6/9/2023	22 min. 02 seg.
	Encarregado	ENC-3	1/9/2023	18 min. 41 seg.
	Supervisor	SP-1	31/8/2023	38 min. 14 seg.
	Supervisor	SP-2	1/9/2023	18 min. 35 seg.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Devido a implantação do teletrabalho no Ministério da Saúde, uma fiscal solicitou proceder com a entrevista em forma de questionário, sendo enviado por e-mail ao endereço institucional.

Em relação aos profissionais das empresas prestadoras de serviços, não foram possíveis realizar as entrevistas com o encarregado do contrato de secretariado visto que na data do período da sua aplicação tal função estava em análise, considerando a solicitação de substituição do referido profissional pelo gestor do contrato e também, o profissional responsável pelo serviço de brigada de incêndio não foi entrevistado devido à ausência no período de realização das entrevistas.

Em relação ao roteiro, esse por sua vez foi bem aceito pelos entrevistados não havendo dúvidas sobre o questionado. As entrevistas foram realizadas a partir de 3 blocos de perguntas, conforme Apêndice A, com o intuito de analisar, desde o perfil dos ocupantes de cargo de fiscais e gestora, verificar os contratos administrativos em sua gestão e fiscalização, até o objetivo final, de propor melhorias ao processo das contratações dos serviços, especificamente àqueles que não possuem regramento específico para o seu dimensionamento. Em seguida, foram realizadas as entrevistas com os profissionais das empresas prestadoras de serviços de mão de obra a partir da utilização de roteiro, conforme Apêndice B.

Para a transcrição dos áudios não se utilizou de nenhum recurso específico, seguindo, portanto, a utilização em sua forma de editor de texto.

Ainda, por ser servidora do órgão pesquisado, esta pesquisadora teve a oportunidade de observar o trabalho dos fiscais/gestor e profissionais das empresas prestadoras dos serviços contratados e, com isso, incorporar a observação participante como uma outra forma de coleta.

### 3.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Para Bardin (2016) a principal etapa de uma pesquisa é a interpretação dos dados. Desse modo, seguiu-se os passos propostos pela autora compreendendo três fases: (i) pré-análise, que consiste na organização do material a ser analisado assim como sua leitura; (ii) exploração do material sendo realizada a codificação das entrevistas e; (iii) tratamento dos dados, que compreende o tratamento dos resultados e a interpretação deles a partir dos dados coletados.

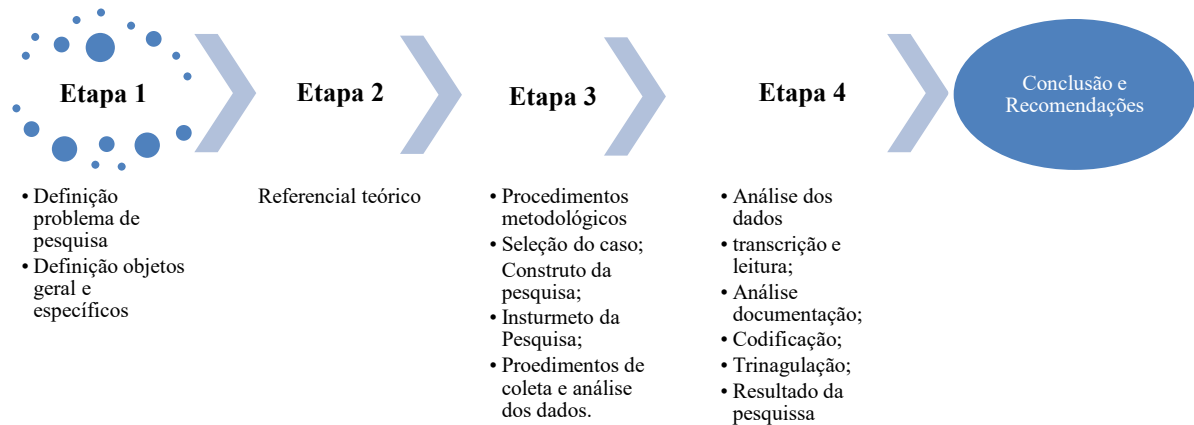
Desse modo, a análise dos dados coletados, por meio das entrevistas, seguiu as etapas da análise de conteúdo, iniciando assim, a transcrição dos áudios com a utilização de software livre (*word*). Quanto a análise documental, foi utilizado o acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), extraindo, portanto, dados primários o que garante a transparência das informações assim como a qualidade do estudo de caso.

### 3.7 DESENHO DA PESQUISA

Na Figura 3 é apresentado o desenho da pesquisa de forma sistemática a partir de cinco etapas: (i) definição do problema e os objetivos geral e específico; (ii) referencial teórico para

fundamentação do estudo; (iii) definição dos procedimentos metodológicos e; (iv) agrupamento das informações para consolidação dos resultados.

Figura 3: Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados do estudo obtidos por meio da realização das entrevistas e dos documentos referentes aos objetos contratados. Desse modo, os resultados estão subdivididos em três partes: a primeira com caracterização dos participantes da pesquisa; a segunda parte descreve o planejamento da contratação e seu dimensionamento e; por fim, a terceira apresenta a análise dos mecanismos de controle utilizados para o acompanhamento da prestação dos serviços contratados.

### 4.1 Caracterização dos participantes

Quanto ao perfil dos entrevistados, participaram da pesquisa dois grupos a saber: Grupo 1 - fiscais de contratos e gestor; e Grupo 2 - profissionais das empresas prestadoras de serviços. Em relação ao Grupo 1, ele é composto por 7 servidores, sendo 1 deles ocupantes do cargo de chefia da coordenação geral onde a pesquisa foi realizada, sendo esse também gestor de contrato. Os demais servidores são ocupantes dos encargos de fiscais técnicos e/ou administrativos. Do total, 5 são do sexo feminino e 2, são do sexo masculino. O Grupo 2 é composto por 5 profissionais das empresas prestadoras dos serviços de vigilância, limpeza e conservação, copeiragem e garçom, estivadores e recepcionistas, representando assim, 3 do sexo masculino e 2 do sexo feminino. Nas Tabelas 6 e 7 são apresentados os perfis dos entrevistados.

Tabela 6: Caracterização do perfil dos entrevistados do Grupo 1

<b>Subfunção</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo ocupado</b>	<b>Grau de escolaridade</b>	<b>Setor de atuação</b>	<b>Tempo de serviço no Órgão</b>	<b>Contratos responsáveis</b>	<b>Tempo atuação gestão e/ou fiscalização</b>
Fiscal Técnico	FISCT-1	Agente administrativo	Graduação	COMEX/CGSA	11 anos	Limpeza, brigada, vigilância, secretariado	10 anos
Fiscal Adm.	FISCA-2	Administradora	Pós graduação	COMEX/CGSA	9 anos	Secretariado e limpeza	9 anos
Fiscal Adm.	FISCA-3	Administradora	Pós graduação	COMEX/CGSA	8 anos	Brigada e estiva	8 anos
Fiscal Técnico	FISCT-4	Agente administrativo	Graduação	COMEX/CGSA	14 anos	Todos os contratos da COMEX	10 anos
Fiscal Técnico	FISCT-5	Nutricionista	Pós graduação	COMEX COSEP/CGSA e	13 anos	Copeiragem e Garçom	1 ano
Fiscal Adm.	FISCA-6	Agente administrativo	Pós graduação	COMEX/CGSA	14 anos	Motoristas, coleta seletiva e copeiragem	10 anos
Gestor	GEST	Coordenadora-Geral	Pós graduação	CGSA	7 meses	Todos os contratos de MO	7 meses

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Tabela 7: Caracterização do perfil dos entrevistados do Grupo 2

<b>Subfunção</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo ocupado</b>	<b>Grau de escolaridade</b>	<b>Setor de atuação</b>	<b>Tempo de serviço no Órgão</b>	<b>Contratos responsáveis</b>	<b>Tempo atuação gestão e/ou fiscalização</b>
Encarregado	ENC-1	Encarregada Geral	Graduação	Limpeza e conservação	7 anos	Secretariado e limpeza	7 anos
Encarregado	ENC-2	Encarregado	Nível médio	Copeiragem e garçom	18 anos	Copeiragem e garçom	2 anos
Encarregado	ENC-3	Encarregado	Graduação	Estiva	23 anos	Estiva	1 ano e 10 meses
Supervisor	SP-1	Supervisora	Nível médio	Recepção	8 anos	Recepção	2 anos
Supervisor	SP-2	Supervisor	Nível médio	Vigilância	1 ano e 4 meses	Vigilância	1 ano e 4 meses

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Na Tabela é possível observar que 50% dos servidores são fiscais técnicos, enquanto que os outros 50% são fiscais administrativos. Para tanto, conforme relatado pelo FISC-4 com a saída do antigo fiscal técnico, ou seja, o FISC-1, o servidor acumulou a fiscalização técnica dos contratos de mão de obra, exceto o de copeiragem e garçom que é de responsabilidade de outra servidora, sendo possível concluir da necessidade de readequação da distribuição da fiscalização técnica. Outro fato importante é que por mais que 3 servidores ocupem cargo de nível médio no órgão, ou seja, agente administrativo, percebe-se que 100% dos fiscais e gestor possuem grau e escolaridade de graduação ou pós-graduação. Em relação ao tempo de serviço e atuação foi possível constatar que os servidores atuam na área de fiscalização há elevado tempo, ou seja, uma média de aproximadamente 10 anos o que pode ser positivo para manter um histórico de conhecimento da área e dos processos de trabalho.

Em relação ao Grupo 2, disponível na Tabela 7, é possível observar que 60% dos profissionais das empresas prestadoras de serviços possuem graduação. Outro fato relevante é o tempo de atuação de serviços no órgão, ou seja, foi identificado que com o término da vigência dos contratos há mudança das empresas prestadoras de serviços, no entanto, os profissionais são recontratados para ocupar os cargos das novas prestadoras, conforme citado por SP-1, SP-2 e ENC-3, respectivamente: “[...] passamos de um contrato para outro. Tem o reaproveitamento da mão de obra do contrato anterior”, “[...] a empresa reutiliza todos os profissionais. Ela aproveita o máximo da mão de obra do antigo contrato”. Mesma colocação foi observada nas falas do ENC-1 “[...] teve outra licitação e a mesma empresa venceu, então normalmente permanece a mesma mão de obra”, “[...] vai mudando o prestador de serviço, normalmente a cada 5 anos, mas a mão de obra permanece”.

## **4.2 Planejamento e Dimensionamento Atual da Mão de Obra**

Os contratos são planejados a partir de uma necessidade do órgão. Para tanto, por se tratarem de serviços administrativos, necessários, portanto, para manter o funcionamento do MS e proporcionar meios para que as áreas finalísticas desenvolvam as políticas públicas em saúde, os serviços de mão de obra são considerados como contínuos. Desse modo, dos contratos observados, percebeu a permanência deles por mais de um período de vigência contratual, ou seja, os contratos foram renovados até o limite máximo permitido em lei, ou seja, 60 meses, conforme pode ser visualizado na Tabela 8.



Tabela 8: Vigência dos Contratos

Serviço contratado	Início da Vigência	Vigência Atual	Tempo de Vigência (aproximado)
Brigada	11/10/2022	11/10/2022 a 01/5/2024	1 ano
Limpeza e conservação	01/11/2018	02/11/2022 a 01/11/2023	5 anos
Vigilância	01/06/2019	01/06/2023 a 01/06/2024	4 anos
Copeiragem e Garçom	01/12/2021	01/12/2022 a 01/12/2023	2 anos
Secretariado	01/09/2019	02/09/2023 a 01/09/2024	4 anos
Recepção	01/10/2021	01/10/2023 a 01/10/2024	2 anos
Estiva	01/11/2021	01/11/2022 a 01/11/2023	2 anos

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Com isso, a partir da observância da proximidade do término da vigência e, nos casos em que não há mais possibilidade de prorrogação, os contratos são planejados, em sua maioria, nos mesmos moldes de demanda e quantidade que o anterior.

Em relação ao dimensionamento da mão de obra, foi verificado que é realizado de várias maneiras, de acordo com a especificidade de cada contrato. Segundo o Grupo 1 os contratos que possuem regramento para a mensuração, como é o caso dos serviços de brigada e limpeza e conservação, os fiscais enfatizaram a segurança apresentada pelo normativo para obter uma contratação mais assertiva em relação ao quantitativo necessário, considerando que os normativos definem a métrica para a realização do dimensionamento. Quanto a isso, a IN nº 5/2017 menciona que os serviços de limpeza e conservação serão medidos a partir de índices de produtividades, conforme pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9: Parâmetros usados para dimensionamento dos serviços de limpeza e conservação

Legislação	Serviço a ser contratado	Parâmetro para Dimensionamento
IN nº 5/2017	Limpeza e Conservação	<p>3.1. Áreas Internas:</p> <p>a) Pisos acarpetados: 800 m<sup>2</sup> a 1200 m<sup>2</sup>;</p> <p>b) Pisos frios: 800 m<sup>2</sup> a 1200 m<sup>2</sup>;</p> <p>c) Laboratórios: 360 m<sup>2</sup> a 450 m<sup>2</sup>;</p> <p>d) Almoxarifados/galpões: 1500 m<sup>2</sup> a 2500 m<sup>2</sup>;</p> <p>e) Oficinas: 1200 m<sup>2</sup> a 1800 m<sup>2</sup>;</p> <p>f) Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão: 1000 m<sup>2</sup> a 1500 m<sup>2</sup>; e</p> <p>g) Banheiros: 200 m<sup>2</sup> a 300 m<sup>2</sup>.</p> <p>3.2. Áreas Externas:</p> <p>a) Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações: 1800 m<sup>2</sup> a 2700 m<sup>2</sup>;</p> <p>b) Varrição de passeios e arruamentos: 6000 m<sup>2</sup> a 9000 m<sup>2</sup>; c) Pátios e áreas verdes com alta frequência: 1800 m<sup>2</sup> a 2700 m<sup>2</sup>;</p> <p>d) Pátios e áreas verdes com média frequência: 1800 m<sup>2</sup> a 2700 m<sup>2</sup>;</p> <p>e) Pátios e áreas verdes com baixa frequência: 1800 m<sup>2</sup> a 2700 m<sup>2</sup>; e</p> <p>f) coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária: 100.000 m<sup>2</sup>.</p>

	<p>3.3. Esquadrias Externas:  a) face externa com exposição a situação de risco: 130 m<sup>2</sup> a 160 m<sup>2</sup>;  b) face externa sem exposição a situação de risco: 300 m<sup>2</sup> a 380 m<sup>2</sup>; e  c) face interna: 300 m<sup>2</sup> a 380 m<sup>2</sup>.</p> <p>3.4. Fachadas Envidraçadas: 130 m<sup>2</sup> a 160 m<sup>2</sup>, observada a periodicidade prevista no Projeto Básico; e</p> <p>3.5. Áreas Hospitalares e assemelhadas: 360 m<sup>2</sup> a 450 m<sup>2</sup>.</p>
--	---

Fonte: Instrução Normativa nº 5/2017 (BRASIL, 2017).

O dimensionamento de brigada de incêndio é regulamentado por legislação própria, Norma Técnica nº 007/2011-CBMDF, que define a estimativa de profissionais com base na população do edifício, conforme Figura 4.

Figura 4: Parâmetros usados para dimensionamento dos serviços de brigada de incêndio em edificações

**ANEXO A**  
**Dimensionamento da Brigada de Incêndio em edificações**

* Risco de incêndio	Composição da Brigada de Incêndio	População Fixa									
		Ate 10	11 a 50	51 a 100	101 a 250	251 a 500	501 a 1000	1001 a 2000	2001 a 3500	3501 a 5000	Acima de 5000 para cada grupo de 4000 ou fração acima de 2000
A	Supervisor	-	-	-	-	-	-	-	-	**1	1
	Chefe	-	-	-	-	-	-	**1	1	1	1
	Brigadista Particular	-	-	-	-	2	4	4	4	6	2
	Brigadista Voluntário	-	-	-	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
B1	Supervisor	-	-	-	-	-	-	-	**1	1	1
	Chefe	-	-	-	-	-	**1	1	1	1	1
	Brigadista Particular	-	-	-	2	4	4	4	4	6	2
	Brigadista Voluntário	-	-	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
B2	Supervisor	-	-	-	-	-	-	**1	1	1	1
	Chefe	-	-	-	-	**1	1	1	1	1	2
	Brigadista Particular	-	-	2	4	4	4	4	4	6	4
	Brigadista Voluntário	-	20%	20%	20%	15%	10%	10%	10%	10%	10%
C1	Supervisor	-	-	-	-	-	-	**1	**1	1	1
	Chefe	-	-	-	-	-	**1	1	1	2	2
	Brigadista Particular	-	-	-	2	4	4	4	6	8	4
	Brigadista Voluntário	30%	30%	30%	20%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
C2	Supervisor	-	-	-	-	-	**1	**1	1	2	1
	Chefe	-	-	-	-	**1	1	1	2	4	2
	Brigadista Particular	-	-	2	4	4	4	6	8	10	4
	Brigadista Voluntário	50%	50%	30%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%

\* Risco da edificação definido pela Norma Técnica nº 02/2009 - CBMDF.  
\*\* Período de 6 horas.

Fonte: Norma Técnica Nº 007/2011-CBMDF (BRASIL, 2011).

Em contrapartida, os contratos que não possuem o mesmo orientativo geram uma insegurança no momento do estabelecimento do quantitativo, utilizando, portanto, a

similaridade da contratação anterior para servir como parâmetro para a nova contratação, foi observado durante as entrevistas e a partir da análise dos artefatos dessas contratações.

De acordo com o posicionamento de dos fiscais FISCT-1 e FISCT-4, observou-se que para a contratação dos serviços de vigilância há uma proporção na estimativa, considerando que devido a especificidade do objeto, as distribuições dos postos de trabalho são realizadas com base nas áreas mais sensíveis do órgão de forma a alocar o profissional de acordo com a necessidade e prezando pela segurança institucional. Ainda, a IN 5/2017 descreve um quantitativo com base nas escalas de trabalho servindo, assim, de orientação para os fiscais realizarem o correto dimensionamento.

O contrato de recepção, considerando as atribuições do cargo, segue a lógica de distribuição pelas portarias dos andares do órgão e nas principais áreas de acesso. Portanto, a mensuração do quantitativo de mão de obra é mais simplificada nesse tipo de contrato.

Em relação ao contrato de secretariado, para o dimensionamento é considerado o histórico das contratações anteriores, bem como as demandas das unidades em relação a necessidade de apoio a determinadas áreas mais sensíveis do órgão para ocupar o posto de trabalho. Não foi possível identificar um parâmetro para a distribuição desses profissionais, exceto os que ocupam o cargo de secretário executivo, visto que são alocados em áreas estratégicas considerando a formação diferenciada. Foi possível identificar, pela fala de alguns entrevistados, a realização de estudos anteriores e tentativas de estabelecer critérios para a distribuição desses profissionais, com base na hierarquia dos cargos, no entanto, a proposta não foi dada prosseguimento, observa-se com a fala do FISC-2 “[...] a gente já tentou outras vezes fazer algum critério de distribuição para que a gente tenha um número mais exato e um número mais coerente que a gente consiga fazer uma distribuição, por exemplo, por coordenador geral, a partir de diretor. Só que nunca passa. Então hoje é baseado em contratos antigos e a gente mantém o mesmo efetivo”. Ainda, infere-se que esse contrato é o que possui maior número de mão de obra empregada e, conseqüentemente, maior dispêndio de recurso público, o que, adotar um normativo que estabeleça critérios para a distribuição dos cargos, possibilita a gestão e fiscalização maior segurança quanto ao número de mão de obra necessária, conforme citado por FISC-1 “[...] o que tem normativo a gente define com base nele; o que não tem leva a insegurança. O ideal era que todos tivessem critérios para definir o que precisamos”.

O dimensionamento do contrato de copeiragem e garçom é realizado com base na quantidade de copas existentes no órgão e alocação de um número maior de garçons nas áreas que demandam mais mão de obra devido as agendas institucionais, como é o caso do gabinete

do ministro e secretaria executiva. Sobre este contrato, foi citato pelos fiscais a realização de estudo técnico para análise da redução do quantitativo de mão de obra necessária a partir da criação de copas de produção centrais. A metodologia de cálculo segue a análise dos insumos necessários, consumo de café, tempo de realização do café e realização de outras atividades atreladas ao cargo. Observou a possibilidade de redução da mão de obra sem comprometer a qualidade da prestação do serviço. A mudança foi implantada no edifício anexo do MS, no entanto, não foi aceita a implantação da metodologia no edifício sede, sendo justificada a grande demanda da produção e especificidade das áreas ali localizadas, conforme citado pelos FISC-1 e FISC-6. O FISC-1 menciona que “[...] tentamos fazer a criação das copas centrais. Aqui no anexo foi aceito, mas no edifício sede foi negado. Haveria uma economicidade grande. Seria um impacto enorme no contrato com muitas reduções, mas não foi aceita a implantação no edifício sede”. O FISC-6 reforça que “[...] A contratação de copeiragem era realizada pela quantidade de copas que atendiam aos setores nos andares. Era definida uma copeira por copa. No entanto, com o passar do tempo, inovou-se com a criação de copas centralizadas para a produção de café, e ocorreu redução no quantitativo de copeiras. O cálculo para a mensuração do quantitativo de copeiras se deu por litros de café produzidos por hora, somado à quantidade de máquinas em funcionamento e tempo de acondicionamento e liberação para distribuição”.

Com base na análise dos documentos consultados e nas informações obtidas por meio das entrevistas com o Grupo 1, as práticas adotadas para a realização do dimensionamento da mão de obra dos serviços a serem contratados são resumidas na Tabela 10.

Tabela 10: Dimensionamento da mão de obra dos serviços terceirizados

<b>Serviço contratado</b>	<b>Dimensionamento</b>
Brigada	Estimativa realizada com base na métrica definida pela legislação própria (Norma Técnica nº 007/2011-CBMDF, Brigada de Incêndio no âmbito do Distrito Federal).
Limpeza e Conservação	Estimativa realizada com base na métrica definida na IN nº 5/2017: M2 de área limpa e produtividade.
Vigilância	Estimativa realizada com base nas áreas sensíveis do órgão (portarias de acessos e controles internos), respeitadas as escalas de trabalho definidas pela IN nº 5/2017.
Copeiragem e garçom	Estimativa realizada com base nas copas de produção existentes no órgão e áreas mais requisitadas (gabinete do ministro, secretaria executiva).
Secretariado	Estimativa realizada com base nos históricos anteriores. Distribuição realizada a partir das demandas internas com análise e aprovação da coordenação-geral.
Recepção	Estimativa realizada com base nas portarias de acesso ao prédio e nas unidades (andares).
Estiva	Estimativa realizada com base nas demandas do órgão. Cálculo para definição do quantitativo: Hora homem trabalhada x demandas do órgão.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Inferese-se que para a realização do dimensionamento a área de fiscalização realiza estudos da prestação do atual serviço contratado, análises do funcionamento do órgão, normativos internos em relação ao funcionamento do órgão, regulamentos dos serviços a serem contratados e históricos das contratações anteriores, havendo, portanto, uma congruência mesmo nos casos em que não há normativo para o dimensionamento. Isso corrobora com o posicionamento de Serrano, Mendes e Meneses (2021) ao mencionarem que o dimensionamento é utilizado em conjunto com outras ferramentas e dados para estimar a quantidade adequada para a realização das tarefas da organização.

Para tanto, observa-se que, dentre os contratos analisados, o de secretariado é o mais sensível quanto a estimativa de postos de trabalho, visto que não possui uma métrica institucionalizada para ser utilizada como parâmetro. Esses achados estão alinhados à pesquisa de Isídio Filho e Serrano (2016) que afirmam que a ausência de parâmetros para a mensuração pode acarretar na previsibilidade de números sob incertezas, baseados em percepções das chefias e negociações com a administração.

Em relação aos questionamentos sobre dimensionamento, realizados aos profissionais das empresas prestadoras de serviços, todos informaram que, no caso, o MS, estabelece o quantitativo necessário na licitação, cabendo às empresas apenas cumprirem com o dimensionamento e, conseqüentemente, realizar a alocação dos postos de trabalho, também definido pela área demandante. Conforme pode ser observado nas falas dos ENC-1: “[...] o próprio órgão faz o levantamento; quando conclui a licitação já está determinado a quantidade de prestador de serviço em cada local” e ENC-2: “[...] o próprio órgão que estabeleceu o quantitativo”.

### **4.3 Mecanismos de Controle Atualmente Empregados**

Em relação aos mecanismos de controle, nota-se a adoção de práticas, tanto de mecanismos de controle formal quanto informal, para a realização do acompanhamento da prestação dos serviços de mão de obra contratados.

A partir da análise dos artefatos das contratações (formalização da demanda, ETP, TR, GR, contrato, termos aditivos, termos de apostilamentos) para a realização da formalização da demanda foi possível identificar a utilização de mecanismos de controle formal com a definição de requisitos mínimos para a prestação dos serviços, gerenciamento de riscos para a contratação, preços máximos a serem licitados, definição de procedimentos e das tarefas a

serem desempenhadas, regras e procedimentos a serem observados, dentre outros, estando alinhado, portanto, com os conceitos apresentados por Langfield-Smith (1997) ao mencionar que os controles são projetados para planejar operações, monitorar atividades e medir o desempenho.

Quando entrevistados, foi possível observar a mesma constatação pelos respondentes tanto do Grupo 1 quanto do Grupo 2 da utilização de mecanismos de controle formal e informais durante a prestação dos serviços, com a utilização de planilhas em Excel, relatórios gerenciais, IMR, uma vez que permite avaliar de forma objetiva a prestação dos serviços, já que cada item da prestação é mensurável e utilização de *checklist* para anotações durante a fiscalização *in loco*.

Por se tratar de serviços de mão de obra, a legislação determina que a fiscalização seja realizada nos aspectos técnicos e administrativos. Portanto, para o acompanhamento desses contratos, durante a sua vigência, são nomeados, no mínimo, três servidores, sendo um gestor do contrato que ficará responsável, dentre outras atividades, por realizar o atesto da nota fiscal; um fiscal técnico, que possui a atribuição delimitada pela legislação, compreendendo, principalmente, na verificação dos serviços *in loco* e; um fiscal administrativo, que possui o encargo de analisar o contrato nos aspectos administrativos, como é o caso das questões trabalhistas, certidões, verbas rescisórias, direitos trabalhistas, vale transporte, abono, férias e outros.

Em relação à fiscalização técnica, devido ao reduzido número de servidores que ocupam essa atividade, os fiscais FISCT-1, FISCT-4 e FISCT-5 a dificuldade para acompanhar diariamente a prestação dos serviços *in loco*, considerando ainda que em alguns casos, a prestação do serviço acontece em unidades descentralizadas do MS, como é o caso dos serviços de vigilância, copeiragem e garçom, estivadores, limpeza, secretariado e recepção, os quais são realizados nas unidades do edifício sede e anexo, PO700, Casa de Saúde Indígena (CASAI) e Setor de Indústria de Abastecimento (SIA). Portanto, normalmente, a verificação é realizada por amostragem com a utilização de um *checklist* com as principais tarefas a serem desempenhadas pelas prestadoras. Ao final do mês, a fiscalização técnica consolida as informações com a elaboração do relatório circunstanciado. Foi observado ainda que, caso seja identificada alguma irregularidade durante a fiscalização, o encarregado é comunicado verbalmente e, em regra, quando a situação enseja em algum tipo de irregularidade é

formalizado via e-mail e/ou ofício para a adequação por parte da contratada, quando for o caso, conforme citado nas falas dos fiscais técnicos dispostas na Tabela 11.

Tabela 11: Mecanismos de controle utilizados na fiscalização técnica dos serviços terceirizados

Entrevistado	Forma de Fiscalização	Tipo de Controle
FISC-1	“[...] são realizadas rondas esporádicas. Verifica o controle pelo ponto eletrônico. Também são feitos relatórios, verificadas as documentações que a IN pede, o IMR, obrigações do contrato. Tem verificação do serviço também pelo usuário. Eles reportam por telefone ou e-mail da coordenação-geral”.	Formal e informal
FISC-4	“[...] a prestação do serviço é verificada <i>in loco</i> . Em regra, é visto se todos os postos estão cobertos. Se estão utilizando uniformes. É elaborado relatório mensal com indicação do IMR. O usuário também avalia alguns serviços e comunicam para nós por telefone.	Formal e informal
FISC-5	“[...] eu realizo a fiscalização de forma amostral. Baseado de acordo com o que é observado. Eu verifico com a utilização de um <i>checklist</i> que elaborei para facilitar o meu trabalho. Depois faço o relatório com base no IMR. Tudo isso junto com a planilha vai no processo de pagamento”.	Formal

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Inferese, com isso, que as atuações dos fiscais técnicos estão de acordo com o apresentado por Lopes, Beuren e Martins (2018) quanto à necessidade de realização do acompanhamento periódico dos resultados e desenvolver ações corretivas, garantindo que os resultados específicos sejam alcançados e o citado por Langfiel-Smith (1997), quanto ao envolvimento do seu monitoramento.

De posse dos documentos elaborados pelos fiscais técnicos, é realizada a juntada dos autos aos processos no SEI para verificação e análise por parte da fiscalização administrativa nos aspectos das obrigações trabalhistas e previdenciárias, retenção da conta vinculada, férias, abonos e outros. Ainda, foi relatado que no caso da identificação de alguma irregularidade é o fiscal administrativo que realiza a formalização com a contratada, em regra, via ofício. Com isso, é elaborado o relatório quanto aos aspectos administrativos de forma a subsidiar o gestor do contrato para o atesto da nota fiscal. Observa, portanto, a prevalência da utilização de mecanismos de controle formal nas atuações dos fiscais administrativos, conforme compilado na Tabela 12.

Tabela 12: Mecanismos de controle utilizados na fiscalização administrativa dos serviços terceirizados

Entrevistado	Forma de Fiscalização	Tipo de Controle
FISC-2	“[...] dependemos do feedback das pessoas que recebem o serviço e para fins de pagamento utilizamos os IMRs. Elaboramos relatório com base	Formal

	nas informações dos fiscais técnicos, utilizamos planilhas com o controle de férias, atestados”.	
FISC-3	“[...] quando inicio um contrato pego as principais cláusulas e mando um ofício para a contratada ter conhecimento, como é o caso de uniformes, vale transporte, pagamento, plano de saúde, FGTS. Isso é uma iniciativa minha para trazer mais clareza para a empresa. O fiscal administrativo que realiza a formalização para a empresa para solicitar os comprovantes de pagamento de vale transporte, vale alimentação, plano de saúde, verificar a documentação enviada. FGTS, certidões. Utilizo um <i>checklist</i> que é feito por cada fiscal. Esse documento não é padrão.	Formal
FISC-6	“[...] o fiscal técnico aponta a regularidade ou irregularidade do período ao fiscal administrativo. O fiscal administrativo avalia o relatório apresentado pelo fiscal técnico, ora encaminhando Ofício para que a empresa justifique a irregularidade apontada, ora apontando na avaliação de resultado dos serviços, o que pode ou não refletir em impacto no pagamento da Nota Fiscal, haja vista o nível de qualidade dos serviços. Os instrumentos são os relatórios apresentados pelo fiscal técnico, bem como pelo fiscal administrativo quando identifica falha no cumprimento do pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias etc.”.	Formal

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Foi observado ainda que, quando do apontamento de algum tipo de sanção administrativa ou alguma irregularidade os profissionais das empresas prestadoras de serviços são convocados para realização de reunião com a finalidade de identificar os motivos que resultaram na aplicação das sanções. Nesta etapa foram identificadas a prevalência da utilização de mecanismos de controle formal a partir da combinação de outros instrumentos realizados pela fiscalização técnica, os quais foram baseados nos procedimentos e obrigações contratuais. Portanto, foi possível verificar que os controles citados estão alinhados com o apresentado por Patrizzi Jr. et al. (2002) quanto ao controle das ações serem realizados a partir de parâmetros estabelecidos no planejamento, evitando, com isso, desvios e corrigindo falhas a tempo.

No que concerne aos achados a partir das análises das entrevistas realizadas com os profissionais das empresas prestadoras de serviços é possível identificar a utilização de mecanismos de controle formal, considerando a exigência contratual quanto aos requisitos necessários à prestação dos serviços. Tais mecanismos são verificados pelo responsável da empresa prestadora de serviços que possui a função de encarregado ou de supervisor que tem o encargo de líder em relação aos demais profissionais das empresas contratadas. Esses profissionais analisam, dentre outras atividades: folha de ponto do prestador, uso de uniforme de acordo com o solicitado no contrato, cobertura do posto de trabalho, adequação das exigências trabalhistas, por exemplo, no caso dos vigilantes, brigadistas, copeiras, cumprimento da carga horária, conforme citações apresentadas na Tabela 13.



Tabela 13: Mecanismos de controle utilizados no acompanhamento pelas empresas prestadoras de serviços

Entrevistado	Forma de Fiscalização	Tipo de Controle
ENC-1	“[...] a gente trabalha com relatório para o Ministério e também temos os nossos cronogramas de limpeza. Eles já sabem o cronograma de tudo que deve ser feito durante o dia. Tem cronograma diário, semanal, mensal, quinzenal. Ele fica no mural para o conhecimento de todos. Os fiscais têm acesso aos relatórios e a esses cronogramas. Também utilizamos o ponto eletrônico. Faço muitas reuniões com a equipe com lista de presença. São realizados treinamentos com a equipe.”	formal e informal
ENC-2	“[...] o órgão exige que o colaborador tenha qualificação para assumir o cargo. Eu utilizo uma planilha em excel para controle dos insumos que recebemos e distribuímos para as copas. Eu acompanho também com o registro de ponto dos colaboradores. O contrato é muito claro em relação as exigências, deveres, obrigações”.	Formal
SP-2	“[...] aqui no Ministério nós temos uma central de monitoramento. Esse pessoal que trabalha no monitoramento realiza a conferência de todos os postos de trabalho dos profissionais de vigilância para ver se o posto está coberto. Relatamos tudo em planilhas. Temos também o controle de ausências com a descrição de tudo que acontece com os profissionais como atestados, atrasos, férias. Esse controle, ao final do mês, é repassado para a empresa e em seguida é encaminhado para o fiscal”.	Formal

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Quanto aos mecanismos de controle informal, a partir da análise das entrevistas observou-se a sua utilização pelos profissionais das empresas prestadoras de serviços, especialmente em relação a realização de reuniões, conversas informais para alinhamentos e também, a realização de confraternizações entre a equipe, conforme citado por SP-2 “[...] eu costumo fazer muitas reuniões com os vigilantes. Se for identificado algum problema com algum em específico é realizada conversa individual e em seguida, repassado para toda a equipe. Prezamos muito pelo diálogo” e ENC-1 “[...] realizo muitas conversas com os encarregados para melhorar os processos e adequar o que necessita. Um ponto forte na nossa equipe é a realização de confraternizações que fazemos nas datas comemorativas para integrar e reconhecer o trabalho de cada um”. Isso corrobora, portanto, com os conceitos apresentados por Boff, Savariz e Beuren (2021) ao mencionarem que os mecanismos de controle informal estão atrelados a programas de treinamentos e avaliação dos colaboradores, normas, crenças e valores organizacionais.

Desse modo, percebe-se a utilização de mecanismos de controle formal e controle informal tanto no Grupo 1 quanto no Grupo 2, com maior ênfase no controle formal os quais são descritos desde a fase do planejamento da contratação até a fase da instrução para o pagamento, estando alinhado, portanto, com Boff, Savariz e Beuren (2021), ao mencionarem que o sistema de controle gerencial é a interação entre as práticas de controle formais e informais.

#### 4.4 Mecanismos de Planejamento e Controle Propostos

Com o propósito de propor um *framework* de mecanismos para o planejamento de mão de obra necessária bem como mecanismos de controle a serem empregados, de forma a resultar numa segurança aos fiscais dos contratos que são os responsáveis descreve-se na sequência a etapa.

No que se refere aos mecanismos de planejamento da contratação, observa-se que a administração pública orienta os seus órgãos para a correta mensuração e padronização mínima para contratação. No entanto, a metodologia utilizada na IN 5/2017 não alcança outros serviços essenciais, como é o caso de secretariado, recepção e copeiragem e garçom, podendo ocasionar eventuais falhas decorrentes da má especificação do objeto e seu dimensionamento, além da possibilidade de gerar resultados aquém do esperado ou, ainda, desperdício de dinheiro público (MEDEIROS, 2018).

Desse modo, os serviços que não possuem regramento legal para o dimensionamento observaram-se que a área fiscalizadora busca aprimorar seus processos de trabalho com a finalidade de realizar estudos técnicos para obter um número mais assertivo de profissionais, como é o caso de vigilância, copeiragem e recepção. Para tanto, considerando o recorte metodológico desta pesquisa, ou seja, o serviço de secretariado, e uma vez que a definição da mão de obra é considerada com base no histórico das contratações anteriores, o órgão pesquisado deverá adotar medidas para a institucionalização de parâmetros para o dimensionamento da mão de obra do referido serviço.

A Tabela 14 apresenta a proposta de *framework* de planejamento da contratação com base no recorte metodológico desta pesquisa que são os serviços de secretariado.

Tabela 14: *Framework* de planejamento da contratação para o recorte metodológico da pesquisa – serviços de secretariado

Serviço contratado	Dimensionamento Adotado Atualmente	Dimensionamento Proposto	Explicação da Metodologia de Cálculo	Referência
Secretariado	Estimativa realizada com base nos dados históricos. Distribuição realizada a partir das demandas internas com análise e aprovação da coordenação-geral.	Metodologia baseada na estrutura regimental do órgão e atividades desenvolvidas pelas unidades	Dimensionamento e distribuição a partir da definição das atividades da área, com a análise do tempo gasto para a realização das tarefas administrativas. A metodologia necessitará contemplar os mapeamentos de processos e estrutura regimental da unidade administrativa.	Elaborado pela autora com base na literatura da temática
		Metodologia baseada na administração científica no modelo Taylorista	São realizados uma cronoanálise, por meio da avaliação dos tempos e movimentos gastos para a realização de determinada tarefa, buscando identificar uma sequência mais apropriada e eficiente.	Santos, Silva e Ferreira (2017)
		Metodologia baseada no modelo adotado no MS para serviços administrativos	São realizadas aplicação de informações quantitativas que envolve a coleta e a análise dos indicadores de resultado, esforço e pessoal, sendo que a aplicação dessas informações no modelo matemático gera como resultado o quantitativo ideal de colaboradores, e análise de informações qualitativa para identificar o perfil desejado e o nível de informatização dos processos de trabalho	Brasil (2018)
		Metodologia baseada na estrutura regimental do MS a partir da distribuição pelos cargos de chefia e direção	Realizada com base no organograma do MS com a definição da quantidade a partir dos cargos de direção, chefia e estrutura regimental	Elaborado pela autora com base na literatura da temática e em dados anteriores.
		Metodologia baseada na estrutura regimental da Agência Nacional de Aviação Civil a partir da distribuição pelos cargos	Dimensionamento e distribuição a partir da definição de níveis organizacionais e <i>pool</i> de serviços com base na estrutura regimental da Agência e suas atividades	Brasil (2023)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Em relação aos mecanismos de controle, os resultados desta pesquisa mostraram que há evidências de alinhamento em relação a parte da utilização dos mecanismos de controle empregados na avaliação dos serviços contratados com prevalência nos mecanismos de controle formal. Os mecanismos de controle são definidos desde a etapa de planejamento da contratação de forma que os serviços contratados já tenham previsão expressa de como será realizado os controles. Para isso são definidos procedimentos, índices para mensuração dos resultados, utilização de uniformes, carga horária, requisitos mínimos para prestação dos serviços, planilhas para acompanhamento da mão de obra, relatórios da execução do serviço, alinhados ao apresentado por Patrizzi Jr. et al. (2002) ao mencionarem que o trabalho pode ter suas ações controladas a partir de parâmetros estabelecidos no planejamento, evitando, com isso, desvios e corrigindo falhas a tempo.

Foi possível observar a necessidade de melhoria de alguns mecanismos de controle, de forma a possibilitar melhorias nos processos de trabalho realizada pela área fiscalizadora e tendo por referência os autores estudados, foram propostas recomendações para o aprimoramento de alguns mecanismos de controle, sendo sugestões, também, dos entrevistados desta pesquisa, conforme propositura disposta na Tabela 15.

Tabela 15: Mecanismos de controle propostos

<b>Achado</b>	<b>Melhoria a ser realizada</b>	<b>Descrição</b>	<b>Referência</b>
Ausência de informatização dos contratos	Informatização de processos	Informatização dos contratos administrativos, com a finalidade de possibilitar uma gestão mais otimizada com a realização de tarefas dispostas no sistema para auxiliar os fiscais nos seus processos de trabalho com a redução de trabalho manual, como é o caso de planilhas em <i>excel</i> e <i>checklists</i> individualizados que são elaborados por cada fiscal, possibilitando a todos os envolvidos na gestão do contrato uma visão sistêmica dos processos com prazos e ações a serem realizadas.	Elaborado pela autora com base na literatura estudada
Ausência de relatórios de desempenho individualizado	Implantação de Relatórios de desempenho	Melhoria dos mecanismos de controle formal de resultado, uma vez que os serviços contratados são avaliados a partir de indicadores e metas de forma geral, não havendo, portanto, avaliações de desempenho dos colaboradores de forma individual.	Boff, Savariz e Beuren (2021) Souza et al. (2018)
Ausência de canal de atendimento	Institucionalização da avaliação pelo público usuário	Criação de um canal de atendimento e/ou sugestão, para apontamentos pelos usuários dos serviços.	Brasil (2017)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dessa maneira, com base na literatura estudada, e a partir das carências evidenciadas especialmente pelo Grupo 1, quanto a necessidade de informatização dos processos de trabalho, especialmente os relacionados a fiscalização diária, os mecanismos propostos tendem a proporcionar resultados positivos para o Ministério da Saúde nas contratações dos serviços de mão de obra terceirizados com alcances dos objetivos organizacionais.

É importante enfatizar a possibilidade de proporcionar maior segurança, principalmente, para os atores responsáveis pelo planejamento da contratação de forma a mensurar e definir métricas para uma correta definição de quantitativos de postos de trabalhos necessários e sua execução com definição de parâmetros, além de permitir melhorias nos processos de trabalho em relação aos mecanismos de controle adotados em tais contratações. Isso porque, a partir da informatização dos contratos administrativos, se torna possível realizar uma gestão mais otimizada com tarefas dispostas em sistema para auxiliar os fiscais nos seus processos de trabalho com a redução de trabalho manual.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O propósito desta pesquisa foi analisar o planejamento da contratação e os mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra do Ministério da Saúde do Brasil. Especificamente, buscou-se avaliar o processo atual das contratações dos serviços, objeto deste estudo, e identificar a percepção dos envolvidos nesse processo quanto as dificuldades encontradas e possíveis necessidades de melhorias e, a partir dos achados, propor um *framework* de planejamento da contratação e mecanismos de controle para melhorar o processo de contratação dos serviços pesquisados.

O estudo de caso foi desenvolvido a partir da análise do cenário das contratações, utilizando, para isso, a coleta de dados via SEI e entrevistas com os fiscais, gestor e profissionais das empresas prestadoras de serviços. Com base nisso, em relação à parte do planejamento da contratação, identificou-se que para alguns serviços de mão de obra terceirizada a legislação orienta o dimensionamento a ser utilizado para se obter o número de colaboradores necessários ao desenvolvimento de determinada atividade, proporcionando, assim, uma segurança aos fiscais dos contratos que são os responsáveis pela mensuração da mão de obra necessária. Em contrapartida, para outros serviços que não possuem o mesmo tipo de orientação legal, foi identificada a carência de definição de parâmetros institucionalizados para esse auxílio o que gera uma insegurança na definição do quantitativo. Posto isso, a partir dos achados e com base na literatura, foram propostos *framework* de planejamento da contratação possibilitando ao órgão pesquisado a adoção de modelos mais adequados para o dimensionamento da mão de obra necessária para a execução de suas atividades daqueles serviços que não possuem regramento sobre a definição do quantitativo.

Desse modo, recomenda ao órgão pesquisado a realização de um projeto piloto com uma unidade administrativa do MS com a finalidade de avaliar se o *framework* escolhido pela área fiscalizadora atenderá a peculiaridade dos serviços de mão de obra que serão contratados. Com isso, poderá ser replicada aos demais serviços que não possuem regramento legal para o seu dimensionamento.

Em relação aos mecanismos de controle, os resultados desta pesquisa mostram que os mecanismos de controle formal e controle informal são utilizados tanto pelos prestadores dos serviços quanto na fiscalização realizada pela área estudada. No entanto, de forma a possibilitar melhorias nos processos de trabalho realizado pela área fiscalizadora e tendo por referência os

autores estudados, foram propostas recomendações para o aprimoramento de alguns mecanismos de controle, sendo sugestões, também, dos entrevistados desta pesquisa.

Outro achado em relação à pesquisa foi que em alguns serviços há a fiscalização por parte dos usuários, para tanto, foi informado que não há um canal de atendimento e/ou sugestão, para apontamento. A informação é repassada para área de fiscalização por telefone, ou em algumas situações, por e-mail. Desse modo, considerando que o usuário possui um papel relevante para avaliar a qualidade da prestação do serviço ofertado, outra recomendação é a criação de um canal de atendimento com a finalidade de aferir os serviços prestados, propor melhorias, sinalizar a necessidade de algum ajuste dentre outros, estando alinhado, portanto, ao disposto pela IN nº 5/2017 quanto a necessidade de fiscalização pelo público usuário.

Com base nas análises documentais e entrevistas realizadas com a área fiscalizadora foi identificada a ausência de relatórios de desempenhos em relação a produtividade e/ou análise da qualidade da prestação do serviço dos colaboradores das empresas contratadas. Portanto, considerando que a medição da qualidade da produtividade é imprescindível para avaliar, dentre outros fatores, o nível de produtividade, a congruência das atividades desempenhadas de acordo com o cargo ocupado, percebeu-se a prevalência da apresentação dos relatórios em relação a prestação do serviço, para tanto, não há avaliação individualizada em relação ao colaborador. Foi justificado, portanto, que não há esse tipo de exigência no contrato, devendo a fiscalização adentrar apenas nas obrigações dispostas em contrato e seus anexos.

Os resultados revelaram ainda, que todos os respondentes do Grupo 1 e Grupo 2 mencionaram a presença de ingerência nos contratos pesquisados, ocasionando assim, em risco para a correta fiscalização dos contratos. Com isso, outra recomendação proposta ao órgão pesquisado é a disseminação de comunicado resumido sobre as obrigações contratuais dos serviços de mão de obra de forma a minimizar os possíveis problemas decorrentes de tal ação.

Observou-se a limitação de estudos sobre a temática na administração pública, o que fornece oportunidades para pesquisas futuras. Desse modo, este estudo contribuiu com a literatura sobre planejamento e mecanismos de controle gerencial ao trazer elementos para a discussão por meio deste estudo de caso no Ministério da Saúde, especificamente ao analisar o planejamento e os mecanismos de controle nas contratações de serviços de mão de obra terceirizada. Ademais, os resultados obtidos podem auxiliar os atores envolvidos nas contratações públicas de mão de obra terceirizada sobre o dimensionamento do quantitativo



necessário e alocação dessa mão de obra e os mecanismos de controle formal e informal empregados a serem implementados para o acompanhamento desses serviços.

A partir desses achados e considerando o recorte metodológico desta pesquisa, recomenda-se para os trabalhos futuros expandi-la com o intuito de avaliar a realidade desta temática em outros órgãos da administração pública com a finalidade de identificar como os mecanismos de planejamento e controle são aplicados na prática e como eles afetam os resultados das contratações públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU FILHO, Saulo de Castro. **Algumas anotações sobre a terceirização como instrumento de gestão do estado**. Cadernos FUNDAP. São Paulo, n. 22, p. 74-80, 1. Sem. 2002. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=21512> Acesso em: 3 out. 2022.
- ALLEN, Richard I. G. **Management control in modern government management control in modern government administration: an introduction**. In: OCDE. 1996. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/management-control-in-modern-government-administration\\_5kml6gb4gn32-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/management-control-in-modern-government-administration_5kml6gb4gn32-en). Acesso em 7 mai 2023.
- ALVES JÚNIOR, Zacarias Pinheiro; COSTAS, Mario Helder Lopes; CABRAL, Augusto César de Aquino. **Sistema de controle gerencial (SCG) como suporte à tomada de decisão estratégica: Estudo em uma rede de supermercado no Estado do Ceará**. Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, 20(esp.), e81677. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.19094/contextus.2022.81677>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- ANDRADE, Nilton de A; AGUILAR, Adélia Martins de.; MORAIS, Eduardo Martins de.; PEREIRA, Robison Carlos Miranda; FONSECA, Viviane Rocha. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.
- ANSARI, Shahid L. **An integrated approach to control system design**. Accounting, Organizations and Society, v. 2, n. 2, p. 101-112, 1977.
- ANTHONY, Robert N; GOVINDARAJAN, Vijay. **Sistemas de controle gerencial**. Tradução: Leila de Barros et. al. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- ANTHONY, Robert N. **Planning and control systems: a framework for analysis**. Boston: Harvard Business Press. January 1, 1965.
- AMORIM, Helder Santos. **A terceirização no serviço público à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.
- BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: [http://dpc.proad.ufsc.br/files/2016/12/cadernos\\_ enap\\_36\\_fiscalizacao\\_de\\_contratos.pdf](http://dpc.proad.ufsc.br/files/2016/12/cadernos_ enap_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARTHELEMY, Jérôme. **Os sete pecados capitais da terceirização**. RAE executivo. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-79, fev./abr. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/download/34789/33589>. Acesso em: 3 out. 2022.

BOFF, Marínes Lucia; SAVARIZ, Carline Rakowski; BEUREN, Ilse Maria. **Influência dos Controles Formais e Informais e da Confiança no Comprometimento Organizacional**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. REPeC, Brasília, v. 15, n. 1, art. 7, p. 110-127, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/2698>. Acesso em 2 mai 2023.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação para contratação de serviços continuados ou não: a terceirização na administração pública**. 1. ed. - São Paulo: Matrix, 2015. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=67\\_LDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=servi%C3%A7os+continuados+e+n%C3%A3o+continuados&ots=IIX1d\\_S0\\_0&sig=bsCpgOXrvI3OKjHyJJ6yBE3PIpw](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=67_LDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=servi%C3%A7os+continuados+e+n%C3%A3o+continuados&ots=IIX1d_S0_0&sig=bsCpgOXrvI3OKjHyJJ6yBE3PIpw). Acesso em: 24 de ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2021.

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: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em: 17 ago. 2021.

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. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm). Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão, 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783). Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Nº 187, de 27 de março de 2023.** Regulamenta a alocação de postos de trabalho terceirizados nas unidades da ANAC. Brasília: Agência Nacional de Aviação Civil, 2023. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/2023/instrucao-normativa-187>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 1.920 de 25 de julho de 1953.** Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/1920.htm#:~:text=LEI%20No%201.920%2C%20DE%2025%20DE%20JULHO%20E%201953.&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde,Art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/1920.htm#:~:text=LEI%20No%201.920%2C%20DE%2025%20DE%20JULHO%20E%201953.&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde,Art). Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.** Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1970. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15645.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15645.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. **Manual técnico de dimensionamento de força de trabalho em áreas administrativas.** Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_tecnico\\_forca\\_trabalho\\_area\\_administrativa.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_tecnico_forca_trabalho_area_administrativa.pdf). Acesso em: 7 de mar. 2023.

BRASIL. **Portaria SEDGG/ME Nº 7.888, de 1º de setembro de 2022.** Estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Brasília, 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sedgg/me-n-7.888-de-1-de-setembro-de-2022-427278710>. Acesso em 16 de jul. 2023.

BRASIL. **Portaria GM/MS Nº 203, de 1º de março de 2023.** Altera a estrutura organizacional do Ministério da Saúde realizando permutas, realocações, alterações de categoria e de denominações dos cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2023. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2023/prt0203\\_02\\_03\\_2023.html](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2023/prt0203_02_03_2023.html). Acesso em 2 jul. 2023.

BRASIL. Presidente. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Reforma da Administração Federal e do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>. Acesso em: 04 de novembro de 2021.

CARVALHO, Desirée dos Santos; NASCIMENTO, Elisabet Pereira Lelo; CARMONA, Silvia Aparecida Maria Lutaif Dolci; BARTHMANN, Vânia Maria Corrêa; LOPES, Maria Helena Pereira; MORAES, Júlio César de. **Planejamento e Dimensionamento da Força de Trabalho em Saúde no Brasil: avanços e desafios**. Saúde Debate, vol. 46, núm. 135, p. 1215-1237. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KsWVbJJs7pqG7hJrHHZ3WBs/?lang=pt>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Relatório de Avaliação Contratos de Terceirização**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13680.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

COSTA, Márcia da Silva. **Terceirização no Brasil: Velhos Dilemas e a Necessidade de uma Ordem mais Includente**. Cadernos EBAPE.BR, v. 15, n. 1, p. 115-131, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/BCqMZr68NZ58zN8B7h8Kg5b/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEKKER, Henri C. **Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements**. Accounting Organizations and Society, v. 29 (1), 2004. p. 27–49. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00056-9](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9). Acesso em: 6 de mar 2023.

DRUCK, Graça. **Cadernos da Reforma Administrativa. A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de privatização do Estado**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate). Janeiro, 2021. Disponível em: <https://fenaud.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-Reforma-Administrativa-17-V4-final.pdf>. Acesso em: 21 de nov. 2021.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana.; PINTO, Maria Morena.; ARAÚJO, Sâmia. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8709/1/A%20Terceiriza%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6160/2/M%C3%B3dulo%20-%20Planejamento%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do; COSTA, Frederico Lustosa da. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. 2010. 136p. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Curso de Mestrado em Administração Pública. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8052>. Acesso: 1 out. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; LARA, Diva Belo. **Terceirização no serviço público.** Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 30, n. 54, p. 4-8, maio 2013. Disponível em: [https://www.tcmrio.tc.br/Noticias/10612/Revista\\_TCMRJ\\_54.pdf](https://www.tcmrio.tc.br/Noticias/10612/Revista_TCMRJ_54.pdf) . Acesso em: 21 fev. 2018.

FILHO, Antonio Isidio; SERRANO, André Luiz Marques. **Dimensionamento da força de trabalho no setor público: modelo quali-quantitativo aplicado.** Brasília: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-03-03.pdf>. Acesso em: 8 març. 2023.

FRANCESCHINI, Fiorenzo; GALETTO, Maurizio; VARETTO, Marco e PIGNATELLI, A. **Um modelo para a terceirização: como uma empresa pode monitorar e administrar seu terceirizado em todas as etapas que requerem tomada de decisões.** HSM Management. São Paulo, a. 8, n. 42, jan./fev. 2004. Disponível em: [http://ulhoa.net/Textos/Um\\_modelo\\_para\\_a\\_terceirizacao.pdf](http://ulhoa.net/Textos/Um_modelo_para_a_terceirizacao.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. R. **A Gestão de Contratos na Administração Pública.** Revista Multidisciplinar e de Psicologia. Ano 10, nº 29, fev. 2016. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/386/506>. Acesso em: 9 abr. 2023.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. **Terceirização na Administração Pública.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 34, n. 4, p. 27-41, out./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/download/194/pdf>. Acesso em 15 jul. 2022.

JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven; CAMÉN, Carolina. **Managing cooperation, coordination, and legitimacy Control of contracted public services.** Accounting Auditing & Accountability Journal, 29(6), 1012–1037. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2014-1805>. Acesso em: 29 dez 2023.

JUNQUEIRA, Emanuel; DUTRA, Eduardo Vieira; ZANQUETTO FILHO, Helio; GONZAGA, Rosimeire Pimentel. **Efeito das escolhas estratégica e dos sistemas de controles gerencial no desempenho organizacional.** Revista Contabilidade & Finanças, 27(72), 334-348. 2016, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/NnBM5nzfLDKpV3x4RYxkYLy/?lang=pt#>. Acesso em: 7 mai 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** 2ª Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2023.

KIAN, Tatiana. **Terceirização na Administração Pública.** Revista do Direito Público, v.1, n.2, p. 227-240, 2006.

KLUMB, Rosangela; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. **Expectativas e envolvimento no trabalho: estudo com profissionais terceirizados de uma organização pública catarinense**. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, v. 5, n. 3, p. 233-258, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.19177/reen.v5e32012233-258>. Acesso em 8 set 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas. 2011.

LANGFIELD-SMITH, Kim. **Management control systems and strategy: a critical review**. Accounting, Organizations and Society, v. 22, n. 2, p. 207-232. 1997.

LANGFIELD-SMITH, Kim; SMITH, David. **Management control systems and trust in outsourcing relationships**. Management Accounting Research, 17(3), 227–237, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1044-5005\(03\)00046-5](https://doi.org/10.1016/S1044-5005(03)00046-5). Acesso em: 30 dez 2023.

LOPES, Iago França; BEUREN, Ilse Maria; MARTINS Gislene Daiana. **Alinhamento entre Uso de Instrumentos do Sistema de Controle Gerencial e Inovação de Produtos e Processos**. Revista Organização Contexto (ROC), v. 14, n. 27, 2018. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/6972>. Acesso em: 6 mar 2023.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de; MARINHO, Cassia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Acesso em 10 mai 2023.

MARRARA, Thiago. **A Atividade de Planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 2 mar 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. São Paulo, 2008. Editora Atlas.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 6ª Ed. São Paulo, Atlas, 2004.

MEDEIROS, Cláudia Lucio de. **A Importância do Planejamento nas Contratações Públicas: Prevenção de Falhas e Efetividade nos Resultados**. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Fortaleza, v. 9, n.2, p.69–84, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/83>. Acesso em: 18 fev 2023.

MERCHANT, Kenneth A. VAN der Stede, Wim A. **Management Control Systems**. Second Edition. Prentice Hall. 2007.

MEZZAROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha Monteiro. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Institucional**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano Nacional de Saúde 2020-2023**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_nacional\\_saude\\_2020\\_2023.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf). Acesso em: 30 de nov. 2021.

MORENO, Thiago Cesar Bezerra; WALTER, Silvana Anita; DAMKE, Elói Junior. **Sistemas de controle e alinhamento estratégico: uma análise do equilíbrio entre as alavancas de Simons e o alinhamento com a estratégia de uma instituição pública de ensino superior**. Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, vol. 10, núm. 3, pp. 17-38, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2017v10n3p17>. Acesso em: 7 mai 2023.

PATRIZZI JR, Carlos Antonio; TONON, Joseana Burguez; SILVA, Murilo Campesato Custódio da. **A função de controle e avaliação de resultados em relações públicas**. 2002. Disponível em: <http://marlenemarchiori.com.br/2016/10/18/funcao-de-controle-e-avaliacao-de-resultados-em-relacoes-publicas/> Acesso em: 6 mai 2023.

PEREIRA, Adriana Soares; SHITSUKA, Dorlivete Moreira; PARREIRA, Fabio José; SHITSUKA, Ricardo. **Metodologia da pesquisa científica** [recurso eletrônico]. 1. ed. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018. 1 e-book. Disponível em: [https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica\\_final.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica_final.pdf). Acesso em: 5 ago. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/523/1/4texto.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

PLETSCH, Caroline Sulzbach; LAVARDA, Carlos Eduardo Facin; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa. **Sistema de controle gerencial e sua contribuição para o equilíbrio das tensões dinâmicas**. Enfoque: Reflexão contábil, v. 35, n. 3, 2016, p. 69-82. Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307147557005>. Acesso em: 7 mai 2023.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 19.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização**. São Paulo: STS, 1992.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

RIBEIRO SERRA, Fernando Antonio. **Construtos na pesquisa em estratégia: definição e clareza**. Revista Ibero Americana de Estratégia, vol. 18, núm. 2, 2019, junho, pp. 1-5 Universidade Nove. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331267195001>. Acesso em: 16 jun. 2023.



SAIGG, Ibrahim Gonçalves. **Terceirização de Mão-de-obra na Administração Pública Federal: efeitos da Instrução Normativa nº 2/2008 na execução da despesa orçamentária**. Brasília: s.ed. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513272/TCC%20-%20Ibrahim%20Goncalves%20Saigg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SANTOS, Aleksandra Pereira dos; SILVA, Ana Cláudia Alves de Medeiros; FERREIRA, Maria Aparecida Chagas. **Um Método Simplificado para Dimensionamento da Força de Trabalho na Administração Pública Federal**. X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2017. Disponível em: <https://dimensionamento.paginas.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 43(2): 347–69, mar/abr 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2021.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública**. 2010. 61p. Universidade Gama Filho. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/terceirizacao-na-administracao-publica-a-gestao-e-a-fiscalizacao-dos-contratos.htm>. Acesso em: 10 out. 2022.

SERRANO, André Luiz Marques; MENDES, Nara Cristina Ferreira; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Dimensionamento na administração pública federal: oportunidade de aperfeiçoamento e modelo atípico**. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. p. 81. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/42585>. Acesso em: 17 de jul. 2023.

SILVA, Danny Monteiro da. **Terceirização na administração pública como instrumento estratégico de gestão**. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUSA, Jonilto Costa; DIAS, Pedro Henrique Rodrigues de Camargo. **Integração do planejamento estratégico ao pensamento estratégico**. Revista de Ciências da Administração, 19(47), 29-44, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2017v19n47p29>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, Verusca Soares de; INOUE, Kelly Cristina; OLIVEIRA, João Lucas Campos de; MAGALHÃES, Ana Maria Müller de; MARTINS, Eleine Aparecida Penha; MATSUDA, Laura Misue. **Dimensionamento do pessoal de enfermagem na terapia intensiva adulto**. Reme: Revista Mineira de Enfermagem. vol.22. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: [http://www.revenf.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-27622018000100246&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.revenf.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-27622018000100246&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 6 mar de 2023.

SOUZA, Filipe Augusto Silveira de; LEMOS, Ana Heloisa da Costa Lemos. **Terceirização e resistência no Brasil: o Projeto de Lei n. 4.330/04 e a ação dos atores coletivos**. Cad. EBAP.BR, v. 14, nº 2, Artigo 10, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n4/1679-3951-cebape-14-04-01035.pdf>. Acesso em: 3 out de 2022.

REIS, Cisne Zélia; FREITAS, Áurea Maria; MARTINS, Simone; RODRIGUES DE OLIVEIRA, Adriel. **Aspectos Impactantes no Dimensionamento da Força de Trabalho em Uma Instituição de Ensino Superior.** Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 28-49. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319338455002>. Acesso em: 13 de jul. 2023.

VAN DER MEER-KOOISTRA, Jeltje, VOSELMAN, Ed G. J. **Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance.** Accounting, Organizations and Society, 25(1), 51–77. 2000. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(99\)00021-5](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(99)00021-5). Acesso em: 15 dez 2023.

VAN DER MEER-KOOISTRA, Jeltje, VOSELMAN, Ed G. J. **Research on management control of interfirm transactional relationships: Whence and whither.** Management Accounting Research, 17(3), 227–237. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.mar.2006.06.003>. Acesso em: 15 dez 2023.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática.** 4ª ed. Belo Horizonte, Fórum, 2010.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática.** 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

### Parte I – Caracterização do perfil dos entrevistados

Cargo ocupado:  
 Grau de escolaridade e formação:  
 Setor de atuação:  
 Tempo de serviço no Órgão:  
 Tipo de contrato sob sua responsabilidade (secretariado, vigilância, recepção, brigada, limpeza):  
 Tempo de atuação na gestão/fiscalização de contratos:

**Parte II – Avaliar o processo atual de contratação dos serviços pesquisados, no MS, em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços.**

Planejamento da Contratação:

Como é definida a necessidade de contratação de serviços de mão de obra?

Quais são os mecanismos utilizados para identificar a demanda e estabelecer o número de pessoas a serem contratadas?

Nos contratos sob sua responsabilidade, como é feito o dimensionamento do objeto? (Utiliza métricas, embasamento de normativos ou é com base na execução do contrato anterior?)

Os funcionários das empresas terceirizadas participam de treinamentos antes do início da prestação do serviço? Comente?

Mecanismos de Controle:

Quais são os mecanismos de controle utilizados para garantir a qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas? Como é feita a fiscalização desses serviços?

Quais são os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas para monitorar o cumprimento das obrigações contratuais?

Qual a sua percepção em relação aos documentos que subsidiam a sua fiscalização (edital, portaria de fiscalização com as atribuições, contrato)?

Como é realizada a avaliação da prestação do serviço?

Existe algum tipo de avaliação da prestação do serviço por parte dos usuários?

Quando do apontamento de inexecução contratual para o preposto, como é realizada a comunicação para o funcionário? Comente

**Parte III – Identificar a percepção dos envolvidos no processo de contratação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços.**

Quais os cuidados tomados para a definição de mão de obra necessária para execução do objeto a ser contratado? Poderia falar sobre isso?

Quais seus conhecimentos sobre os normativos legais referentes a gestão e fiscalização de contratos?

Quais os maiores desafios encontrados no desempenho das suas funções (de gestão ou fiscalização)?

Quais as possíveis ingerências podem ocorrer na fiscalização dos seus contratos?

Quais as principais dificuldades enfrentadas no processo de planejamento da contratação desses serviços?

Quais as melhorias ou medidas que podem ser implementadas para aperfeiçoar o planejamento das contratações dos serviços de mão de obra terceirizados?

Quais medidas você sugere para fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade?

## **APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista – Profissionais das Empresas Prestadoras de Serviços**

### **Parte I – Caracterização do perfil dos entrevistados**

Tipo de prestação de Serviço no Órgão:  
 Cargo ocupado:  
 Grau de escolaridade e formação:  
 Tempo de prestação de serviço no Órgão:  
 Tempo de atuação na gestão/supervisão do contrato:

**Parte II – Avaliar o processo atual dos serviços de mão de obra contratos pelo MS em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados durante a prestação dos serviços.**

Planejamento da Contratação:

- 1.1 Quais são os mecanismos utilizados para identificar a demanda e estabelecer o número de pessoas para a prestação do serviço?
- 1.2 Os colaboradores participam de treinamentos antes do início da prestação do serviço? Comente?

Mecanismos de Controle:

- 2.1 Quais são os mecanismos de controle utilizados para garantir a qualidade dos serviços prestados? Como é feito o acompanhamento desses serviços?
- 2.2 Quais são os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas para monitorar o cumprimento das obrigações contratuais?
- 2.3 Qual a sua percepção em relação aos documentos que subsidiam a sua atuação (edital, contrato, legislação)?
- 2.4 Quando do apontamento de inexecução contratual para o preposto, como é realizada a comunicação para o funcionário? Comente

**Parte III – Identificar a percepção dos envolvidos na prestação dos serviços pesquisados, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados no decorrer da execução dos serviços.**

Quais os cuidados tomados para a correta prestação do serviço? Poderia falar sobre isso?  
 Quais seus conhecimentos sobre os normativos legais referentes a sua atuação no contrato?  
 Quais os maiores desafios encontrados no desempenho das suas funções (de gestão ou fiscalização)?  
 Quais as possíveis ingerências podem ocorrer na prestação dos serviços contratados?  
 Quais medidas você sugere para fortalecer os mecanismos de controle e acompanhamento dos contratos sob sua responsabilidade?

## APÊNDICE C – Protocolo de Estudo de Caso

### PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO:

Analisar como ocorre o planejamento da contratação e a utilização de mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde do Brasil.

### VISÃO GERAL DO PROJETO

#### *a. Questão de pesquisa*

Como ocorre o planejamento da contratação e a utilização de mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde do Brasil?

#### *b. Objetivos*

##### **i. Objetivo geral**

Analisar como ocorre o planejamento da contratação e a utilização de mecanismos de controle na prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde do Brasil.

##### **ii. Objetivos específicos**

1. Avaliar o processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, em termos de planejamento da contratação e de mecanismos de controle utilizados;

2. Identificar a percepção dos servidores envolvidos no processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados;

3. Identificar a percepção dos profissionais das empresas prestadoras de serviços envolvidos no processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, quanto a dificuldades atuais e necessidade de melhoria no planejamento da contratação e nos mecanismos de controle utilizados; e

4. Propor um framework de planejamento da contratação e mecanismos de controle para melhorar o processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde, e o monitoramento das atividades executadas.

#### *c. Instituição promotora*

Universidade Federal De Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Controle de Gestão - PPGCG

#### *d. Pesquisador principal*

Fernanda de Oliveira Andrade – Mestranda em Planejamento e Controle de Gestão da UFSC. Graduada em Administração de Empresas com Habilitação em Marketing pela FACITEC. Administradora no Ministério da Saúde.

#### *e. Pesquisador orientador*

Valdirene Gasparetto – Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade do Contestado e mestrado e doutorado em Engenharia de Produção pela UFSC.

#### *f. Instituição objeto do estudo de caso*

Ministério da Saúde

### PROCEDIMENTOS DE CAMPO

*g. Obter acesso aos contratos de mão de obra terceirizados vigentes sob Gestão e Fiscalização da CGSA/SAA/SE/MS*

Onde? CGSA/SAA/SE/MS

Quando? Após aprovação de projeto de pesquisa pelo COMEP;

Para quê? Atendimento do objetivo específico (1);

Instrumentos: Reunião presencial com Coordenador Geral e Coordenadores da COSEP e COMEX, ambas vinculadas a CGSA

*h. Entrevistas com os fiscais dos contratos, gestor e profissionais das empresas prestadoras de serviços envolvidos no processo de contratação dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo Ministério da Saúde*

Onde? Ministério da Saúde (no local de trabalho dos entrevistados)

Quando? A partir do agendamento prévio, conforme descrito na tabela 5

Para quê? Atendimento dos objetivos específicos 2 e 3

Instrumentos: Roteiro de entrevista, gravador de áudio.

**ANEXO A**

[ANEXO A – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 187, DE 27 DE MARÇO DE 2023](#)