

DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO HFX UTILIZANDO A FERRAMENTA 5W1H

Lidiane da Silva Marques (UFRRJ) lidi_sm@yahoo.com.br

Gustavo Lopes Olivares (UFRRJ) olivares.rural@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar as melhorias na aplicação de glosas em pagamentos e de penalidades em contratos administrativos de serviços continuados firmados por uma unidade de saúde federal vinculada ao Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, a partir da criação de fluxo de informação e de *check-lists* baseados na ferramenta 5W1H. O objetivo da pesquisa foi desenvolver medidas saneadoras para as irregularidades cometidas na gestão e fiscalização de contratos, e apontada por auditores da Controladoria Geral da União (CGU), referentes à ausência de aplicação de penalidades e glosas em pagamentos por serviços prestados de forma deficiente. Com a construção de fluxos de processos de pagamento e de aplicação de penalidades e dos *check-lists* baseados na ferramenta 5W1H, a unidade estudada obteve avanços na resolução dos problemas constatados pelos auditores. A pesquisa qualitativa adotou como método a pesquisa-ação, a coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental em relatório de auditoria e processos de pagamentos e de aplicação de penalidades, além de entrevistas semiestruturadas com fiscais e gestores de contratos, que possibilitaram identificar a ausência de um fluxo de informação formal e de ferramentas aplicadas à gestão e fiscalização de contratos.

Palavras-Chaves: Gestão Pública, Fiscalização, Contratos, Sistema de Informação, 5W1H.

1. Introdução

Uma organização, ao contratar terceiros para desempenhar as atividades secundárias, deixa de empregar tempo, recursos humanos e financeiros nessas atividades e passa a concentrá-los nos objetivos principais da sua instituição, acarretando em melhor aproveitamento na atividade-fim (MARTINS, 2003).

Dessa mesma maneira, o Poder Público utiliza a terceirização de serviços com o objetivo de reduzir custos, adquirir agilidade, flexibilidade e competitividade (VIEIRA *et. al*, 2013) com

fundamento no art. 10, §7º, do Decreto-Lei nº 200/67 e no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666/93.

Por imposição legal, precisamente o art. 67, *caput*, da Lei nº 8.666/93 e art. 6º, *caput*, do Decreto nº 2.271/1997, a Administração pública deve fiscalizar e acompanhar contratos administrativos. Assim o faz por meio da designação de representantes incumbidos de registrar as ocorrências e adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, são os fiscais e gestores de contratos, conforme definições do art. 31, § 2º, da Instrução Normativa nº 02/2008 expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (VIEIRA *et. al*, 2013).

No exercício da gestão e fiscalização de contratos, quando constatadas infrações às cláusulas contratuais, surge para o fiscal e/ou para o gestor a obrigação de agir no sentido de instaurar procedimento específico visando à apuração dos fatos, o que constitui um dever-poder (MELLO, 2007).

Porém, em entrevistas a fiscais e gestores de contratos de um Hospital Federal no Rio de Janeiro vinculado ao Ministério da Saúde, a vasta legislação mostra-se insuficiente ante a carência de conhecimento, de ferramentas gerenciais e de um sistema de informação eficiente para executar suas atribuições em estrita obediência à lei.

Diante disso, e motivado a partir das constatações do Relatório de Demanda Especial Número: 00190.010225/2011-45 da Controladoria-Geral da União (CGU), o estudo buscou construir soluções para a ausência de aplicação de penalidades e glosas em pagamentos por serviços prestados de forma deficiente.

A pesquisa está delimitada ao Serviço de Contratos de uma das seis unidades de saúde apontadas no relatório mencionado, cujos problemas selecionados para estudo foram comuns às outras cinco unidades.

A pesquisa de natureza qualitativa adotou como método a pesquisa-ação, os dados foram colhidos através de pesquisa documental em relatório de auditoria e processos de pagamentos e de aplicação de penalidades do Hospital Federal X (HFX), além de entrevistas semiestruturadas com fiscais e gestores de contratos.

As medidas implementadas com a colaboração dos responsáveis pelas atividades de gestão e fiscalização de contratos foram a elaboração de fluxos de informações e o planejamento de *check-lists* baseados na ferramenta 5W1H, com perspectiva de extensão aos demais hospitais da rede federal.

2. Revisão de literatura

2.1. Gestão e fiscalização de contratos administrativos de serviços continuados

A relação de terceirização pelo Poder Público e o particular - ou outra entidade administrativa - é travada através da formalização de um contrato, o qual, quando integrado pela Administração Pública, disciplinado por normas de direito público, objetivando o interesse público (DI PIETRO, 2012) e nas condições estabelecidas pela Administração Pública (MEIRELLES, 2008), é denominado contrato administrativo. Segundo Justen Filho (2012), contratos de execução continuada impõem à parte o cumprimento de prestação que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

Dentre as prerrogativas legais da Administração Pública está a de fiscalizar a execução dos contratos administrativos firmados (MUKAI, 2008), sendo classificada por Mello (2007) como um poder-dever conferido à Administração que, para tanto, deverá designar representante para o acompanhamento e fiscalização contratual.

Deste modo, o fiscal do contrato é o servidor que diariamente verifica a execução do objeto pretendido em relação às obrigações contratadas, como por exemplo, se as técnicas de higienização são corretamente empregadas como previamente descrito em um contrato de limpeza (PEREIRA JÚNIOR, 2007).

Quanto aos gestores de contratos administrativos, o Anexo I, inciso VIII, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 30 de abril de 2008, o define gestor do contrato como o “servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual”.

Segundo Vieira *et al.* (2013), é atribuída a tais representantes da administração a obrigação de verificar a relação entre as obrigações contratadas e as executadas, realizar o registro e adotar as providências que se fizerem necessárias para o perfeito cumprimento dessas obrigações, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

A identificação, registro e juntada de documentos comprobatórios das falhas cometidas pelo contratado possibilitam o exercício do poder sancionador da Administração Pública (ALMEIDA, 2009), levando à abertura de processos administrativos para apuração de responsabilidade do contratado (VIEIRA *et al.*, 2013).

Ensejam, também, a glosa do pagamento devido, caso tenham deixado de executar, ou não executado o serviço com a qualidade mínima exigida em contrato; ou deixado de utilizar

materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada, conforme prevê o art. 36, § 6º, incisos I e II, da IN SLTI/MP nº 02/2008.

2.2. Sistema de informação

Informação é o resultado de atividades de processamento de um conjunto de dados (cálculos, comparações, resumos) que os organizam, analisam e manipulam (O'BRIEN, 2004). E o seu caráter estratégico demanda o aperfeiçoamento de processos internos, para pleno atendimento de demandas dos usuários (WOMACK; JONES, 2003).

Segundo O'Brien (2004, p. 6), "sistema de informação é um conjunto organizado de pessoas, hardware, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização", cuja função é o suporte aos processos e operações, na tomada de decisões e na estratégia em busca de vantagens competitivas (O'BRIEN, 2004). Nele ocorre a entrada de dados recebidos como recursos, o processamento, tendo como produto a informação (O'BRIEN, 2004).

A Gestão da Informação organiza e trata a informação ou conhecimento explícito gerados em uma organização e está relacionada aos conceitos de sistema de informação e gestão eletrônica de documentos (BARBOSA, 2008). Assim, a gestão adequada de informações apoia o desenvolvimento da estratégia da organização (ALVARENGA NETO, 2002).

Conseqüentemente, cumpre à Gestão da Informação criar soluções que apresentem custo e benefício equivalente ao investimento oferecido aos usuários, planejar e manter políticas de uso, bem como organizar e aprimorar fluxos de informações (WOMACK; JONES, 2003).

Segundo Harada, Freitas e Greef (2013, p.3), "um fluxo de informação é determinado por ações contínuas que visam algum objetivo específico" e transmitem dados ou conjunto de dados de um emissor que através de uma sequência de eventos o fazem fluir pelas unidades administrativas que compõem a organização até alcançar ao receptor (GREEF; FREITAS, 2012).

Para tanto, a Gestão de Informações se vale de representações que auxiliam o processo de gerenciamento, sendo uma delas o mapeamento dos processos e dos fluxos internos (HARADA; FREITAS;GREEF, 2013).

O mapeamento de processo, por ser uma ferramenta de visualização completa, permite a melhor compreensão das atividades executadas em um processo, a inter-relação entre as atividades e o processo (CORREIA; LEAL; ALMEIDA, 2002).

2.3 Ferramenta 5W1H

César (2011) apresenta o 5W1H como uma das ferramentas básicas para estabelecer a qualidade, organizado por meio de questionamentos que identificam as ações e seus responsáveis, possibilitando orientar a implementação dessas. Ainda segundo o autor, sigla em inglês 5W1H significa as seguintes perguntas no Quadro 1:

Quadro 1 – Significado de 5W1H

Questionamento	Significado	Representação
What?	O que será feito?	Etapas
Why?	Por que deve ser executada a tarefa?	Justificativa
Where?	Onde cada etapa será executada?	Local
When?	Quando cada uma das tarefas deverá ser executada?	Tempo
Who?	Quem realizará as tarefas?	Responsabilidade
How?	Como deverá ser realizada cada tarefa/etapa	Método

Fonte: Adaptado de César (2011)

Esta ferramenta é útil no mapeamento e padronização de processos, na elaboração de planos de ações e no estabelecimento de indicadores e procedimentos (JUNIOR *et. al*, 2008) e garante à chefia e seus subordinados que não haja dúvida na operação (PONTES *et al*. 2005).

3. Metodologia

O presente estudo teve abordagem qualitativa e adotou como método a pesquisa-ação, haja vista o objetivo ser a resolução de um problema real, de ordem técnica e que afeta um determinado grupo, com a participação dos responsáveis pelas atividades que integram os processos pesquisados (THIOLLENT, 2011).

Com base no método pesquisa-ação, o estudo foi planejado em quatro fases baseadas nas lições de Thiollent (2011): fase exploratória, fase de coleta de dados, fase da ação e fase da avaliação de resultados.

A fase exploratória consistiu no diagnóstico da situação, delimitado os problemas a serem priorizados, o campo da pesquisa, a identificação dos interessados e seleção das ferramentas de coletas de dados.

A pesquisa contou com a participação dos gestores de contratos lotados no Serviço de Contratos do HFX, fiscais dos contratos de serviços de maior representatividade orçamentária e estratégica para a atividade-fim: alimentação, lavagem de roupa hospitalar, limpeza e coleta de resíduos hospitalares, além do apoio da Coordenação de Administração do HFX.

A partir da leitura do Relatório de Demanda Especial Número: 00190.010225/2011-45 da Controladoria Geral da União (CGU), e como resultado da discussão entre os participantes, foi definido como objeto de estudo a aplicação de penalidades e de glosas nos pagamentos devidos às contratadas decorrentes dos apontamentos da fiscalização, com o objetivo de construir um sistema de informação que viabilizasse a eficácia na aplicação de sanções e glosas em consonância com a legislação.

O critério utilizado na seleção do objeto foi o da criticidade, uma vez que a ausência de glosa em pagamento causa potencial prejuízo ao erário. Da mesma forma, o cometimento de falhas pelo contratado, sem a correspondente reprimenda, favorece a baixa na qualidade dos serviços tomados pela Administração Pública.

O campo de pesquisa selecionado foi o Serviço de Contratos do HFX, onde tramitam os processos de pagamento que contém os relatórios de fiscalização com indicação de glosas em pagamentos, bem como instruídos os processos de aplicação de sanções por irregularidades cometidas na prestação do serviço, inexecução ou execução parcial do contrato.

Como ferramenta de coleta de dados, foram selecionados processos de pagamentos gerados em 2015 e referentes aos serviços listados acima, totalizando 48 processos, além dos 52 processos de aplicação de penalidades instaurados entre 2013 e 2015.

Na fase de coleta de dados internos, foram realizadas pesquisas documentais, por meio da análise dos relatórios de fiscalização anexados aos processos de pagamento; correlação dos apontamentos presentes nos relatórios de fiscalização com as irregularidades que ensejaram aberturas de processos de penalidade; entrevistas semiestruturadas e reuniões com os participantes do setor pesquisado.

Nesta fase, foram realizadas consultas à legislação sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos, com foco na IN SLTI/MP nº 02/2008; busca de acórdãos no *site* do Tribunal de Contas da União (TCU); e análise do Caderno de Logística de Sanções Administrativas

publicado pela SLTI/MP. Quanto à base literária relativa aos temas sistema de informação e ferramentas da qualidade 5W1H, recorreu-se à leitura de artigos acadêmicos.

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os participantes, a fim de conhecer com maior precisão as dificuldades enfrentadas nos processos de aplicação de glosas e nos de sanções administrativas.

A partir das informações coletadas dos processos, pesquisa bibliográfica e levantamento das necessidades a partir de entrevistas e reuniões entre os participantes, iniciou-se a fase de ação, subdividida em oito passos descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Passos da fase de ação

PASSOS	ATIVIDADES	RESPONSÁVEIS
1º Passo:	Levantar o fluxo atual (<i>as is</i>) e informal e desenhar os diagramas do processo de pagamento e do processo de aplicação de penalidades	Pesquisadores com a participação da Coordenação de Administração, gestores e fiscais
2º Passo:	Levantar na legislação, na jurisprudência do TCU e Caderno de Logística de Sanções Administrativas da SLTI/MP as regras de aplicação de glosas e de penalidades	Pesquisadores e Coordenação de Administração
3º Passo:	Identificar os desperdícios e violações à legislação e jurisprudência	Pesquisadores
4º Passo:	Promover capacitação dos gestores e fiscais de contratos	Pesquisadores e Coordenação de Administração
5º Passo:	Definir e segregas as funções no processo de glosa em pagamentos e no processo de aplicação de penalidades	Pesquisadores, Coordenação de Administração, gestores e fiscais
6º Passo:	Elaborar <i>check-lists</i> do processo de aplicação de glosa em pagamentos e do processo de aplicação de penalidade, com uso da ferramenta 5W1H	Pesquisadores
7º Passo:	Redesenhar o diagrama do processo de pagamento e do processo de aplicação de penalidades propostos (<i>as to be</i>)	Pesquisadores

8º Passo:	Validar e divulgar o diagrama do processo de pagamento e do processo de aplicação de penalidades propostos com os respectivos <i>check-lists</i>	Coordenação de Administração
-----------	--	------------------------------

Fonte: Autoria própria (2015)

No levantamento dos fluxos informais de aplicação de glosas em pagamentos e de aplicação de sanções foram identificados desperdícios, como a movimentação excessiva de informações e períodos de inatividade nos processos, além da identificação de erros e omissões cometidas nos fluxos e suas atividades em relação à legislação correlata.

O treinamento proporcionou aos fiscais e gestores conhecimento específico acerca da aplicação de glosas e de penalidades diante da baixa qualidade na prestação de serviços, inexecução ou execução parcial. Dessa forma, foram mitigadas as resistências às mudanças propostas nas reuniões seguintes de definição e segregação de funções.

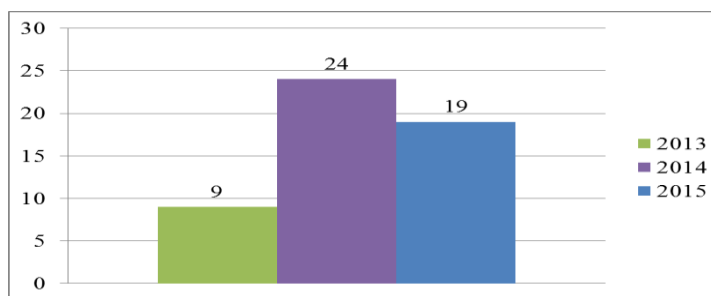
Os fluxos de aplicação de glosas em pagamentos e de penalidade foram redesenhados e acompanhados de *check-lists* elaborados com base na ferramenta 5W1H (*what, why, who, where, how*), com vistas a afastar dúvidas quanto à responsabilidade de cada um dos envolvidos, prazo, justificativa e método para cada tarefa designada. Vale destacar que o segundo “h”, que constituiria a ferramenta 5W2H, não foi utilizado uma vez que a mensuração do custo de cada atividade não seria objeto de análise na pesquisa.

Optou-se pela ferramenta 5W1H no presente estudo, pois seus questionamentos norteariam a elaboração dos *check-lists* com as informações principais para a eficiência, eficácia, e aceitação das mudanças propostas, bem como auxiliariam na disseminação e fixação da legislação e jurisprudência consultadas.

Na fase de avaliação de resultados, foi constatado que o fluxo formal de informações e os *check-lists* garantiram a padronização e maior atenção dos fiscais à qualidade da prestação dos serviços, o que pode ser verificado através do aumento de aplicações de penalidades e glosas.

A figura 1 revela que o quantitativo de instauração de processos de penalidade atingiu seu ápice no ano de 2014, período em que foram implementados os fluxos formais e os *check-lists* constantes nos anexos I e II. Em 2015 houve decréscimo no número de processos de penalidades instaurados, visto que as empresas - diante das sanções aplicadas no ano anterior – passaram a envidar esforços para melhor prestação de serviços.

Figura 1 – Instauração de processos de penalidade no período de 2013 a 2015



Fonte: Autoria própria (2015)

Segundo informações prestadas pela Divisão de Orçamento e Finanças do HFX, em 2015 as glosas aplicadas em decorrência de baixa quantitativa ou qualitativa na prestação de serviços alcançaram o montante de R\$ 1.279.376,50 (um milhão e duzentos e setenta e nove mil e trezentos e setenta e seis reais e cinquenta centavos) em economia para os cofres públicos.

4. Conclusão

O presente artigo descreveu o uso da ferramenta 5W1H na elaboração de *check-lists* que subsidiaram a construção do sistema de informação voltado à aplicação de glosas e sanções administrativas às empresas com baixa quantidade ou qualidade na prestação de serviços.

O uso do método da pesquisa-ação no Setor de Contratos do HFX, com a colaboração de gestores, fiscais e Coordenação de Administração do HFX possibilitaram a criação de fluxos de informações e maior compreensão da importância da fiscalização para melhoria na qualidade dos serviços contratados pela Administração Pública.

No decorrer da pesquisa realizada de maneira participativa, observou-se o maior interesse dos fiscais e gestores em participar do desenvolvimento de ferramentas que trariam maior segurança e eficácia nas atividades de gestão e fiscalização de contratos.

Os questionamentos da ferramenta 5W1H auxiliaram na organização das atividades, segregação de funções e adequação das tarefas às exigências legais e jurisprudenciais, sendo o ponto de partida para a construção do fluxo formal de informações de maneira organizada, transparente e didática.

As vantagens foram a maior qualidade dos serviços prestados, a partir do caráter pedagógico das sanções impostas às empresas, e economia aos cofres públicos através das glosas por

serviços não prestados ou prestados em quantidade ou qualidade abaixo do previsto em contrato.

Para estudos futuros, recomenda-se analisar as falhas relatadas pelos fiscais nos processos de penalidades instaurados após a auditoria da CGU e o desenvolvimento de ferramentas que perpetuem o avanço da qualidade no processo de gestão e fiscalização contratual.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**, Brasília, n.114, jan./abr., 2009. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/342/387>>. Acesso em 12 mar. 2015.
- ALVARENGA NETO, Rivadavia C. Drummond. **Gestão da Informação e do Conhecimento nas Organizações: análise de casos relatados em organizações públicas e privadas**. 2002 (Mestrado em Ciência da Informação) – PPGCI, Escola de Ciência da Informação da UFMG, Belo Horizonte.
- BARBOSA, Ricardo Rodrigues. **Gestão da informação e do conhecimento: origens, polêmicas e perspectivas**. Londrina, v. 13, n. esp., p. 1-25, 2008.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle. **Relatório de Demanda Especial Número: 00190.010225/2011-45**. Conclui auditoria em hospitais federais no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2431_%20Relatorio-Hospitais-Federais-RJ.pdf>. Acesso em: 05 de jun. de 2014.
- _____. **Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 04 jun. 2014.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 04 jun. 2014.
- _____. **Lei n. 8.666/93**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8666cons.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- CÉSAR, Francisco Ignácio Giocondo. **Ferramentas Básicas de Qualidade**. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2011.
- CORREIA, Kwami Samora Alfama; LEAL, Fabiano; ALMEIDA, Dagoberto Alves de. **Mapeamento de processo: uma abordagem para análise de processo de negócio**. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba – PR, outubro de 2002. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2002_tr10_0451.pdf> Acesso: 29 de mar.2015
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GREEF, A. C.; FREITAS, M. C. D. **Fluxo enxuto de informação: um novo conceito. Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 17, n. 1, p. 37-55, 2012. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/11774>>. Acesso em: 05 Fev. 2015.
- HARADA, Leandro Hideki; FREITAS, Maria do Carmo Duarte; GREEF, Ana Carolina. **Aplicação da mentalidade enxuta aos processos da gerência de contabilidade e orçamento de uma organização**. XIII SEPROSUL - Semana de la Ingeniería de Producción Sudamericana, Gramado, junho de 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Vin%C3%ADcius/Downloads/Aplicacao_da_mentalidade_enxuta_aos_proc.pdf. Acesso: 29 de mar.2015
- JUNIOR, Isnard Marshall; CIERCO, Agliverto Alves; ROCHA, Alexandre Varanda; MOTA, Edmarson Bacelar; LEUSIN, Sérgio. **Gestão da qualidade total**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo : Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 7. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PONTES, Heráclito Lopes Jaguaribe; CARVALHO, Hilano José Rocha de; CHIN, Shih Yung; PORTO, Arthur José Vieira. **Melhoria no sistema produtivo de uma fábrica de café: estudo de caso**. XII SIMPEP, Bauru, SP, Brasil, Novembro de 2005. Disponível em: < http://repository.usp.br/single.php?_id=001497355 >. Acesso em 29 mar. 2015.

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

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 5.ed.rev.ampl., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T. **Lean thinking: banish waste and create wealth in your corporation**. New York: Free press, 2003. WURMAN

Anexo I – Processo de glosa em pagamentos

PROCESSO DE GLOSA EM PAGAMENTOS					
O que? (What)	Por que? (Why)	Quem? (Who)	Quando? (When)	Onde? (Where)	Como? (How)
1. Apresentar nota fiscal ou fatura contendo o detalhamento dos serviços executados	Exigência do caput do art. 36 da IN SLTI/MP nº 02/2008	Contratada	No mês seguinte ao da prestação do serviço	Setor de Protocolo	Entrega da nota fiscal ou fatura acompanhada dos documentos exigidos em contrato
2. Autuar a nota fiscal ou fatura para formação de processo	Subitem 2.6 do Anexo à Portaria Interministerial nº 1.677/2015	Setor de Protocolo	No momento da apresentação pela contratada	Setor de Protocolo	Prender a nota fiscal ou fatura com os documentos anexos na capa do processo, etiquetar o processo seguindo os padrões estabelecidos no subitem 2.6 do Anexo à Portaria Interministerial nº 1.677/2015
3. Avaliar a nota fiscal e existência de documentação exigida em contrato e encaminhar para o fiscal	O gestor do contrato coordena o processo de fiscalização, conforme o art. 31, § 2º, I, da IN SLTI/MP nº 02/2008	Gestor do contrato	Até 1 dia útil após apresentação da nota fiscal	Setor de Contratos	Comparar os documentos apresentados com os listados no contrato, bem como comparar o valor da nota fiscal com o valor mensal estimado no contrato
4. Elaborar relatório de fiscalização indicando valor da glosa, se houver prestação de serviço com qualidade e quantidade inferiores ao contratado.	Art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 34, § 3º da IN SLTI/MP nº 02/2008 determinam que o representante designado para fiscalizar o contrato deve registrar as ocorrências; Art. 34 incisos I a VI da IN SLTI/MP nº 02/2008, apresenta os aspectos a serem mensurados na fiscalização; Art. 36, §6º, da IN SLTI/MP nº 02/2008 autoriza a glosa pela inexecução total, parcial ou emprego de recursos humanos e materiais abaixo do contratado	Fiscal do Contrato	Até 2 dias úteis após apresentação da nota fiscal	Setor de lotação do fiscal	O fiscal deve realizar a verificação da qualidade e quantidades relativas ao serviço, registrar as ocorrências e comunicar à contratada para que regularize as falhas. No momento da elaboração do relatório, deve consultar os arquivos de comunicações e ocorrências. Caso tenha ocorrido prestação parcial dos serviços ou a empresa tenha empregado recursos humanos e materiais abaixo do contratado, deverá ser realizado o cálculo do valor a ser proporcionalmente glosado da nota fiscal ou fatura.
6. Atestar no verso da nota fiscal a execução total, parcial ou inexecução	Pela Decisão nº 653/1996- Plenário do TCU, deve ser exigida a atestação, nos comprovantes de pagamentos efetuados, do recebimento dos materiais ou serviços. O Acórdão nº 666/2004 - Segunda Câmara do TCU é necessário que os servidores designados para acompanhar os contratos atestem a execução do serviço.	Fiscal do Contrato	Até 3 dias úteis após apresentação da nota fiscal	Setor de lotação do fiscal	Após as verificações e as conclusões do relatório de fiscalização, o fiscal deve atestar no verso da nota fiscal a execução total, parcial ou inexecução, fazendo remissão ao relatório.
7. Autorizar pagamento	Art. 64 da Lei nº 4.320/1964 prescreve que a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.	Ordenador de despesa	Até 4 dias úteis após apresentação da nota fiscal	Direção Geral	Com base na análise do gestor do contrato e atesto do fiscal.
8. Emitir ordem bancária	Segundo o Manual Simplificado de Ordem Bancária da Secretaria do Tesouro Nacional, o pagamento se efetiva por meio de autorização eletrônica do Ordenador de Despesas e do Gestor Financeiro, a qual ocorre a partir do envio da ordem bancária para o Banco do Brasil ou para Banco Central.	Gestor Financeiro	Até 4 dias úteis após apresentação da nota fiscal	Divisão de Orçamento e Finanças	Seguir o passo a passo do Manual Simplificado de Ordem Bancária da Secretaria do Tesouro Nacional
9. Executar o pagamento	Art. 65 da Lei nº 4.320/1964 prescreve que pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados.	Instituição bancária	Até 72 horas úteis após recebimento da Ordem Bancária	Instituição bancária	Seguir procedimento interno
10. Arquivar	Arquivar o processo mediante despacho indicando “Arquive-se”, conforme subitem 2.16.1 do Anexo à Portaria Interministerial nº 1.677/2015	Setor de Arquivo e Protocolo	30 dias após o pagamento	Setor de Arquivo e Protocolo	Manter o processo em arquivo por ordem cronológica para futuras consultas

Anexo II – Processo de aplicação de penalidade

PROCESSO DE PENALIDADE					
O que? (What)	Por que? (Why)	Quem? (Who)	Quando? (When)	Onde? (Where)	Como? (How)
1. Elaborar memorando com registro de indícios de violações legais ou contratuais	Art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 34, § 3º da IN SLTI/MP nº 02/2008 determinam que o representante designado para fiscalizar o contrato deve registrar as ocorrências; Art. 34, § 4º, da IN SLTI/MP nº 02/2008, prevê a possibilidade de aplicação de penalidade por descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada.	Fiscal do Contrato	Quando constatada irregularidade e cometida e não sanada pela empresa ou violações reiteradas	Setor de lotação do Fiscal	Redigir memorando relatando os fatos de maneira cronológica e detalhada, bem como anexar cópia do relatório de fiscalização; todas as notificações e comunicações trocadas entre o Fiscal e a empresa contratada; fotos (caso haja); e histórico de falhas de mesma natureza, se houver.
2. Juntar ao memorando do Fiscal a cópia do Edital, Termo de Referência, do Contrato e histórico de penalidades anteriores e enviar para a Direção Geral autorizar abertura de processo de penalidade	Princípio do devido processo legal previsto no art. 5º, LIV, da CF/1988;	Gestor do Contrato	2 (dois) dias corridos a partir do recebimento	Setor de Contratos	Realizar a leitura do Edital, Termo de Referência e Contrato, além da legislação trabalhista, tributária e previdenciária, conforme o caso, e correlacionar com os indícios relatados pelo Fiscal
3. Autorizar a abertura de processo de aplicação de penalidade	Subitem 5.1.1, “c”, Nota (2) do Caderno de Logística de Sanções Administrativas da SLTI/MP, define a autoridade máxima do órgão como o competente para autorizar a autuação de processo de penalidade	Diretor Geral	5 (cinco) dias corridos a partir do recebimento	Direção Geral	Analisar o relato do Fiscal do Contrato e a manifestação favorável do Gestor do Contrato pela instauração do processo e, se de acordo, determinar motivadamente a autuação do processo
4. Autuar processo de penalidade	Subitem 2.6 do Anexo à Portaria Interministerial nº 1.677/2015	Setor de Protocolo	2 (dois) dias corridos a partir do recebimento	Setor de Protocolo	Prender o relatório do Fiscal e manifestação do Gestor do Contrato com os documentos anexos na capa do processo, etiquetar o processo seguindo os padrões estabelecidos no subitem 2.6 do Anexo à Portaria Interministerial nº 1.677/2015
5. Notificar a empresa para apresentar defesa	Art. 5º, LV, da CF/1988 Art. 87, § 2º, da Lei nº 8.666/93	Gestor do Contrato	2 (dois) dias corridos a partir do recebimento	Setor de Contratos	Elaborar notificação com prazo de cinco dias úteis para defesa; identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa; finalidade da intimação; informação da continuidade do processo independentemente da apresentação da defesa; indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.
6. Apresentar defesa	Art. 5º, LV, da CF/1988 Art. 87, § 2º, da Lei nº 8.666/93	Contratada	5 (cinco) dias úteis a contar do recebimento da notificação	Setor de lotação do Fiscal	Rebater as alegações do Fiscal, apresentando provas se as possuir
7. Apreciar a defesa e exercer juízo de retratação, se couber	Art. 48 da Lei nº 9.84/1999	Fiscal do Contrato	5 (cinco) dias corridos a partir do recebimento	Setor de lotação do Fiscal	Ler as alegações da empresa e se não acatar as justificativas, solicitar o prosseguimento. Se acatar, solicitar o arquivamento.
8. Emitir relatório sobre o processo, sugerindo a pena a ser aplicada ou o arquivamento, conforme o posicionamento do Fiscal do Contrato	Art. 47 da Lei nº 9.84/1999	Gestor do Contrato	5 (cinco) dias corridos a partir do recebimento	Setor de Contratos	Emitir relatório resumindo todos os atos praticados e decisões emitidas no processo, fazendo correlação com a legislação, cláusulas do Edital e do Contrato.
9. Aplicar a penalidade sugerida pelo Gestor do Contrato, ou outra que entenda razoável, ou determinar o arquivamento	Art. 87, incisos I, II ou III, da Lei nº 8.666/93 Art. 7º da Lei nº 10.520/2002	Diretor Geral	30 (trinta) dias	Direção Geral	Emitir decisão motivada de forma clara, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de decisões e relatórios anteriores.
10. Publicar o resultado e apensar ao processo principal.	Orientação Normativa nº 02/2009 da Advocacia Geral da União	Gestor do Contrato	5 (cinco) dias corridos a partir do recebimento	Setor de Contratos	Publicar a decisão e apensar o processo de penalidade ao processo de contratação, tanto fisicamente quanto no sistema de tramitação de processos. Lavrar uma declaração e anexar ao processo principal.