

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Silvério Gonçalves Cordeiro

**Fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos
contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na
Universidade Federal de Juiz de Fora - MG**

Juiz de Fora
2023

Silvério Gonçalves Cordeiro

Fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Juiz de Fora - MG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Marcos Tanure Sanabio

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cordeiro, Silvério Gonçalves.

Fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Juiz de Fora - MG / Silvério Gonçalves Cordeiro. -- 2023.

176 p.

Orientador: Marcos Tanure Sanabio

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, 2023.

1. Fiscalização de Contratos. 2. Terceirização. 3. Administração Pública. I. Sanabio, Marcos Tanure, orient. II. Título.

Silvério Gonçalves Cordeiro

**FATORES CONDICIONANTES PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - MG**

Dissertação apresentada
ao Mestrado Profissional
em Administração Pública
em Rede (PROFIAP-UFJF)
da Universidade Federal
de Juiz de Fora como
requisito parcial à
obtenção do título de
Mestre em Administração
Pública. Área de
concentração:
Administração Pública

Aprovada em 12 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Tanure Sanabio - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim Barra

Universidade Federal de São João del-Rei

Profa. Dra Vânia Aparecida Rezende

Universidade Federal de São João del-Rei

Profa. Dra Cintia Loos Pinto

Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 07/12/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Tanure Sanabio, Professor(a)**, em 12/12/2023, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Magela Jardim Barra, Usuário Externo**, em 13/12/2023, às 09:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Loos Pinto, Professor(a)**, em 15/12/2023, às 22:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vânia Aparecida Rezende, Usuário Externo**, em 19/12/2023, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Uffj (www2.uffj.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1614479** e o código CRC **BA7F0AA3**.

Dedico este trabalho à equipe da Gerência de Fiscalização e Administração de Contratos da UFJF, que serviram de inspiração para que este trabalho fosse possível.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela benção da vida, pela força e oportunidade de vivenciar esta grande conquista.

Aos meus pais, pelos incansáveis exemplos de dedicação e honestidade. Aos meus irmãos Willian e Sabrina, amigos e companheiros de toda a vida.

À minha noiva, Ana Paula, por estar sempre presente com seu incentivo e companheirismo, tão fundamentais.

Ao meu orientador, professor Marcos Tanure, que, em meio a tantas demandas e compromissos sempre foi disponível e assertivo em suas considerações e orientações, parte essencial da materialização deste trabalho.

A todos os professores da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFJF, que tão bem nos inspiraram e compartilharam dos seus conhecimentos de maneira ímpar, em especial ao professor Virgílio, pela paciência e cordialidade em nossas solicitações e dúvidas.

À equipe da Gerência de Fiscalização e Administração de Contratos da UFJF, em especial à gerente Elizângela, pelo aprendizado e inspiração, para que este trabalho fosse possível.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, por me conceder esta maravilhosa oportunidade, Instituição que tanto admiro.

Meus mais sinceros agradecimentos a todos...

RESUMO

A gestão e a fiscalização de contratos são aspectos essenciais das contratações públicas, têm por objetivo acompanhar bens adquiridos ou serviços contratados. Nesse universo, destacam-se os serviços terceirizados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra que, conforme a Instrução Normativa 05/2017, são os serviços em que os empregados ficam à disposição do contratante e, ainda, possibilita sua fiscalização. Contudo, falhas no acompanhamento desses contratos podem ocasionar danos variados ao contratante, como a ratificação ou recebimento de um serviço de baixa qualidade. Assim, objetivando os benefícios advindos do controle adequado dos serviços, a dissertação buscou responder quais fatores são condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF. Desse modo, realizou-se pesquisas documentais e de campo, na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa, com as quais, pretendeu-se evidenciar, a partir das experiências e vivências dos entrevistados, os requisitos de qualidade mais relevantes para a gestão e fiscalização dos contratos, a fim de elencar os principais fatores, desafios e considerações, que corroboram para o aprimoramento de sua operacionalização. Os resultados demonstraram que os fatores de aprimoramento compreendem: ter o apoio dos chefes imediatos, realizar a seleção de servidores com perfil adequado, estabelecer o mapeamento dos processos de trabalho. Ainda, possuir um quantitativo suficiente de servidores, observar a legislação e os contratos, manter um ambiente de cooperação com as empresas. Ademais, manter um sistema de gerenciamento de informações, promover a reciclagem eventual de conhecimentos e, ainda, manter a impessoalidade nas relações de trabalho.

Palavras-Chave: Fiscalização de Contratos, Terceirização, Administração Pública.

ABSTRACT

The management and inspection of contracts are essential aspects of public procurement, with the objective of monitoring purchased goods or contracted services. In this universe, outsourced services with Exclusive Dedication of Labor stand out, which, according to Normative Instruction 05/2017, are services in which employees are available to the contractor and also enable their supervision. However, failures to follow up on these contracts can cause various damages to the contracting party, such as ratification or receipt of a low-quality service. Thus, aiming at the benefits arising from the adequate control of services, the dissertation sought to answer which factors are conditioning factors for the success of the management and inspection of outsourcing contracts with exclusive dedication of labor at UFJF. In this way, documentary and field research was carried out, in the field research semi-structured interviews were carried out with the research subjects, with which the aim was to highlight, based on the experiences of the interviewees, the most relevant quality requirements for the management and supervision of contracts, in order to list the main factors, challenges and considerations, which contribute to improving their operationalization. The results showed that the success factors include: having the support of the immediate superiors, carrying out the selection of servers with an adequate profile, establishing the mapping of the work processes. Also, having a sufficient number of servers, observing legislation and contracts, maintaining an environment of cooperation with companies. In addition, maintaining an information management system, promoting the eventual recycling of knowledge, and maintaining impersonality in work relations.

Keywords: Contract Inspection, Outsourcing, Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Delimitação da Área de Atuação do Estado	26
Quadro 2 - Serviços Terceirizados Contratados pela UFJF 2022.	65
Quadro 3 - Fatores Essenciais à Gestão e Fiscalização de Contratos:	122
Gráfico 1 – Comparativo entre o quantitativo contratado e executado dez. 2022.	81
Gráfico 2 – Composição dos trabalhadores terceirizados UFJF, dez. 2022.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contratos de Terceirização Vigentes na UFJF em dez. 2022	53
Tabela 2 – Despesas da UFJF com contratos de terceirização de 2016 a 2021 (em R\$).	56
Tabela 3 – Força de trabalho Contrato 12/2021 – Apoio Administrativo JF.	66
Tabela 4 – Força de trabalho Contrato 47/2019 – Apoio Adm. e Portaria GV.....	67
Tabela 5 – Força de Trabalho Contrato 74/2018 – Apoio a Ações Culturais JF.....	68
Tabela 6 – Força de Trabalho Contrato 23/2020 – Limpeza e Conservação JF.	70
Tabela 7 – Força de Trabalho Contrato 40/2021 – Manutenção Predial.....	72
Tabela 8 – Força de trabalho Contrato. 37 e 38/2021 – Vigilância Armada JF.	74
Tabela 9 – Força de trabalho Contrato 43/2021 – Portaria JF.	75
Tabela 10 – Força de trabalho Contrato 59/2019 – Monitoramento JF.	76
Tabela 11 – Força de trabalho Contrato 63/2019 – Transporte JF.....	78
Tabela 12 – Força de trabalho Contrato 23/2022 – Transporte GV.	79
Tabela 13 – Variação dos Custos Decorrentes de Repactuações em 2022.	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANS	Acordos de Níveis de Serviços
ASO	Atestado de Saúde Ocupacional
BPMN	<i>Business Process Model and Notation</i>
BPMS	<i>Business Process Management Systems</i>
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COESF	Coordenação de Execução e Suporte Financeiro
CTPS	Carteiras de Trabalho e Previdência Social dos Trabalhadores
CONSU	Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DEMO	Dedicação Exclusiva de Mão de Obra
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
GFAC	Gerência de Fiscalização Administrativa de Contratos
RE	Recurso Extraordinário
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ER-TRAB	Equipe Regional Trabalhista
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
NPM	<i>New Public Management</i>
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PAS	Processo Administrativo Sancionador
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFV	Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	20
2.1.1 Breve Contexto Histórico	20
2.1.2 A Administração Pública Gerencial.....	22
2.1.3 Reforma do Aparelho De Estado e o Gerencialismo Público Brasileiro	24
2.1.4 Perspectiva Crítica quanto ao Modelo Gerencialista	27
2.2 TERCEIRIZAÇÕES NO SETOR PÚBLICO.....	29
2.2.1 Perspectiva crítica quanto à Terceirização dos Serviços.....	36
2.3 CONTROLE DE RESULTADOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	39
2.3.1 A Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos de Terceirização	40
2.3.2 Agentes da Gestão e Fiscalização, conforme a IN 05/2017.....	44
2.3.3 A Conta Vinculada como um Instrumento de Gestão de Riscos	48
2.4. TERCEIRIZAÇÕES COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFJF	51
3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	58
3.1 NATUREZA DA PESQUISA.....	58
3.1.1 Orientação.....	58
3.1.2 Tipo de pesquisa.....	59
3.2 TÉCNICAS DE COLETA DE INFORMAÇÕES E FONTES.....	60
3.2.1 Levantamento dos dados	60
3.3 INSTRUMENTO DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO QUALITATIVA	62
3.3.1 Tratamento dos dados	62
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	64
4.1 SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS PELA UFJF	64
4.1.1 Apoio Administrativo – Campus Juiz de Fora:	66
4.1.2 Apoio Administrativo e Portaria – Campus Governador Valadares:	67
4.1.3 Apoio a Ações Culturais – Campus Juiz de Fora:.....	68
4.1.4 Limpeza e Conservação – Campus Juiz de Fora:	69
4.1.5 Manutenção Predial – Campus Juiz de Fora	71

4.1.6 Vigilância Armada – Campus Juiz de Fora e Governador Valadares.....	73
4.1.7 Portaria – Campus Juiz de Fora.....	75
4.1.7 Videomonitoramento – Campus Juiz de Fora.....	76
4.1.8 Transporte – Campus Juiz de Fora.	77
4.1.9 Transporte – Campus Governador Valadares	78
4.1.10 Resultados e Discussões acerca dos Serviços Terceirizados.....	79
4.2 PROCEDIMENTOS E ROTINAS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO	85
4.2.1 Procedimentos Iniciais	87
4.2.2 Procedimentos Mensais	89
4.2.3 Procedimentos Para Extinção Do Contrato.....	94
4.3 RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	97
4.3.1 Organização da Gestão e Fiscalização Contratual.....	97
4.3.2 Execução da Gestão e Fiscalização Contratual	104
4.3.3 Controle da Gestão e Fiscalização Contratual	110
4.3.4. Triangulação Dos Dados	119
4.4 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	123
5 CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE A – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	137
APÊNDICE B – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO:	142
APÊNDICE C – RECIBO DE ENTREGA RTC:	174

1 INTRODUÇÃO

A gestão e a fiscalização de contratos são aspectos essenciais das contratações públicas, tendo como papel fundamental o acompanhamento e o controle da entrega dos bens e serviços em conformidade ao contratado. Contudo, as dificuldades operacionais dessas supervisões representam desafios para gestores e fiscais, o que demanda certa roteirização e planejamentos adequados dos processos de trabalho, além de grande proficiência e conhecimentos destes profissionais.

Dentre as modalidades de contratações públicas, destacam-se as contratações de serviços que, no entendimento de Queiroz (1998), representam técnicas administrativas que permitem a delegação a terceiros de atividades acessórias, o que possibilita ao delegante o enfoque nos seus objetivos essenciais. Essa técnica, já consolidada nas contratações públicas, pode ser observada no âmbito das autarquias federais, como a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pela delegação de serviços, como manutenções diversas, reformas, serviços especializados de informática, limpeza, vigilância, apoio administrativo e outros, à empresas que, dentre outros requisitos, demonstram capacidade técnica para desenvolvê-los.

Nesse universo, destacam-se as terceirizações com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) que, conforme a Instrução Normativa 05/2017 (SEGES), são os serviços em que o modelo de execução exige que os empregados fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços e, ainda, nos quais a empresa contratada possibilite a fiscalização, pela contratante, dos aspectos relativos à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados ao contrato.

De modo geral, conforme o disposto no art. 39 da IN 05/2017, a gestão e a fiscalização têm por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos para os serviços contratados, verificando sua regularidade, quantos aos aspectos técnicos e administrativos, além de prestar apoio aos procedimentos de instrução processual, como prorrogações, repactuações e revisões, a fim de assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e das soluções relativas ao objeto contratado.

Assim, no que tange aos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, as falhas na gestão e na fiscalização, ou seja, o acompanhamento insuficiente, de forma mais imediata, pode ocasionar danos variados à contratante como a ratificação, ou recebimento, de um serviço de baixa qualidade e o seu dimensionamento inadequado, com conseqüente pagamento excessivo pelos serviços executados. Além disso, têm ainda o potencial de gerar, ao longo da execução contratual, a responsabilização subsidiária perante a Justiça do Trabalho, na qual a administração, diante do inadimplemento de valores pelas empresas terceirizadas aos seus funcionários, é corriqueiramente condenada a pagar por encargos trabalhistas desses, onerando sobremaneira os custos da contratação.

Partindo-se dessas constatações, a dissertação buscou evidenciar e responder a seguinte questão: **Quais fatores são condicionantes para o aprimoramento e o aperfeiçoamento da gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF?**

A esse respeito, são fatores condicionantes de aprimoramento o conjunto de elementos capazes de assegurar resultados satisfatórios, ou seja, englobam as características, situações e variáveis que impactam significativamente no sucesso de um empreendimento, como por exemplo metodologias de controle, procedimentos operacionais, conhecimentos técnicos, vistorias, relatórios situacionais e periódicos, entre outros. Conforme Colauto et al (2004), uma das contribuições dos fatores de sucesso é subsidiar o planejamento estratégico, assim, estas informações ganham relevância quando alinhadas aos objetivos institucionais.

A presente dissertação teve por objetivo geral: identificar os fatores condicionantes de aprimoramento que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF.

Além do objetivo geral, o projeto apresenta os seguintes objetivos específicos:

- **descrever** a gestão e a fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, assim como os principais contratos celebrados pela UFJF e suas características;
- **analisar** a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços, na UFJF e externos, os fatores que são fundamentais para a adequada gestão e fiscalização dos contratos;

- **propor** a formalização de processos a partir da modelagem do fluxo de trabalho das principais rotinas de gestão e fiscalização, com foco em seus aperfeiçoamentos.

O estudo, todavia, limitou-se aos contratos celebrados pela Universidade Federal de Juiz de Fora e que são disciplinados pela Instrução Normativa 05/2017, que trata da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a exemplo dos serviços de limpeza, asseio e conservação, vigilância patrimonial, apoio administrativo, dentre outros, excluindo-se assim demais formas de acompanhamento e controle, a exemplo da aquisição de bens e serviços especializados.

A relevância do trabalho deve-se ao potencial de contribuição adquirido a partir da compreensão dos fatores condicionantes de aprimoramento para o ajuste e o aprimoramento dos processos de gestão e fiscalização, considerando os benefícios advindos da gestão e do acompanhamento adequados da execução dos serviços, como a prevenção de falhas e a solução de irregularidades, que são reflexos do recebimento dos serviços em conformidade aos termos do contrato e, ainda, considerando a importância dos serviços bem executados para o funcionamento das instituições e órgãos públicos, por tratar-se de serviços essenciais. Além disso, justifica-se devido aos cuidados com o grande volume de recursos financeiros envolvidos nessas contratações, considerando em última análise o zelo pelo recurso público. Outros benefícios esperados pela adequada fiscalização dos serviços são a segurança jurídica, a economicidade de recursos e o potencial de evitar a responsabilização subsidiária da administração diante eventuais dissídios trabalhistas.

Quanto à estruturação, o trabalho é composto por quatro capítulos e seus respectivos subcapítulos. Inicialmente, a presente introdução que contextualiza o trabalho. Após, o segundo capítulo que apresenta o referencial teórico sobre a terceirização, em que se buscou compreender o contexto histórico de transformação dos paradigmas da administração pública que favoreceram o seu desenvolvimento. Nos capítulos seguintes, são apresentados os conceitos sobre a gestão e fiscalização de contratos e seus desdobramentos, de modo a contextualizar a dimensão e os desafios enfrentados quanto à terceirização de serviços. Por conseguinte, descreveu-se a situação da terceirização de serviços na UFJF, a fim de

compreender suas características e desafios para a Universidade. Logo após, foi detalhado o caminho metodológico percorrido, que compreendeu a coleta de dados, por vias como a pesquisa documental e entrevistas com servidores envolvidos com a gestão e fiscalização de contratos, nas quais se levantaram informações para a análise de evidências, e por fim, concluiu-se sobre os resultados encontrados. Compõe também o trabalho as referências bibliográficas, e os apêndices A e B.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nos tópicos que se seguem serão apresentados, sem a pretensão de esgotar o assunto, os conceitos mais relevantes que conduzem à compreensão da temática de estudo. A princípio, o tópico 2.1 busca compreender o fenômeno da terceirização conjuntamente com a contextualização dos paradigmas gerenciais da administração pública. Por sua vez, o tópico 2.2 traz os desdobramentos acerca da expansão da terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública Federal. No tópico 2.3 são abordados os mecanismos, processos e os principais atores da gestão e fiscalização contratual, bem como o embasamento legal que ampara suas atribuições. Já o tópico 2.4 descreve a situação dos principais serviços terceirizados contratados pela UFJF e os desafios decorrentes para a gestão e fiscalização. De modo geral, o referencial teórico fundamentou-se na pesquisa em artigos e periódicos, nas legislações gerais e específicas relacionadas ao tema, e ainda, buscou-se dimensionar os desafios que o tema apresenta para a UFJF.

2.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

2.1.1 Breve Contexto Histórico

A compreensão do fenômeno das terceirizações públicas, e, por conseguinte de sua gestão e fiscalização, está ligada a mudanças mais amplas na forma de gestão da Administração Pública, as quais representaram tentativas de rompimento dos paradigmas dominantes quanto ao seu modo de organização e controle, a princípio patrimonialista, posteriormente burocrático Weberiano, e modernamente Pública Gerencial. Apesar das inúmeras tentativas de reforma, mesmo não significando uma superação completa dos modelos anteriores, todas contribuíram à sua maneira para aproximar a Administração Pública a um estado de gestão mais aprimorado ao seu modo.

De forma geral, as tentativas de modernização da Administração Pública brasileira objetivaram readequar a estrutura administrativa com a intenção de

superar o modelo patrimonialista historicamente construído, caracterizado pelo clientelismo, populismo, ou seja, o fisiologismo das classes políticas dominantes.

O primeiro marco dessas tentativas de modernização ocorreu em meados da década de 1930, no governo provisório de Getúlio Vargas, que posteriormente viria a se tornar o Estado Novo. Houve, durante este regime ditatorial, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão que, conforme Pinho (1998), tentou implantar uma burocracia do tipo Weberiana no Brasil. Segundo o autor, o objetivo foi criar uma administração pública moderna, racional, burocrática, sintonizada com os novos tempos, capaz de desempenhar papéis cruciais na regulamentação econômica, no fomento ao crescimento industrial, no atendimento das crescentes demandas sociais e demais encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional.

Pinho (1998), contudo, argumenta que a reforma impulsionada pelo DASP, que registra o início de um paradigma burocrático, apenas aproximou-se do modelo Weberiano, tendo sua implantação sido distorcida e posteriormente abandonada pela cultura clientelista profundamente enraizada. O autor sustenta que, na prática, houve a construção de um modelo híbrido administrativo, em que se conviveu uma estrutura meio weberiana e a sólida estrutura patrimonialista, ainda que atualizada para parecer contemporânea.

Este modelo híbrido de administração continuou sendo a estratégia adotada pelos governos subsequentes para pôr em ação a estratégia desenvolvimentista, em que se estabeleceu um padrão duplo, onde os altos escalões da burocracia seguiram o padrão moderno, principalmente nas recém-criadas empresas públicas, e os escalões inferiores continuaram sujeitos a uma administração ineficiente e historicamente marcada por pressões e interesses patrimonialistas.

Conforme apontado por Pinho (1998), agora em um contexto democrático, o modelo também foi a solução encontrada pelo governo de Juscelino Kubistchek (1956/61) para dar conta da ambiciosa política de crescer “cinquenta anos em cinco”, visto que a estrutura tradicional não se ajustava mais à realidade econômica do país. Para o autor, optou-se pela estratégia de não enfrentar o problema ou reformar o sistema existente, mas sim pela construção de um novo sistema paralelo.

O modelo híbrido ganhou ainda mais relevância durante o período autoritário (1964/1985), visto que a prática autoritária e centralizadora conduzia a busca por

caminhos mais desimpedidos fora da estrutura burocrática estabelecida. Pinho (1998) esclarece que, através do decreto Lei nº 200/1967, o governo militar promoveu uma ambiciosa tentativa de reforma da estrutura do Estado em que se pretendeu contornar a rigidez da estrutura da administração direta e introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal, dessa forma, foram criadas novas empresas estatais, fundações e autarquias, a partir das quais se imaginou que seria possível compensar a defasagem da administração direta, o que resultou no alargamento amplo da administração indireta sob o argumento de que o esforço desenvolvimentista carecia de estruturas ágeis, desamarradas e desimpedidas.

Contudo, a crescente e rápida expansão da administração indireta, conforme destacado por Pinho (1998), fugiu ao controle do regime autoritário por consequência da grande autonomia adquirida por alguns órgãos governamentais. Isto fez surgir novas formas de articulação entre os interesses privados e a burocracia pública, o que na prática assumiu a forma de corrupção generalizada nos altos escalões do aparelho do Estado. Assim, para o autor, o patrimonialismo prevaleceu também sobre a administração indireta, possivelmente com uma voracidade maior que na administração direta.

A este respeito, os desajustes administrativos decorrentes do período autoritário somados ao esgotamento da estratégia desenvolvimentista, as sucessivas crises econômicas e a alta inflação, já no contexto brasileiro de redemocratização ao final da década de 1980, conduziram ao movimento reformista para a redução do Estado, de seu papel e suas funções. De forma mais ampla, o cenário de esgotamento das estratégias desenvolvimentistas nos países emergentes aliado ao esgotamento das políticas de Bem Estar Social nos países desenvolvidos, a crise fiscal, e as inúmeras queixas quanto ao sistema administrativo burocrático, formaram o terreno fértil para florescer o consenso político de caráter neoliberal, que defendia a redução do tamanho do Estado e a reforma de seu aparelho, movimento que resultou nas reformas administrativas do paradigma gerencial.

2.1.2 A Administração Pública Gerencial

O paradigma da administração pública gerencial no Brasil, conforme Paes de Paula (2004), decorreu dos debates sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esses debates se encontravam em um contexto internacional mais amplo, de reforma do aparelho do Estado.

Paes de Paula (2004) explicita que o movimento de reforma do Estado ganhou espaço principalmente durante os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Esse movimento representou uma resposta à crise do capitalismo vivenciada nos anos de 1970, a qual, segundo Abrucio (1997), representou o “esfacelamento” do tipo de Estado que predominou nos países de capitalismo avançado desde o final da Segunda Guerra Mundial. Este Estado esfacelado compreendia três dimensões características: econômica, social e administrativa. Medeiros (2014) explica que a dimensão econômica, sob influência keynesiana, foi caracterizada pela crescente intervenção estatal na economia; a dimensão social, representada pelo *Welfare State* ou estado de bem-estar social, assegurava políticas públicas na área social; por último, a dimensão administrativa estava relacionada à vigente forma de organização do Estado, o modelo burocrático weberiano.

O movimento reformista teve como pressuposto básico os princípios defendidos pelo Gerencialismo, ideário inspirado nas empresas privadas e nas prerrogativas pós-fordista de reestruturação produtiva (Bagguley¹, 1991 apud Paes de Paula, 2004). Conforme aponta Medeiros (2014), havia a convicção de que o setor privado era mais eficiente e preparado para efetivar, no setor público, medidas para a obtenção de bons resultados.

Dessa forma, emerge naquele momento o Modelo Gerencialista como um novo paradigma de Administração Pública, ou *New Public Management* (NPM). Nos Estados Unidos, segundo Paes de Paula (2004), o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública na década de 1990 com a publicação do livro de Osborne e Gaebler intitulado *Reinventando o Governo*, em 1992.

Para Costa (2010), essa reinvenção do governo:

¹ BAGGULEY, P. *Post-fordism and enterprise culture: flexibility, autonomy and changes in economic organization*. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N.(Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.

Compreendia a adoção de uma série de princípios capazes de torná-lo catalizador, pertencente à comunidade, responsável, competitivo, orientado por missões, avaliado por resultados, voltado para as necessidades dos clientes, empreendedor, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado. Todos esses princípios se identificam com o programa da NPM, que buscava fazer o governo funcionar melhor, custar menos e obter resultados (COSTA, 2010 p. 152).

Costa (2010) argumenta que a NPM se fundamenta no pressuposto da racionalidade econômica. O espaço de intervenção do Estado se concentra em funções regulatórias, reduzindo-se; as políticas sociais têm sua execução delegada a terceiros; os cidadãos são referidos como clientes; bens e serviços públicos, avaliados pelo mercado; organismos públicos passam a adotar técnicas de gestão privada (management), focalizando a eficiência; funcionários públicos avaliados por critérios de desempenho, próximo aos utilizados no meio empresarial (COSTA, 2010).

No Brasil, esse movimento pela reforma do Estado ganhou força na década de 1990. Conforme destaca Paes de Paula (2004), a crise na estratégia econômica do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; às estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Assim, a reforma oriunda do ideário *New Public Management* também foi a resposta encontrada no Brasil diante do diagnóstico da crise do Estado.

2.1.3 Reforma do Aparelho De Estado e o Gerencialismo Público Brasileiro

De inspiração gerencialista, a reforma do Estado no Brasil foi apontada como estratégia para superação da crise. Medeiros (2014) explicita que para tanto, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. A iniciativa de reforma foi desenvolvida na primeira gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

O Plano Diretor, segundo Medeiros (2014), propôs uma redefinição do Papel do Estado a partir da perspectiva de que a crise, num sistema capitalista, seria decorrente do funcionamento irregular do Estado ou do mercado, a exemplo da crise econômica dos anos de 1920 e 1930 que se originou do mau funcionamento do mercado, por outro lado, nos anos de 1980 foi a crise do Estado que pôs em xeque o modelo econômico vigente.

Nesse sentido, a crise do Estado foi definida como:

Uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento das estratégias estatizantes de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da Administração Pública Burocrática (BRASIL, 1995, p.11).

Conforme Paes de Paula (2004), a Reforma do Estado integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional e foi viabilizada pela promulgação da emenda constitucional nº 19, de 1998. Esta reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos:

As “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras; b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio (PAES DE PAULA, 2004, p. 38).

Ainda segundo Paes de Paula (2004), no âmbito das atividades de caráter competitivo estavam os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam oferecidos tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal, ou terceiro setor. Este processo de transferência dos serviços não-exclusivos a entidades privadas sem fins lucrativos e patrocinado pelo poder público foi denominado de Publicização. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, conforme o quadro 1, seriam submetidas à licitação

pública e contratadas com terceiros, ou seja, tratou-se da Terceirização (PAES DE PAULA, 2004).

Quadro 1 - Delimitação da Área de Atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ Publicização	↓ Privatização
Atividades Auxiliares	←-----terceirização-----→		

Fonte: Bresser Pereira (1998).

De acordo com o Plano Diretor, havia ainda no aparelho do Estado o setor de produção de bens e serviços para o mercado. Segundo Bresser-Pereira (1998), a princípio, o Estado interveio forte nessa área sob a justificativa que não havia interesses privados devido a necessidade de investimentos pesados demais para o setor, a exemplo de setores de infraestrutura, industriais e de mineração. Por outro lado, investiu-se também em setores monopolistas que poderiam ser autofinanciados a partir dos elevados lucros que seriam gerados. Entretanto, conforme aponta Bresser-Pereira (1998), a partir dos anos de 1980, era o Estado que estava em crise fiscal, sem recursos para investir, e, pelo contrário, necessitando reduzir suas dívidas que haviam aumentado muito. Nesse sentido, influenciada pela corrente gerencialista, uma das estratégias para o ajuste fiscal seria a privatização, sob a justificativa de que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que poderia ser melhor e mais eficientemente controlado pelos mecanismos de mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A proposta do Plano Diretor foi reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, além disso, a reforma também pretendeu transformar o

modelo de administração pública vigente, pois havia ainda duas outras dimensões no processo de reforma – a cultural e a de gestão. Paes de Paula (2004) explica que, no que se refere à dimensão cultural, o Plano apontava a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado. Nesse sentido, o “salto adiante”, conforme apontado no Plano, seria uma Administração Pública Gerencial, voltada para o controle dos resultados, na qual o cidadão se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado, e os servidores têm renovada a visão de seu papel (MEDEIROS, 2014).

Medeiros (2014) ensina que, como benefícios advindos da parceria entre Estado e sociedade estaria a redução do seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais. Assim, pretendeu-se reforçar a governança do Estado, superando a administração burocrática e suas disfunções, considerada rígida e ineficiente, em favor de uma administração orientada para o cidadão, que seria a administração gerencial, a princípio defendida como flexível e eficiente.

2.1.4 Perspectiva Crítica quanto ao Modelo Gerencialista

Em aspectos gerais, a NPM e o movimento gerencialista foram uma tentativa de resposta à crise fiscal e/ou de governabilidade dos Estados a partir dos anos 70, a princípio em nações desenvolvidas, e posteriormente nas nações em desenvolvimento. Esse movimento teve inspiração na iniciativa privada, pois havia a convicção de que o setor empresarial era mais eficiente e mais bem preparado que o setor público na condução de reformas e na implementação de estratégias que conduziram a melhores resultados.

Conforme apontado por Motta (2013), a Nova Administração Pública recuperou ideais do liberalismo clássico, em defesa da redução do escopo e do tamanho do Estado e da inserção dos mecanismos de mercado no governo. A partir dessa perspectiva, a administração pública deveria apenas direcionar os serviços e

não executar diretamente, contratando-os no mercado a partir de provedores diversos por meio das terceirizações.

Além de outras recomendações, essa concepção propôs que a administração se beneficiasse da competição entre os provedores dos serviços, a partir da maior descentralização e privatização, com maior autonomia para esses gestores. Assim, o governo deveria dedicar-se a executar as funções que lhe fossem exclusivas, ou seja, inadequadas à execução e ao controle pelos mecanismos de mercado. Aos servidores caberia o desempenho das atividades fins do Estado. Além disso, os cidadãos deveriam ser concebidos como clientes e usuários dos serviços públicos.

Para Motta (2013), a NPM representou uma abordagem gerencialista distinta, com foco no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. O foco no cliente buscou incorporar singularidades individuais nas demandas do cidadão, o foco no gestor buscou proporcionar maior autonomia e flexibilidade para os ajustes de resultados na tentativa de construir uma cultura organizacional com valores da iniciativa privada, o foco no resultado buscou implementar na Administração Pública o planejamento estratégico, assim como metas e indicadores de desempenho, já o foco no desempenho viria substituir em partes as avaliações por competições de mercado.

Contudo, apesar das proposições e intenções da NPM, Motta (2013) destaca que o modelo sofreu críticas acerca dos limites de sua teoria e práticas administrativas, visto que não extinguiu os controles tradicionais, pois as descentralizações propostas vieram acompanhadas de novas centralizações e regras, na maioria das vezes aumentando o peso burocrático. Para o autor, as práticas privadas resultaram em ganhos moderados para a gestão pública, visto que as dinâmicas e as finalidades públicas estão sujeitas a um controle político acentuado, o que impediria respostas mais ágeis da Administração Pública. Além disso, a NPM reavivou a descrença dos cidadãos nos serviços públicos, visto que, embora houvesse a promessa de maior eficiência e desempenho, estes não foram percebidos pelos clientes usuários.

Dessa forma, é possível perceber que a NPM representou uma tentativa de superação das práticas burocráticas dos modelos de administração anteriores, com promessas de melhores resultados, menos gastos e maior eficiência a partir da incorporação de práticas privadas na gestão pública, com destaque para as

soluções de mercado para a prestação dos serviços públicos e a visão dos cidadãos como clientes usuários desses serviços. Entretanto, a busca de maior eficiência foi concebida a partir do objetivo de separação entre administração e política, ou seja, não houve a preocupação de se construir canais institucionais para a representação dos interesses. Assim, semelhante aos modelos anteriores, assumiu um caráter centralizador, e sem a perspectiva democrática, na prática, foram inviabilizadas muitas de suas pretensões, resultando em frustrações e decepção. Motta (2013) explica que as práticas administrativas são produto direto da interligação entre administração e política, portanto, os ganhos de eficiência dependem dessa interação, a qual deve conciliar mais as expectativas da sociedade e menos as preferências tecnocratas.

Ao encontro do apontado por Motta (2013), Paes de Paula (2004) afirma que um aparelho de Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas. Para tanto, é necessário criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais, a esse respeito, a autora destaca que no âmbito da Vertente Societal estão em curso experiências participativas com essas características, a exemplo dos Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo. Tais medidas viriam na contramão da tradição brasileira de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas pelo Executivo estatal.

Para Paes de Paula (2004), ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular. A autora pontua que, por ser demasiadamente rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política.

2.2 TERCEIRIZAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

A terceirização trata-se de uma técnica administrativa que, para Queiroz (1998), permitiu o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência a

terceiros de atividades acessórias ou secundárias da organização, permitindo o foco nas suas atividades ou objetivos principais.

Para o autor, sua origem se deu nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1940, durante o período da Segunda Guerra Mundial, tendo sido impulsionada pela necessidade de as indústrias bélicas se concentrarem na produção de armas, logo, passaram a terceirizar algumas atividades de suporte à produção mediante a contratação de outras empresas especializadas.

Nas décadas seguintes, em virtude de um contexto globalizado de busca por maior eficiência, frente às mudanças na organização da produção, com a crescente agilidade e flexibilidade no processo produtivo de bens e serviços, a utilização da mão de obra terceirizada ganhou força e se expandiu como estratégia segura e moderna de desenvolvimento econômico, apesar das numerosas acusações de precarização do trabalho e flexibilidade do vínculo jurídico com os trabalhadores. (DELGADO e AMORIM, 2015).

No âmbito público, a terceirização foi prevista inicialmente no Decreto Lei nº 200/1967, reflexo da Reforma Desenvolvimentista, cuja redação se destacava pelos princípios do planejamento, descentralização, delegação de competência, coordenação e controle (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Essa previsão está no artigo 10, § 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, cuja redação é a seguinte:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmensurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

Mendes (2020) destaca que, em momento posterior ao decreto Lei nº 200, a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro 1970, que estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, contribuiu para disciplinar a terceirização de serviços, uma vez que determinou que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas deveriam ser, de preferência, objeto de

execução indireta, mediante contrato de prestação de serviços (art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 5.645/1970).

No âmbito das empresas privadas, Santos e Biavaschi (2014) destacam que a Lei nº 6.019/74, lei do trabalho temporário, também contribuiu para disciplinar a terceirização ao promover mecanismos legais para as empresas enfrentarem a competitividade do sistema econômico globalizado. Neste mesmo sentido, conforme os autores, também contribuiu a Lei nº 7.102/83 que estendeu essa contratação atípica aos serviços de vigilância.

Atento ao movimento de expansão da nova relação de trabalho, gerada pela terceirização, e com o intento de salvaguardar os trabalhadores de uma possível precarização das condições de trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) normatizou, via Resolução nº 04, de 22 de setembro de 1986, o Enunciado nº 256, um texto que, conforme apontado por Santos e Biavaschi (2014), na prática, coibia a terceirização.

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nº 6.019, de 03.01.74, e 7.102, de 20.06.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços.” (ENUNCIADO Nº 256. TST, 1986)

Para Santos e Biavaschi (2014), esse foi o entendimento que expressava a jurisprudência à época e passou a balizar grande parte das decisões judiciais entre 1985/1990, na qual, ora reconhecia o vínculo de emprego direto entre o prestador dos serviços e a empresa beneficiária do trabalho, ora reconhecia a responsabilidade solidária das contratantes quando do inadimplemento de verbas trabalhistas devidas aos trabalhadores.

Apesar das crescentes controvérsias jurídicas que o movimento de flexibilização do trabalho acarretou, as políticas públicas, na primeira metade da década de 1990, impulsionadas pujantemente pelos ideais neoliberais, além de outras medidas, patrocinaram a desestatização e a terceirização na administração pública brasileira como estratégias para superar a crise do Estado, na tentativa de redefinir o seu papel. Nesse momento, motivado pela busca da modernização da máquina pública, o Estado promoveu a adoção de ferramentas gerenciais advindas do âmbito privado, como novas formas de organização da produção, a exemplo da qualidade total, da firma enxuta, das empresas em rede, da redução e da

subcontratação de mão-de-obra, em um processo que resultou na Reforma Gerencial de 1995 (SILVA, 2011).

Continuando Santos e Biavaschi (2014), em meio às fortes pressões pela flexibilização das normas de proteção social e do trabalho, o movimento de cunho liberal em defesa da terceirização causou impactos notórios na jurisprudência vigente. A esse respeito, o autor destaca que, diante do embate de pressões importantes, inclusive de alguns setores de trabalhadores terceirizados, o TST revisou o enunciado nº 256, em dezembro de 1993, o qual foi substituído pela Súmula nº 331, que dispôs:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. (Redação original, revisão da Súmula nº 256. TST, 1993)

A súmula nº 331 do TST, conforme Santos e Biavaschi (2014), mesmo tendo sido considerada à época um retrocesso ao freio normativo imposto pelo Enunciado nº 256/86, representou ainda um obstáculo à terceirização em meio à pressão de setores mais conservadores da sociedade que pressionavam pela sua regulamentação.

Contudo, em que pese o debate polêmico sobre os benefícios e custos da flexibilização das relações de trabalho e as questões que a terceirização suscita, em 07 de julho de 1997, consoante às propostas de reforma da Administração Pública, foi editado o Decreto nº 2.271, que disciplinou a contratação de serviços de forma indireta no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional. O decreto previa a possibilidade de terceirizar as atividades materiais, acessórias e complementares dos órgãos e entidades, expandindo assim o rol de serviços possíveis de serem contratados de forma indireta. A este respeito,

enumerava que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam desenvolvidas, preferencialmente, de forma indireta. (BRASIL, 1997).

Em resposta ao aprofundamento da terceirização no Poder Público, como consequência da reforma administrativa, o TST, em setembro do ano 2000, diante da fragilidade que a expansão da flexibilização do trabalho representou para os trabalhadores, tornou a revisar a súmula nº 331. Na oportunidade, foi alterado o inciso IV, incluindo em seu início a previsão de responsabilização subsidiária da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economias Mistas, ficando a nova redação com os seguintes dizeres:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que haja participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (Súmula nº 331 alterada (inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000).

A esse respeito, Costa (2013) destaca que, para a Justiça do Trabalho, se a empresa prestadora dos serviços terceirizados não cumprisse com suas obrigações trabalhistas, durante o decorrer ou encerramento dos contratos, a Administração Pública, enquanto tomadora dos serviços, responderia subsidiariamente pelos encargos, em outros termos, caso a empresa não arcasse com seus débitos, a Administração teria que quitá-los. Contudo, conforme o autor, esse entendimento representou uma flagrante contradição ao que prevê o §1º do art. 71 da Lei 8.666/1993, que determina a não responsabilidade da Administração a esses e outros encargos.

Assim dispõe o art. 71 e o §1º da Lei 8.666/93:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (BRASIL, 1993)

Para Costa (2013), o entendimento do TST acerca do §1º do art. 71 da Lei 8.666/1993 era de inconstitucionalidade do parágrafo, visto que deixava o trabalhador desamparado diante da inadimplência das empresas.

A evidente contradição dos enunciados da Lei e da Súmula, somado a inadimplências recorrentes das empresas, foi responsável por diversas condenações da Administração de forma subsidiária na Justiça do Trabalho, situação que suscitou a repercussão geral acerca da constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93. A ação foi solucionada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da apreciação da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 16, relator Min. Cezar Peludo, em 24/11/2010. Concluído o julgamento, foi considerada procedente, sendo reconhecida por maioria de votos a constitucionalidade da norma. A esse respeito, Costa (2013) observa que, com o efeito da apreciação da norma pelo STF, ficou determinada a impossibilidade da transferência imediata e automática para a Administração Pública dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes de inadimplência das empresas na execução do contrato, conforme determina o Art. 71 da Lei 8.666/93.

No entender de Santos e Biavaschi (2014), no entanto, explicam que o dispositivo da Lei de Licitações prevê que não se transfere à Administração Pública a responsabilidade sobre o pagamento aos empregados daquelas obrigações trabalhistas decorrentes do inadimplemento pelas empresas terceirizadas. Para os autores, ao desobrigar a Administração, a medida contribuiu para favorecer a ampliação da terceirização no serviço público.

Como decorrência da decisão exarada pela Suprema Corte Brasileira, a partir de 31/05/2011, a Súmula nº 331 do TST foi novamente alterada para adequar-se ao julgado, passando a ter a seguinte redação em seu inciso IV, ainda, tendo sido acrescentado o inciso V:

(...)

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

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

obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (...) (TST, 2011)

Relata Mendes (2020) que, o entendimento do STF foi que a mera inadimplência do contratado não pode transferir, de forma imediata, à Administração a responsabilidade dos pagamentos dos encargos trabalhistas. Assim, compreende-se que requer o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, próprios ao devido processo legal. Todavia, diante o novo entendimento sobre os desdobramentos da relação contratual, Cunha (2011) explica que, a comprovação de conduta culposa (sem intenção) da Administração, por culpa *in eligendo* (seleção dos fornecedores) ou culpa *in vigilando* (como falhas no processo de gestão e fiscalização dos contratos) têm ainda o potencial de acarretar tal responsabilização.

Ademais, Mendes (2020) destaca que, em agosto de 2018, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324/DF e o Recurso Extraordinário RE 958.252/MG, o STF reconheceu a constitucionalidade da terceirização de todas as etapas do processo produtivo das empresas, inclusive das atividades-fim, fixou-se no julgado, a seguinte tese de repercussão geral: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho em pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante” (STF, 2018).

Mendes (2020) indica que, ao encontro da mencionada decisão do STF, exarada em relação à iniciativa privada, foi publicado o Decreto nº 9.507, em 21 de setembro de 2018, que revogou o Decreto nº 2.271/97, cuja redação ampliou ainda mais o alcance da execução de forma indireta de serviços nos âmbitos da Administração Pública Federal, tratando de maneira indistinta as atividades acessórias (atividades-meio) e as atividades-fim.

Apesar da evidente ampliação dos serviços possíveis de serem contratados com terceiros, verifica-se que a legislação determinou limites à terceirização, prevendo quatro vedações expressas no art. 3º do referido decreto, quais sejam, as atividades:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 2018).

De forma geral, ainda que bastante debatida e criticada, no aspecto jurídico, como na literatura, é possível perceber que os desdobramentos acerca da terceirização contribuíram para sua expansão, tanto no âmbito público, quanto no privado. Nesse sentido, notoriamente, no serviço público a prática se consolidou e, em termos gerais, todo serviço que não é diretamente executado por servidores da Administração Pública, pode-se entender como terceirizado. Contudo, como aponta Mendes (2020), a típica e reconhecida terceirização é distinguida por contratos que contenham dois elementos: a prestação de serviços de natureza continuada, cuja execução se estende por mais de um exercício financeiro, e o regime de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO), cuja execução mantenha os funcionários à disposição nas dependências do contratante.

2.2.1 Perspectiva crítica quanto à Terceirização dos Serviços

Em que pese os supostos benefícios econômicos e de eficiência que justificaram a terceirização, essa tem sido objeto de análise e críticas. Para se compreender melhor o fenômeno, é preciso entender o contexto econômico e político formado a partir das crises dos anos de 1970, no qual emergiram os consensos políticos neoliberais que, progressivamente, questionaram as diversas formas de regulação e coordenação estatal, internacional e nacionalmente, relacionadas ao padrão de organização capitalista.

Para Santos (2013), os desdobramentos econômicos, políticos e ideológicos das crises vivenciadas no período resultaram na promoção de medidas desregulamentadoras do câmbio, dos juros, dos fluxos de capitais, do comércio internacional, dos serviços, do mercado, das relações de trabalho e de restrições sindicais. Assim, para esse autor, houve a redução de diversas formas de regulação

estatal, assumindo a forma de controle de gastos públicos, privatizações, reformas políticas e sociais, trabalhistas e previdenciárias.

No entendimento de Santos e Biavaschi (2014), esse contexto de profundas transformações e instabilidade foi o pano de fundo que justificou a busca por maior flexibilidade como estratégia competitiva, elemento decisivo naquele momento para reduzir custos e riscos. Para esses autores, neste período as empresas realizaram diversas estratégias de ajustes, tais como, verticalização e externalização da produção, promoção de novas redes de fornecedores, abertura de novos mercados, maior utilização de métodos e técnicas para aumentar a racionalização da produção e do emprego, reorganização das formas de distribuição dos produtos, entre outras medidas.

Conforme Santos e Biavaschi (2014), a enorme maioria dos processos de terceirização decorrentes deste período que foram justificados como “modernos”, mais racionais e eficientes, na prática, não provieram do aumento da produtividade do trabalho, de maior eficiência organizacional interna ou entre empresas, mas, ao contrário disso, resultaram da lógica da redução de custos, com forte deterioração das condições de trabalho, redução salarial e de direitos sociais do trabalhador. Assim, a busca de maior flexibilidade também foi a estratégia adotada para justificar mudanças nas relações de trabalho. Dessa forma, na tentativa de reduzir custos e riscos, empresas pressionaram governos e sindicatos para a redução de direitos e encargos trabalhistas, bem como para a introdução de novas formas de contratação, uso e remuneração dos empregados.

Esse contexto de maior incerteza no padrão de organização do capitalismo contemporâneo, com o aumento da competição entre as empresas nacional e internacionalmente, somados à desregulamentação dos mercados, das relações de trabalho, ao incremento das estratégias competitivas, corroborou para alterar a correlação de forças em prejuízo dos trabalhadores e suas organizações.

Um estudo publicado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), através da nota técnica 172 em março de 2017, investigou a relação entre a terceirização e a precarização das condições de trabalho no Brasil. Os pesquisadores por meio do exame dos dados publicados, de 2007 a 2014, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas

(CNAE) puderam verificar, entre outras constatações, que nas atividades tipicamente terceirizadas a taxa de rotatividade no emprego é duas vezes maior que nas atividades tipicamente contratantes; a remuneração dos trabalhadores era inferior em média a 23,4%; além disso, o percentual de afastamentos por acidentes no trabalho é consideravelmente mais elevado; quanto à jornada de trabalho, 85,9% dos vínculos nas atividades terceirizadas tinham jornadas entre 41 a 44 horas semanais, já, nos setores tipicamente contratantes, a proporção foi de 61,6%. De forma geral, o estudo concluiu que nas atividades tipicamente terceirizadas, as condições de trabalho e a remuneração são inferiores às verificadas nas atividades tipicamente contratantes.

Para o Dieese (2017), a regulamentação irrestrita da terceirização, em qualquer etapa da atividade produtiva das empresas, inclusive da quarteirização, contribui para o aprofundamento das diferenças entre os regimes de trabalho, com aumento da precarização das condições de trabalho e da remuneração, implicando assim uma piora na distribuição de renda no país e o aumento da insegurança no emprego. De tal maneira, em vez de ser uma solução para as empresas, a terceirização pode se transformar em risco adicional à retomada do crescimento econômico e do emprego.

A este respeito, Santos e Biavaschi (2014) defendem que cabe aos governos colocar limites à ação predatória capitalista a partir de uma perspectiva de regulamentação da terceirização que eleve a produtividade do trabalho e a eficiência produtiva, sem, contudo, significar a precarização das condições de trabalho.

Quando analisado a perspectiva da terceirização no setor público, Santos e Biavaschi (2014) argumentam que é incabível a essas instituições, que buscam contribuir para a construção de um mundo do trabalho estruturado nos valores da justiça e da equidade condizente com os valores democráticos, promoverem tal situação, cabendo a elas, de outro modo, colocar freios à ação danosa de estratégias fáceis e espúrias de competitividade centradas na redução de custos do trabalho. Cabe-lhes, assim, construir e manter mecanismos de regulação que de fato elevem a produtividade, compatíveis com a elevação do padrão trabalhista e de organização sindical, de modo a preservar e ampliar as conquistas dos direitos da cidadania, do trabalho e da proteção social, compatíveis com os princípios da

dignidade humana e do valor social do trabalho, ambos previstos na Constituição Federal de 1988.

2.3 CONTROLE DE RESULTADOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os contratos administrativos são todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja acordo de vontades, para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas. No que tange às terceirizações, estes contratos representam o meio pelo qual a Administração formaliza com terceiros a realização de atividade destinada a obter determinada utilidade de seu interesse (MENDES, 2020).

Conforme dispõe a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (nova Lei de licitações), em seu art. 89, § 2º:

Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta. (BRASIL, 2021)

Além disso, são cláusulas necessárias em todo contrato administrativo, dentre outras, as que definem o seguinte:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
[...]
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
[...]
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
[...]
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
[...]
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta (BRASIL, 2021).

Além de criar o vínculo jurídico entre a Administração e a empresa contratada, o contrato administrativo também se configura como um instrumento para o

estabelecimento de parâmetros de qualidade, ou seja, dos resultados esperados com a entrega de bens e a execução dos serviços ou obras contratadas. Dessa forma, o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial (BRASIL, 2021).

A este respeito, o art. 140 da Lei 14.133/2021, trata dos procedimentos de recebimento, ou seja, a verificação da entrega do objeto contratado:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais (BRASIL, 2021).

Conforme Costa (2013), esta etapa compõe a liquidação da despesa, fase na qual importa observar os requisitos contratuais e o implemento da condição por parte do contratado, assim, uma vez cumprido os requisitos, o fiscal atesta a conformidade do serviço, ou fatura de cobrança, e mediante o ato de atesto a despesa pode ser liquidada e paga. Trata-se, portanto, de etapa fundamental ao processamento da despesa pública, momento que antecede ao pagamento. Nesse sentido, à Administração cabe o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos para garantir o cumprimento das disposições acordadas (MENDES, 2020).

2.3.1 A Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos de Terceirização

A qualidade das contratações públicas está relacionada principalmente a três etapas fundamentais, inicialmente o planejamento/especificação da contratação, posteriormente a seleção adequada dos fornecedores ou prestadores de serviços, e por fim, o acompanhamento por meio da gestão e fiscalização dos contratos avençados. Entretanto, conforme Almeida (2009), a gestão e fiscalização dos serviços terceirizados tornou-se um verdadeiro “*Calcanhar de Aquiles*” da

administração pública no Brasil, visto que boas licitações e contratos acabam perdidos em meio às ingerências da terceirização.

A este respeito, a Lei 8.666/93, conhecida como Lei de licitações e contratos, foi um importante instrumento legal que disciplinou as contratações públicas, seus artigos normatizaram o processo de licitação, contratação e fiscalização dos bens e dos serviços contratados pela Administração Pública Federal. Tratou-se, portanto, da norma disciplinadora do processo de aquisição, gestão e acompanhamento dos bens e serviços contratados.

Com relação ao acompanhamento dos contratos, Salvino e Ferreira (2009) afirmam que, a Administração ao celebrar um contrato de prestação de serviços, investe-se no poder-dever de sua fiscalização, a fim de exigir uma prestação em caráter geral, permanente, regular e eficiente. Este poder-dever da Administração de fiscalizar decorre, conforme descrito por Martelli (2011), do privilégio da imposição de cláusulas exorbitantes, características dos contratos administrativos, que lhes conferem uma série de prerrogativas que não são admitidas às contratações entre particulares, como a alteração e rescisão unilateral, a aplicação de penalidades e a fiscalização propriamente. O artigo 58 da Lei 8.666/93 trouxe expressas essas cláusulas, cuja redação é a seguinte:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo. (BRASIL, 1993)

Tais prerrogativas, no entendimento de Manarino (2017), são concedidas aos entes públicos enquanto parte contratante e se justificam pela necessidade de proteção à supremacia e indisponibilidade do interesse público.

A respeito da execução e fiscalização contratual, a Lei 8.666/93 em seu art. 66 e 67 dispôs que:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. (BRASIL, 1993)

Ademais, conforme a mencionada Lei, coube ao representante da Administração, ou seja, ao fiscal do contrato, o dever de acompanhar e fiscalizar sua execução, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, a fim de garantir a entrega pactuada.

Para Kinczeski (2020), a Lei 8.666/93 tratou de forma sucinta a temática do acompanhamento e fiscalização dos contratos, demandando, assim, maiores desdobramentos. Nesse sentido, Silva (2015) explica que, a fim de roteirizar as práticas de fiscalização pela fixação de parâmetros e procedimentos aos agentes responsáveis, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou a Instrução Normativa (IN) nº 02 em 30 de abril de 2008. A IN 02/2008, conforme Manarino (2017), trouxe em seu anexo IV o “Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra”, minucioso roteiro de práticas e rotinas a serem adotadas pelo fiscal a fim de garantir o fiel cumprimento do contrato. Essas rotinas foram divididas em “iniciais”, “mensais”, “diárias”, “especiais”, “por amostragem” e “por ocasião da rescisão contratual”, contendo, ainda, medidas para o caso de irregularidades durante a execução dos serviços.

Na compreensão de Kinczeski (2020), devido a toda a complexidade da atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos terceirizados, houve a necessidade de publicação da IN nº 06/2013, que alterou a IN 02/2008 e inovou ao desmembrar funções, definindo as figuras do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, conforme a seguinte definição:

I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013) (BRASIL, 2013)

Assim, a partir da IN 06/2013, observou-se uma maior diferenciação entre as atividades de gestão e fiscalização do contrato. Tal fato já havia sido observado por Cunha (2011), quando explica que a gestão do contrato é um serviço geral de administração dos instrumentos contratuais; a fiscalização, por outro lado, remete-se às atividades mais pontuais e especializadas, cujo desempenho torna indispensável que a Administração Pública designe formalmente um agente, com conhecimento técnico suficiente. Ainda, segundo o autor, tal agente, o fiscal, deverá desempenhar minuciosa conferência qualitativa e quantitativa dos serviços conforme contrato, assim como fiscalizar o pagamento dos encargos trabalhistas e seus consectários em relação aos funcionários das terceirizadas, evitando futuras condenações da Administração por responsabilidade solidária e subsidiária.

Com relação às inovações trazidas pela IN 06/2013, outro importante incremento previsto no normativo foi a Conta Vinculada, instrumento para o provisionamento de valores que são depositados pela Administração em conta própria, bloqueada para movimentação, como garantia do pagamento de encargos trabalhistas das empresas contratadas. A Conta Vinculada e seus desdobramentos serão abordados em tópico específico do referencial teórico.

Ainda, devido à necessidade de ajustes e aperfeiçoamentos, sucederam-se à IN 06/2013 as Instruções Normativas nº 03, de 24 de junho de 2014 e nº 04 de 19 de março de 2015, contudo, tais Instruções foram revogadas pela IN nº 05, de 26 de maio de 2017. A nova IN 05/2017, para Serafim (2018), representou uma série de adequações à gestão/fiscalização de contratos no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, com novidades como a definição do fiscal setorial, a fiscalização pelo público usuário e o pagamento pelo fato gerador como alternativa à conta vinculada. Além disso, Kinczeski (2020) explica que a nova IN renomeou os chamados Acordos de Níveis de Serviços (ANS) para Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que foram introduzidos nos termos de referência e nas redações das minutas de contratos por determinação do MPOG.

Importante destacar que foi promulgada, em 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133, nova Lei de Licitações e Contratos, que atualiza e aperfeiçoa os

procedimentos para licitação, contratação, e fiscalização, antes normatizados pela Lei 8.666/93. Além de outras inovações, a nova Lei reforça a imprescindibilidade da regular e adequada gestão e fiscalização contratual quanto ao risco de responsabilização subsidiária nas contratações de serviços contínuos, ao mesmo tempo em que garante à Administração a possibilidade de juntar elementos para sua defesa quando estes riscos se efetivarem, visto que, a partir de sua vigência, torna-se necessário comprovar falhas na fiscalização para ocorrer a condenação subsidiária. Assim dispõe o art. 121, § 2º:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

(...)

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (...)
(BRASIL, 2021)

Assim, diversos normativos contribuíram para o aprimoramento do processo de gestão e fiscalização dos contratos, os quais, quando publicados, envolveram esforços de adequação dos órgãos e das equipes de fiscais. Nesse sentido, na próxima seção serão discutidas as atribuições e atividades dos agentes responsáveis pelo processo de fiscalização com base na IN 05/2017.

2.3.2 Agentes da Gestão e Fiscalização, conforme a IN 05/2017

Os termos “gestão” e “fiscalização” muito embora sejam sempre associados apresentam conceituação distinta. Kinczeski (2020) sustenta que em razão da complexidade e amplitude das atribuições, a busca pela qualidade da gestão e da fiscalização exige primeiramente a compreensão dos papéis de cada agente em seu contexto.

De forma geral, conforme detalhado na IN 05/2017, art. 39, as atividades de gestão e fiscalização quando se trata de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e

trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuações, alterações, reequilíbrios, prorrogações, pagamentos, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (BRASIL, 2017)

Este conjunto de atividades, conforme expresso na norma compete ao gestor da execução contratual, o qual será auxiliado pelos demais agentes: fiscal técnico, administrativo, setorial e pelo público usuário, conforme o caso. A IN 05/2017 assim descreve as atribuições de cada ator do processo:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, (...)

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto. (BRASIL, 2017)

Pereira Júnior e Dotti (2011) destacam que o gestor é a autoridade superior a que os fiscais remeterão as providências que ultrapassarem suas competências, dessa forma, entendem os autores que o gestor é o superior hierárquico no processo de gerir os contratos, cabendo-lhe coordenar a execução contratual,

decidindo sobre alterações, aditamentos, autorização de reajustes, sanções, incluindo-se aí a competência de designar os fiscais que o auxiliarão nessas atribuições. Magalhães et al (2009) destaca que o gestor é figura essencial na contratação de empresas terceirizadas, visto ser o responsável por elaborar planos estratégicos e operacionais para o alcance dos objetivos institucionais almejados com as terceirizações.

Por sua vez, a fiscalização é a atividade de acompanhamento e inspeção sistemática do objeto durante o cotidiano de sua execução, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, com observação das especificações do contrato e demais legislações vigentes. (PEREIRA JUNIOR E DOTTI, 2011). Assim, o que há é uma diferenciação de tarefas e atribuições e cada fiscal fica incumbido da verificação a que lhe compete, conforme as atribuições dispostas na IN 05/2017.

Quanto às competências de cada fiscal, caberá à fiscalização técnica a avaliação constante da execução dos serviços, procedendo-se ao redimensionamento do pagamento com base em indicadores quando a contratada não produzir os resultados, ou deixar de executar ou mesmo não executar com a qualidade mínima exigida, ou ainda, quando deixar de utilizar os materiais e os recursos humanos em quantidade ou qualidade inferiores ao contratado. Kinczeski (2020) destaca que o instrumento utilizado como ferramenta de aferição do desempenho poderá ser o IMR (Instrumento de Medição do Resultado) ou outro substituto, de modo que a contrapartida pela administração, ou seja, o pagamento da fatura dos serviços, ficará vinculada a este diagnóstico prévio.

A este respeito, o IMR, conforme descrito pela IN 05/2017, trata-se de um mecanismo, comumente um formulário padronizado do tipo “*check list*”, que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamentos. (BRASIL, 2017)

Silva (2018) afirma que, a adequação do pagamento gerada pelo IMR não se trata de multa, este instrumento é uma alternativa para dar maior celeridade na correção de falhas, visto que, conforme o autor, grande parte dos defeitos observados na execução dos contratos não exige a abertura de sindicâncias e processos administrativos que resultam em sanções, podendo as falhas ser solucionadas pela adequação da ferramenta. Dessa forma, o IMR representa uma

importante ferramenta que contribui para maior eficiência na prevenção e correção de falhas.

De forma sintética, Neves (2018) destaca que a fiscalização técnica verificará se os recursos humanos empregados estão de acordo com quantidade e qualidade contratada, além disso, verificará o cumprimento das normas de segurança do trabalho, a realização de horas extras e o uso de uniformes, entre outros apontamentos, os quais dará ciência ao gestor do contrato e sugerirá as medidas necessárias para a regularização das faltas e defeitos observados.

Por sua vez, à fiscalização administrativa, conforme a IN 05/2017, compete o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

Para Kinczeski (2020), dentre outras atividades, ao fiscal administrativo caberá: conferir se os salários dos terceirizados estão adequados com o previsto na planilha de custos do contrato e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT); ainda, verificar a regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas; além disso, proporá glosas (descontos) na fatura quando observar faltas ou horas não trabalhadas; aferirá o pagamento de salários e benefícios como vale transporte, vale alimentação, 13º salário, adicional de férias, FGTS e demais obrigações trabalhistas. Ainda, para o autor, a ausência de fiscalização administrativa ou quando realizada com má qualidade pode acarretar diversas dificuldades aos órgãos públicos, como superfaturamentos, pagamentos inadequados sem previsão em contrato, além de descumprimento das cláusulas contratuais.

A fiscalização setorial, por sua vez, trata do acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços se der concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade, ou seja, trata-se do acompanhamento quando há maior dispersão geográfica da prestação dos serviços que ocorre de forma simultânea em locais diversos, demandando assim um maior número de fiscais para a aferição de seus resultados.

Já a fiscalização pelo público usuário, no entendimento de Neves (2018), é o acompanhamento da execução contratual por meio da realização de pesquisas de

satisfação junto aos usuários dos serviços, objetivando mensurar os resultados de sua prestação.

Quanto às atribuições dos agentes, Leiria (2008) conclui que o gestor deve possuir uma visão ampla do sistema, para acompanhar e deliberar sobre as operações, enquanto que os fiscais têm atuação mais focalizada, de forma a gerar informações úteis à tomada de decisão do gestor. Assim, a partir da segregação de funções e atividades tem-se como resultado o ganho de qualidade, visto que a especialização contribui sobremaneira para a profissionalização das atividades.

Para prosseguimento, no próximo tópico serão discutidos os riscos referentes à responsabilização subsidiária da Administração frente a falhas ou inexistência de fiscalização, assim como o mecanismo de provisionamento de valores que busca diminuir tais riscos.

2.3.3 A Conta Vinculada como um Instrumento de Gestão de Riscos

Com relação à contratação dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a responsabilização subsidiária da Administração frente aos dissídios trabalhistas tornou-se um dos principais riscos envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos. Conforme Kinczeski (2020), isso se deveu à interpretação exarada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) sobre o art. 71 da Lei 8.666/93 que, em resposta ao grande volume de contestações trabalhistas, publicou a súmula 331/2000, cujo entendimento inicialmente convergia para a responsabilização subsidiária.

O entendimento do TST, embora já superado por meio da apreciação da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 16 no Supremo Tribunal Federal, conduziu por um determinado período a diversas condenações da Administração na Justiça do Trabalho. Contudo, apesar de o entendimento do STF apontar para a impossibilidade da transferência imediata e automática dos encargos trabalhistas à Administração, para o TST, todavia, este entendimento não é absoluto, ou seja, é ainda possível a condenação de forma subsidiária para os casos de comprovada conduta culposa da Administração, especialmente quanto à falta de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço. Assim, entendeu o TST que a aludida responsabilidade não decorre de mero

inadimplemento das obrigações trabalhistas, mas da conduta culposa da Administração que favorece as empresas em prejuízo dos trabalhadores.

No ínterim das discussões e formalização de jurisprudências, e frente ao crescente volume de condenações na Justiça do Trabalho, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), possibilitou através do incremento da IN nº 03, de 15 de outubro de 2009, de forma facultativa aos órgãos públicos, a instituição de mecanismo de provisão e controle de valores vinculados ao pagamento dos encargos trabalhistas das empresas. A medida tratou-se da Conta-Depósito Vinculada Bloqueada para Movimentação, cujo objetivo foi garantir saldo suficiente para a quitação dos encargos trabalhistas das contratadas, reduzindo os riscos de inadimplência, bem como reduzir o volume de condenações subsidiárias, resguardando sobremaneira a Administração quanto a danos ao Erário Público.

A Conta-Depósito Vinculada é um mecanismo de controle em que uma conta é aberta pela Administração, em parceria com uma instituição financeira, tendo a empresa contratada como titular, com o objetivo de provisionar valores referentes aos encargos trabalhistas dos seus terceirizados. Para Mendes (2020), a conta é bloqueada para movimentação uma vez que, para possibilitar o resgate dos valores é necessária autorização do órgão contratante após a verificação e comprovação de despesas como o pagamento de férias, 13º salário, e verbas rescisórias (multas do FGTS), de forma a evitar que os recursos sejam utilizados para outros fins, que não a quitação dos encargos trabalhistas.

Assim, para Mendes (2020), consagrou-se a conta vinculada com dois objetivos principais:

- a) a garantia do pagamento das obrigações trabalhistas devidas aos empregados contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços, e
- b) o afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas pelas empresas terceirizadas. (MENDES, 2020)

Cabe destacar que, a partir da IN 06, de 23 de dezembro de 2013, que alterou a IN 02 de 2008, o mecanismo da Conta Vinculada deixou de ser facultativo e tornou-se obrigatório aos órgãos e autarquias do Poder Executivo Federal.

Outro instrumento para a gestão de riscos, como alternativa à adoção da conta vinculada, conforme apontado por Mendes (2020), foi instituído a partir da IN

05/2017, tratou-se do pagamento mediante a ocorrência do fato gerador. Conforme o autor, o rol de encargos trabalhistas neste mecanismo é mais extenso do que o da conta vinculada, como 13º salário, férias e 1/3 constitucional de férias, ausências legais, verbas rescisórias, e eventos futuros e incertos como auxílio maternidade. O objetivo consistiu em eliminar o pagamento de situações que, embora previstas inicialmente nos custos do contrato, não aconteceram de fato. Assim, caso não comprovados, os valores não são pagos no faturamento mensal devido à contratada.

Com relação à responsabilização subsidiária da Administração, faz-se oportuno destacar que a nova Lei de licitações e Contratos, Lei 14.133 de 2021, em seu art. 121, § 1º, 2º e 3º, incorporou o entendimento do STF sobre a impossibilidade de transferência imediata da responsabilidade sobre os encargos inadimplidos pela contratada à Administração, conforme o seguinte enunciado:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

(BRASIL, 2021)

Ainda, a Lei 14.133/2021 incorporou o disposto nas instruções normativas quanto à gestão e fiscalização contratual e expandiu as possibilidades de mecanismos de controles que poderão ser implementados pela Administração como instrumentos para a gestão de riscos, contribuindo para afastar a responsabilização subsidiária, conforme o disposto:

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

- II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;
- III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;
- IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;
- V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. (BRASIL, 2021)

Dessa forma, dado o contexto de discussões acerca da responsabilização sobre os encargos fiscais, trabalhistas e previdenciários inadimplidos, observou-se como resposta o incremento ao longo do tempo de mecanismos de gestão de riscos à rotina de gestão e fiscalização dos contratos. Conforme Mendes (2020), este contexto tornou evidente a importância da fiscalização dos contratos de terceirização, visto que a condenação subsidiária da Administração, a partir do entendimento que veda a responsabilização automática, fica condicionada a fatos e circunstâncias que demonstrem a ocorrência de falhas no acompanhamento contratual, por comprovada conduta omissiva ou comissiva dos agentes responsáveis.

2.4. TERCEIRIZAÇÕES COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFJF

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é uma autarquia federal de ensino, criada pela Lei nº 3.858, de 23 de dezembro de 1960, com sede na cidade de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais. Atualmente, compõe sua estrutura física o campus sede de Juiz de Fora e o campus avançado de Governador Valadares-MG. Sua missão institucional está descrita no art. 5º do seu Estatuto (1998): a Universidade tem por finalidade produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, 1998).

A Universidade é responsável pela oferta à sociedade de uma ampla variedade de cursos nas modalidades Graduação, Pós-graduação Stricto Sensu, Mestrados e Doutorados, Residências, Cursos de Especialização (pós-graduação lato sensu), e Ensino Fundamental e Médio, e ainda Cursos na modalidade de Ensino à Distância (EAD). Ao todo são oferecidos, conforme seu sítio institucional na internet, 93 opções de cursos, 36 de mestrados e 17 de doutorados. As áreas do conhecimento contempladas são as mais amplas, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional 2022-2027 (PDI, 2022) compreendem as Ciências Sociais Aplicadas (21,15%), Letras e Artes (21,15%), Humanas (13,46%), Engenharias (11,54), Ciências Exatas e da Terra (15,38%), Ciências da Vida (1,92%), Ciências da Saúde (13,46%), e Agrárias (1,92%).

A partir dos dados apresentados no PDI (2022) é possível observar que o corpo discente da UFJF, ao final do ano de 2021, somados o campus sede e campus avançado de Governador Valadares, era composto por 26.047 estudantes, dos quais 22.111 estavam no campus de Juiz de Fora. Quando distribuídos por áreas, 6.880 estudantes (26,41%) estavam nos cursos da área de Ciências da Vida e da Saúde, 4.563 (17,52%) eram da área de Ciências Humanas, 5.475 (21,02%) de Ciências Sociais Aplicadas, 6.087 (23,37%) cursavam Ciências Exatas e Engenharias, por fim, 3.042 (11,68%) encontravam-se nos cursos de Letras e Artes.

Além de sua missão institucional de ensino, a UFJF desenvolve uma ampla gama de serviços à sociedade através de suas estruturas físicas que promovem saúde, cultura e bem-estar na cidade de Juiz de Fora. Dessa forma, possui como estruturas anexas, o Hospital Universitário Santa Catarina (HU), o Jardim Botânico, o Museu de Arte Moderna Murilo Mendes (MAMM), o Cine-Theatro Central, o Colégio de Aplicação João XXIII e o Centro de Ciências. Conforme descrito pelo PDI (2022), toda a ação cultural realizada pela Universidade integra-se ao impacto econômico, acadêmico e de extensão, proporcionado pela instituição na sua vasta área de abrangência.

Para o cumprimento de sua missão institucional, e a operacionalização de toda a sua estrutura, a UFJF conta com um corpo de servidores distribuídos entre Técnicos Administrativos (TAE), Docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), além do apoio dos trabalhadores terceirizados. Conforme dados de novembro/2021 descritos no PDI (2022), na data,

a UFJF contava com 1.500 TAEs, 1.517 Docentes Magistério Superior e 102 EBTT, distribuídos entre o Campus JF (73,2%), o Campus GV (15,1%), o Colégio João XXIII (4,5%) e o HU (7,2%).

Com relação aos trabalhadores terceirizados, foco deste estudo, estes colaboram com a missão institucional da UFJF através de uma diversidade de serviços meio, ou seja, de apoio à instituição, tais como os serviços de limpeza e conservação, de motoristas, de vigilância, de manutenção predial e apoio administrativo. Conforme a Gerência de Fiscalização Administrativa de Contratos (GFAC), havia ao final de 2022 um total de 883 trabalhadores terceirizados na UFJF, distribuídos em 10 contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (Tabela 1):

Tabela 1 – Contratos de Terceirização Vigentes na UFJF em dez. 2022

Contratos	Objeto Contratual	Quant. Trabalhadores (Dez/22)
63/2018	Transporte (JF)	34
74/2018	Apoio à Cultura (Procult) (JF)	36
43/2021	Portaria (JF)	79
59/2019	Vídeo Monitoramento (JF)	16
37/2021	Vigilância Patrimonial Armada (JF)	121
23/2020	Limpeza e Conservação (JF)	257
12/2021	Apoio Administrativo (JF)	153
47/2019	Apoio Adm. e Portaria (GV)	24
38/2021	Vigilância Patrimonial Armada (GV)	10
23/2022	Transporte (GV)	05
40/2021	Manutenção e Infraestrutura (JF)	148
TOTAL		883

Fonte: Gerência de Fiscalização Administrativa, UFJF (Dez/2022).

Assim, Manarino (2017) destaca que o número de terceirizados na UFJF cresceu ao longo do tempo, passando de 563 trabalhadores em 2010 para 842 em 2014, um aumento de 40% no período. Para a autora, este aumento decorreu da necessidade de acompanhar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) iniciado em 2007. O REUNI tratou-se de uma ação do Governo Federal para dar fôlego às Universidades e aos Institutos Federais de Ensino entre os anos de 2007 a 2012 frente à estagnação de vagas e investimentos nas Universidades Públicas do país. Conforme o PDI (2022), no âmbito da UFJF, o programa permitiu investimentos que resultaram no aumento do número de instalações e expansões em todas as áreas do conhecimento, assim, entre outros implementos, foram criados três bacharelados, ampliadas ao todo 1675 vagas, além de contratados 242 novos professores e 250 Técnicos Administrativos.

Contudo, o crescimento do número de trabalhadores terceirizados foi acompanhado também pelo aumento do número de reclamações trabalhistas em que a UFJF figurou como polo passivo das ações. Manarino (2017) demonstrou que, no período entre 2010 a 2014, a UFJF vivenciou um aumento de 3000% em ações de cunho trabalhista movidas por ex-funcionários de empresas terceirizadas em razões de fraudes como o não pagamento dos encargos do FGTS, 13º salário e férias devidas. A autora, todavia, não atribui o crescimento no volume de ações trabalhistas exclusivamente à intensificação da terceirização decorrente do programa REUNI, pois o crescimento do número de terceirizados não ocorreu de forma proporcional ao crescimento das reclamações trabalhistas, evidenciando assim, conforme a autora, a aparente ineficiência da gestão dos contratos, além da deficiência em sua fiscalização, conforme destacado:

(...) O que se percebe na prática é que na UFJF nenhum dos sete contratos dessa espécie, vigentes em dezembro de 2015, tinha um servidor devidamente designado para o desempenho de tal função fiscalizatória. Em alguns casos, costumava-se atribuir extraoficialmente essa função ao servidor responsável pelo atesto das notas correspondentes aos serviços prestados, conduta que não é regular, uma vez que não se coaduna com a previsão legal. (MANARINO, 2017)

No intuito de reverter este quadro, foi aprovado pelo Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora (CONSU/UFJF), em fevereiro de 2016, a Resolução 08/2016, a qual objetivou padronizar os procedimentos de

acompanhamento e fiscalização dos contratos mantidos pela UFJF, a fim de dar solução às irregularidades, falhas e defeitos observados. A resolução, assim, delineou um rol de atribuições do gestor e do fiscal de contratos, inclusive quanto às verificações de natureza trabalhistas, como o acompanhamento das condições de saúde e segurança no trabalho, o fornecimento e utilização de equipamentos de proteção individual, e o recolhimento regular dos encargos trabalhistas, tributários e previdenciários das contratadas, no intuito de evitar a responsabilização subsidiária.

Apesar dos esforços envidados pela UFJF quanto ao aperfeiçoamento dos procedimentos de acompanhamento dos contratos, foi verificado em levantamento realizado pela Equipe Regional Trabalhista da 1ª Região (ER-TRAB/PRF-1), responsável pelos processos em tramitação em juízo e tribunais trabalhistas de 1ª e 2ª instância, encaminhado à Procuradoria Federal junto à UFJF através do Ofício n. 0044/2019/COORD/ER-TRAB-PRF1/PGF/AGU, o agravo quanto à situação da responsabilização subsidiária envolvendo os contratos de serviços na UFJF. Conforme o documento, a UFJF aparecia no ranking como a 11ª entidade pública com maiores valores em reclamações trabalhistas no período de julho a setembro de 2019. A este respeito, o documento recomendou atuação proativa como o encaminhamento de informações de forma antecipada sobre a situação de indícios ou comprovação de descumprimento contratual à ER-TRAB/PRF-1 para que sejam tomadas medidas judiciais com o fim de minimizar a condenação subsidiária da instituição. Entre outras medidas, recomendou-se também a adoção de instrumentos de gerenciamento de riscos, como a conta vinculada e o pagamento direto aos trabalhadores, medidas que demonstrariam de forma inequívoca que a instituição não atuou de forma desidiosa na fiscalização dos contratos, além disso, recomendou-se ainda o aumento das atividades de fiscalização.

Dados recentes dispostos no PDI-UFJF (2022), na Tabela 2, demonstram o contínuo crescimento dos recursos empenhados com os serviços terceirizados ao longo dos anos, demonstrando assim o incremento da demanda por serviços contratados com empresas terceirizadas, à exceção do período entre 2020 e 2021. Justificado no documento, o menor volume de recursos empenhados nos exercícios de 2020 e 2021 deveu-se aos acordos de redução da carga horária e de salários, decorrente da suspensão das atividades presenciais da Universidade, tratou-se de ações para o enfrentamento da situação de calamidade pública mundial, pandemia

COVID-19. Assim, a redução no volume de recursos justificou-se pelas medidas legais que ocorreram no período, bem como, pela redução nos quantitativos promovida pela UFJF. (PDI, 2022)

Tabela 2 – Despesas da UFJF com contratos de terceirização de 2016 a 2021 (em R\$).

Contratos	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Apoio Administrativo	6.109.300	9.338.658	9.010.792	9.378.384	8.893.563	7.891.649
Portaria e Vigia	2.719.289	3.946.491	4.135.121	4.212.861	4.177.895	4.286.568
Motorista	2.233.338	4.219.728	3.352.480	2.955.600	2.275.948	2.312.655
Apoio Cultural	1.612.207	2.168.334	1.800.549	3.311.477	3.434.404	3.293.885
Monitoramento	-	-	17.380	190.972	738.562	621.456
Vigilância	7.316.621	8.692.604	9.280.340	9.764.523	10.160.971	10.568.286
Vigilância Cine Theatro Central	177.512	237.632	181.192	201.766	22.817	-
Limpeza e Conservação	9.118.628	10.823.913	12.064.030	13.353.549	8.735.385	7.264.322
Manutenção Predial	4.104.158	5.201.242	6.222.164	7.330.345	6.521.090	5.665.439
CEAD	249.009	-	900.985	1.034.303	1.269.881	-
TOTAL	33.640.062	44.628.602	46.965.033	51.733.779	46.230.516	41.904.260

Fonte: PDI-UFJF (2022)

Frente ao aumento da demanda por serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra e da contínua necessidade de incrementar os controles e os acompanhamentos sobre estes serviços, com vistas ao alcance dos resultados almejados pela Resolução 08/2016 (CONSU), do cumprimento das recomendações da ER- TRAB/PRF-1, e da operacionalização das disposições da IN 05/2017, foi constituída na UFJF uma Comissão de Fiscalização Administrativa, posteriormente transformada em Gerência de Fiscalização Administrativa (GFAC/UFJF) que, a partir de sua criação vem envidando esforços para o contínuo aperfeiçoamento do acompanhamento contratual. Portanto, a nova gerência por meio do estabelecimento de diretrizes e procedimentos padronizados, tem por objetivo

orientar e colaborar com os gestores e fiscais, resguardadas suas atribuições e competências privativas, a operacionalização do acompanhamento contratual. Dessa forma, observa-se que, diante os desafios apresentados, como a coordenação de gestores e fiscais, o aprimoramento de suas competências, o incremento dos controles técnicos, dentre outros, a Universidade, a partir da instituição da GFAC, espera aproximar-se do objetivo de aprimorar seus processos, garantir a qualidade dos serviços terceirizados, além de resguardar-se das condenações trabalhistas por fraudes contratuais, cujos efeitos financeiros oneram sobremaneira o Erário Público.

No próximo capítulo serão demonstrados os procedimentos metodológicos da pesquisa.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Os métodos de pesquisas, de acordo com Marconi e Lakatos (2017), representam o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, traçam o caminho a ser seguido, detectam erros e auxiliam nas decisões dos pesquisadores, assim, permitem alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros. A este respeito, nos tópicos seguintes serão detalhados a natureza da pesquisa, o método de coleta de dados e o tratamento aplicado a estes.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

3.1.1 Orientação

A orientação adotada na presente dissertação é de caráter qualitativo. Marconi e Lakatos (2009) ensinam que a abordagem qualitativa se trata de uma orientação que tem como premissa básica analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo o comportamento humano e ainda fornecendo análises mais detalhadas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamento. Optou-se pela abordagem qualitativa devido aos aspectos subjetivos que a investigação suscita, haja vista que parte dos dados foram levantados a partir da percepção sobre as práticas e as vivências dos fiscais e gestores de contratos acerca dos fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados.

Ainda, a pesquisa possui uma abordagem indutiva, método que, na definição de Marconi e Lakatos (2017), representa um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas, conduzindo, portanto, a conclusões muito mais amplas do que as premissas nas quais se basearam. A orientação indutiva foi preterida a outras orientações visto que a pesquisa se sustenta a partir de evidências diversas que, ao serem sistematizadas e analisadas, permitiram concluir sobre o fenômeno objeto da investigação, os fatores condicionantes para o aprimoramento.

3.1.2 Tipo de pesquisa

Com base na taxonomia proposta por Vergara (2014), a pesquisa pode ser assim classificada: em relação aos fins, a pesquisa é classificada como descritiva e exploratória, uma vez que expõe as características, desafios e considerações acerca da operacionalização da gestão e fiscalização dos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Ensina Vergara (2014) que, a pesquisa descritiva expõe características de uma determinada população ou de um fenômeno, podendo, ainda, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, sem que tenha, no entanto, compromisso de explicar os fenômenos que descreve. Ainda para a autora, a pesquisa exploratória é caracterizada como aquela realizada em uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Corroborando com esta definição, Gil (2002), afirma que as pesquisas descritivas, assim como as exploratórias, são utilizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

Quanto aos meios, a pesquisa tratou-se de um estudo de caso. Conforme Gil (2008), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de modo a obter um conhecimento amplo e detalhado, não alcançado a partir de outros métodos. Para Yin (2005) o estudo de caso investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, para isso são utilizadas várias fontes de evidências quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são bem definidas.

Gil (2008) destaca que, o estudo de caso tem sido utilizado com frequência cada vez maior por pesquisadores sociais, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como:

- a) explorar situações da vida real cujos limites não são claramente definidos;
- b) descrever situações do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- c) explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. (GIL, 2008)

Ainda quanto aos meios, foi realizada a pesquisa em publicações, como artigos e periódicos científicos, a qual fundamentou os aspectos teóricos do tema, o que qualifica a pesquisa como bibliográfica. Além disso, para compor as evidências

e dar aprofundamento ao conhecimento, foram utilizados registros dos processos de gestão e fiscalização, consulta aos sites institucionais, além de relatórios, pareceres internos da instituição e normativos legais, qualificando a pesquisa como documental. Para Vergara (2014), a pesquisa bibliográfica, trata do estudo desenvolvido com base em materiais publicados em livros, revistas, jornais, trabalhos acadêmicos ou redes de computadores. Já a pesquisa documental é a realizada em documentos conservados no interior de organizações ou com pessoas, tais como regulamentos, cartas, balanços patrimoniais e planos de ação, dentre outros (VERGARA, 2014).

Tratou-se ainda de uma pesquisa de campo, visto que foram coletados dados a partir das entrevistas aplicadas aos participantes, gestores e fiscais envolvidos com o processo de gestão e fiscalização. A pesquisa de campo, conforme descreve Vergara (2014), é aquela realizada no local onde ocorre o fenômeno estudado, valendo-se de métodos de levantamento de informações como entrevistas, questionários ou observação.

Por fim, a pesquisa é classificada também como aplicada, visto que foi proposto um produto técnico, ou artefato tecnológico, para a Universidade Federal de Juiz de Fora. Tratou-se de um guia de referência em processos, desenvolvido a partir da modelagem do fluxo de trabalho, elaborado a partir de conclusões obtidas com a pesquisa, no qual se buscou contribuir para o aperfeiçoamento das práticas de gestão e fiscalização na UFJF. Deste modo, tem a pesquisa aplicada como motivação fundamental a necessidade de resolver problemas concretos. (VERGARA, 2014)

3.2 TÉCNICAS DE COLETA DE INFORMAÇÕES E FONTES

3.2.1 Levantamento dos dados

Os dados necessários à condução da pesquisa foram coletados por formas diversas, a princípio foram obtidos a partir da pesquisa bibliográfica e da documental, de forma a levantar informações fundamentais para a compreensão do objeto de análise, suas características e processos. Compreende este universo o seguinte rol de documentos: a legislação vigente aplicada à fiscalização de

contratos, instruções normativas, os contratos administrativos de terceirização de mão de obra celebrados pela UFJF e relatórios pontuais de gestão e fiscalização.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, compõem o universo pesquisado os gestores e fiscais de contratos terceirizados que são servidores designados para a função na UFJF, e também externos à ela.

Assim, ao longo do mês de março de 2023, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa, com as quais, pretendeu-se evidenciar, a partir das experiências e vivências dos entrevistados, os requisitos de qualidade mais relevantes para a gestão e fiscalização dos contratos, a fim de elencar os principais fatores, desafios e considerações, que corroboram para o aprimoramento de sua operacionalização.

Quanto à seleção dos participantes, foram consideradas quatro funções organizacionais da UFJF, vinculadas ao objeto de interesse da pesquisa. Elas serão mencionadas a seguir, com os respectivos números de participantes: a) gerência de fiscalização administrativa de contratos (01 participante); b) gestão de contratos (02 participantes); c) fiscalização administrativa (02 participantes) e d) fiscalização técnica (02 participantes). O tempo de atuação na função e a disponibilidade para participar da pesquisa foram critérios de seleção, de modo a selecionar os profissionais mais aptos à provisão de informações.

O levantamento de informações foi complementado por meio da consulta a profissionais de outras instituições. Assim, foram consideradas as universidades federais de Lavras (UFLA) e Viçosa (UFV). Elas apresentam atividades-fim e atividades-meio análogas à UFJF e, portanto, foram fontes oportunas de evidências. A função organizacional de referência foi a gerência de fiscalização administrativa de contratos e, para cada universidade, 01 participante foi selecionado, visto ser uma função de coordenação e única. Sendo entrevistados, portanto, de modo presencial, e com autorização expressa, 09 participantes.

Com a seleção dos servidores internos da UFJF, pretendeu-se compreender sobre as práticas, rotinas, desafios e o potencial de melhorias atual, executadas pela instituição. Já a seleção dos servidores externos, se justifica devido à ciência sobre suas práticas e rotinas, assim como o potencial de conhecimento e incorporação de elementos novos às rotinas da UFJF.

3.3 INSTRUMENTO DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO QUALITATIVA

3.3.1 Tratamento dos dados

Os dados coletados foram tratados em duas etapas distintas, a princípio para o resultado das entrevistas foi aplicada a técnica da análise temática. Optou-se pelo método, pois, conforme Silva et al. (2020), trata-se de uma ferramenta de pesquisa flexível e útil, que pode fornecer uma substantiva análise de dados. No entendimento de King e Brooks² (2017) apud Silva et al. (2020), o método de análise temática pode ser empregado a uma diversidade de dados qualitativos muito diferentes, desde entrevistas tradicionais com narrativas em primeira pessoa, ou mesmo entrevistas articuladas em forma de grupo focal.

Braun e Clark³ (2006) apud Silva et al. (2020), propõem um modelo de 6 etapas para a análise temática, e destacam que o importante é justificar bem o seu uso, pois ao longo do processo de análise o pesquisador pode flexibilizar os instrumentos para além das etapas propostas, além disso, uma etapa não procede necessariamente à outra, tratando-se de uma opção de como realizar a análise e sua representação. Assim, as etapas propostas pelos autores são: 1) familiarização com os dados; 2) geração de códigos iniciais; 3) busca de temas; 4) revisão dos temas; 5) definição e nomeação dos temas; 6) produção do relatório.

Segundo Silva et al. (2020), códigos são referências a breve comentários ou abreviações vinculadas ao texto, capaz de indicar material relevante para o objetivo da pesquisa. Para Rosa (2021), é por meio dos códigos que o pesquisador identifica características dos dados, podendo ou não ser consideradas em relação ao fenômeno investigado. Contudo, a autora destaca que os dados codificados se diferem das unidades de análise, que representam os temas e são geralmente mais amplos. A este respeito, King e Brooks (2017) apud Silva et al. (2020) entendem a análise temática como formas de análise qualitativa de dados que se concentram na identificação, organização e interpretação de temas em dados textuais. De modo geral, a análise temática realizada tratou-se das fases de evidenciação,

² King, N., & Brooks, J. (2017). *Thematic analysis in organisational research*. *The SAGE handbook of qualitative business and management research methods: methods and challenges*.

³ Braun, V., & Clark, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research*,3(2), p. 77-101.

sistematização e entendimento do conteúdo das entrevistas a partir de três eixos, ou categorias de análise, sendo eles a organização, a execução e o controle dos processos de gestão e fiscalização.

Como segunda etapa para o tratamento de dados foi realizada a análise por meio do método da triangulação de dados. A triangulação, em termos conceituais, é uma técnica de navegação ou localização na qual a partir de três pontos conhecidos é possível determinar a localização de um objeto. Para Flick (2009), a triangulação na agrimensura é um método de localização e estabelecimento de um ponto ou posição na superfície do planeta a partir de outros dois pontos cuja distância entre si é conhecida, dados os ângulos de um triângulo formado pelos três pontos. Conforme Zappelline e Feuerschutte (2015), diversos autores associam a técnica ao objeto ou fenômeno sob investigação, articulando o método ao nível epistêmico e teórico que orienta o processo de pesquisa, ou como método de coleta e análise dos dados.

Nesse sentido, *Denzin e Lincoln*⁴ (2005) apud Zappelline e Feuerschutte (2015) definem a triangulação sob uma perspectiva ampla, considerando ser uma combinação de métodos diversificados para analisar o mesmo fenômeno, de modo a consolidar a construção teórica. Para os autores, o método trata-se de uma alternativa qualitativa para a validação de investigações que, ao fazer uso de variados métodos de pesquisa, asseguram a compreensão aprofundada do fenômeno. A este respeito, *Yin*⁵ (2005) apud Zappelline e Feuerschutte (2015), destaca que o uso do método de triangulação permite lidar com o problema da validade do constructo da pesquisa, visto que variadas fontes de evidências contribuem para produzir várias avaliações do mesmo fenômeno.

Portanto, a partir sistematização dos dados coletados e do método da triangulação, pôde-se concluir sobre a dimensão dos fatores de aprimoramento e sua criticidade para operacionalização da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, o que permitiu responder o problema de pesquisa proposto, sendo este: identificar os fatores condicionantes para o aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de contratos de terceirização com dedicação de mão de obra exclusiva na UFJF.

⁴ DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Introduction: The discipline and practice of qualitative research*. In: _____; _____ (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1 – 32

⁵ YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos tópicos seguintes serão apresentados os resultados encontrados a partir da pesquisa documental e das entrevistas realizadas. A princípio, buscou-se construir o dimensionamento da terceirização para a UFJF, a partir da apresentação, detalhamento, análise e discussão dos serviços contratados. Na sequência foram apresentados os principais procedimentos e rotinas afetos ao controle dos serviços, ou seja, a gestão e fiscalização dos contratos da UFJF. Por fim, buscou-se compreender os desafios, limitações, atribuições e rotinas, a partir da perspectiva dos gestores e fiscais, como meios para conhecer os aspectos mais essenciais ao acompanhamento contratual, ou seja, seus fatores de aprimoramento.

4.1 SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS PELA UFJF

Os serviços contratados pela UFJF regem-se pelas Legislações Federais e Normativos vigentes, com destaque para as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017.

Conforme o Decreto nº 9.507/18, que dispõe sobre a execução indireta de serviços na administração pública federal direta, autárquica, fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, poderão ser contratados serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, exceto os que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Além das exceções mencionadas, o Decreto destaca que são também exceções os serviços considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, que estejam relacionados ao poder de polícia, e de regulação, ou que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade (exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal), portanto, vedada a contratação direta. Ainda, de acordo com o Decreto, aos serviços que poderão ser

executados de forma indireta, é vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou tomada de decisão.

Portanto, são contratados de forma indireta os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios não vedados diretamente ou indiretamente pelo Decreto 9.507/18. A contratação indireta de serviços que trata o Decreto é precedida de planejamento e o objeto da contratação precisa estar bem definido no instrumento convocatório, no projeto básico, no termo de referência e no contrato como exclusivamente de prestação de serviços, sendo vedada a caracterização como fornecimento de mão de obra, visto que não gera vínculo de emprego direto entre a contratante e os trabalhadores disponibilizados, situação tal que decorreria em insegurança jurídica ao contrato.

Assim, com observação do enquadramento legal, compreendem o rol de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios contratados pela UFJF e vigentes ao final do ano de 2022 os seguintes serviços e respectivos contratos, demonstrado no quadro 2:

Quadro 2 - Serviços Terceirizados Contratados pela UFJF 2022.

ITEM	SERVIÇO	CONTRATO	LOCAL
1	Apoio Administrativo	Contato 12/2021	Juiz de Fora
2	Apoio Administrativo e Portaria	Contrato 47/2019	Governador Valadares
3	Apoio Cultural	Contrato 74/2018	Juiz de Fora
4	Limpeza e Conservação	Contrato 23/2020	Juiz de Fora
5	Manutenção Predial	Contrato 40/2021	Juiz de Fora
6	Vigilância Armada	Contratos 37/2021 e 38/2021	Juiz de Fora e Governador Valadares
7	Portaria	Contrato 43/2021	Juiz de Fora
8	Monitoramento	Contrato 59/2019	Juiz de Fora
9	Transporte	Contato 63/2019	Juiz de Fora
10	Transporte	Contato 23/2022	Governador Valadares

Fonte: Coordenação de Contratos, UFJF (2022).

Os serviços serão apresentados e melhor analisados a seguir, a partir do exame de cada contrato.

4.1.1 Apoio Administrativo – Campus Juiz de Fora:

O serviço de Apoio Administrativo conforme o Contrato 12/2021, tem a natureza de serviço comum que se destina à realização de atividades administrativas, instrumentais ou complementares, necessárias ao bom funcionamento da Universidade Federal de Juiz de Fora, não inerente às atribuições de cargos de seu quadro de servidores. Constitui assim, serviço continuado de apoio administrativo, técnico e operacional, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

O serviço foi contratado a partir de 24 de janeiro de 2021, pelo prazo inicial de 12 meses (que foi prorrogado), com a empresa Village Administração e Serviços Eireli, vencedora do Pregão 06/2020. O valor mensal da contratação foi ajustado em R\$ 894.072,00, perfazendo o custo total (anual) de R\$ 10.728.864,00 (dez milhões, setecentos e vinte e oito mil, oitocentos e sessenta e quatro reais).

O regime de trabalho estabelecido em contrato é de 44 horas semanais, distribuídas de segunda a sexta ou de segunda a sábado, podendo ocorrer, inclusive, jornada de trabalho aos domingos e feriados, a exemplo dos postos alocados nos Restaurantes Universitários e demais setores que demandam tal particularidade. Assim, o serviço é executado em conformidade com as demandas da Universidade e respeitando o descanso semanal e os intervalos dos profissionais. Compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos (Tabela 3):

Tabela 3 – Força de trabalho Contrato 12/2021 – Apoio Administrativo JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.
01	Auxiliar de Biblioteca	39
02	Auxiliar Administrativo	135
03	Auxiliar de laboratório	10
04	Copeiro	05
05	Contínuo	02
06	Recepcionista	06
07	Cerimonialista	07
08	Comunicador de Mídias Áudio Visuais	11
09	Técnico em Bioterismo	04

10	Garçom	01
	TOTAL	220

Fonte: Contrato 12/2021, UFJF (2021).

4.1.2 Apoio Administrativo e Portaria – Campus Governador Valadares:

O Contrato 47/2019, trata da contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviço de Apoio Administrativo e Apoio de Serviços Gerais a serem executados nas dependências da UFJF no campus de Governador Valadares-MG.

O escopo do serviço compreende o emprego de mão-de-obra qualificada para atuar em funções diversas, como Oficial Geral (manutenção geral), Auxiliares de Operador de Cargas (transporte de volumes), Contínuo (transporte de documentos), Porteiros (controle do fluxo de pessoas), e Recepcionistas (informações e apoio aos visitantes), necessárias ao bom funcionamento da Instituição.

O serviço teve início a partir de 02 de setembro de 2019, pelo prazo inicial de 06 meses (que foi prorrogado) com a empresa Máxima Serviços e Obras Eireli, decorrente da Dispensa de Licitação nº 0091/2019 e do Pregão nº 158/2027 (originário), cujo valor mensal ajustado da contratação foi R\$ 80.658,46, perfazendo o custo total (anual) para o período de R\$ 516.214,14 (quinhentos e dezesseis mil, duzentos e quatorze reais e quatorze centavos).

O regime de trabalho é misto, com jornadas de 44 horas semanais, 30 horas semanais e escalas 12x36 horas, distribuídas de segunda a domingo, em conformidade com as demandas da Universidade. Assim, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos, na Tabela 4:

Tabela 4 – Força de trabalho Contrato 47/2019 – Apoio Adm. e Portaria GV.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.
01	Oficial Geral - 30h	01
02	Aux. de Operador de Carga - 44h	02
03	Contínuo – 44h	05
04	Porteiro Diurno – 12x36h	03/ 06port.
05	Porteiro Diurno – 12x36h	03/06port.

06	Recepcionista – 44h	04
	TOTAL	24

Fonte: Contrato 47/2019, UFJF (2019).

4.1.3 Apoio a Ações Culturais – Campus Juiz de Fora:

O serviço de Apoio a Ações Culturais compreende as atividades de divulgação de ações culturais, catalogação, restauro e conservação do patrimônio da Pró-Reitoria de Cultura e estruturas complementares da UFJF. O serviço foi contratado, de forma contínua, por meio do Contrato 74/2018 com a empresa Adcon Administração e Conservação Eireli.

A prestação do serviço teve início a partir de 18 de dezembro de 2018, pelo prazo inicial de 12 meses (que foi prorrogado), como decorrência do Pregão Eletrônico 64/2018. O valor contratual inicialmente ajustado foi R\$ 331.004,57 mensais, resultando no custo total (anual) de R\$ 3.972.054,84 (três milhões, novecentos e setenta e dois mil e cinquenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos).

Conforme o contrato 74/2018, o escopo do serviço envolve o planejamento, coordenação e execução anual de aproximadamente 32 exposições, 50 eventos sobre a diversidade do cenário musical da cidade e região, 20 eventos que tratam da divulgação, investigação da arte e cultura com pesquisadores convidados, 04 seminários para discutir a obra e vida do poeta Murilo Mendes, além de questões relacionadas à literatura regional, nacional, teatro e extensão.

O regime de trabalho dos agentes de cultura é de 40 horas semanais, comumente distribuídas de segunda a sexta-feira, em conformidade com as demandas culturais da Universidade e com respeito ao descanso semanal e intervalos dos profissionais. Dessa forma, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos, expressos na Tabela 5:

Tabela 5 – Força de Trabalho Contrato 74/2018 – Apoio a Ações Culturais JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.
01	Agente de Cultura e Lazer 40h	10
02	Operador de equipamentos eletrônicos em geral – com e sem	04 e

	adicional noturno.40h	03 (Ad. Not.)
03	Auxiliar de agente de cultura e lazer – 40h	13
04	Montador de exposições – 40h	03
05	Curador – 40h	05
06	Curador Musical -40h	03
07	Auxiliar de curador musical – 40h	01
08	Analista cultural – 40h	04
09	Técnico/operador cênico – 40h	02
10	Planejador de mídia ou de criação visual - 40h	04
	TOTAL	52

Fonte: Contrato 74/2018, UFJF (2018).

4.1.4 Limpeza e Conservação – Campus Juiz de Fora:

O Contrato 23/2020 trata da contratação de serviço de limpeza, asseio e conservação diária, de forma contínua, com dedicação exclusiva de mão de obra, e fornecimento de materiais e equipamentos conforme as demandas da UFJF para o campus de Juiz de Fora. O serviço teve sua execução iniciada a partir de 24 de julho de 2020, pelo prazo inicial de 12 meses (que foi prorrogado) com a empresa Planejar Terceirização e Serviços Eireli, vencedora do Pregão Eletrônico nº 92/2019. O valor inicial mensal ajustado da contratação foi R\$ 990.889,11, perfazendo o custo (anual) de R\$ 11.890.669,32 (onze milhões, oitocentos e noventa mil, seiscentos e sessenta e nove reais e dois centavos).

O escopo do serviço compreende o emprego de faxineiros qualificados para a realização de tarefas relacionadas à limpeza e asseio da instituição, tais como varrer pisos, aspirar pó, remover impurezas, retirar lixos, polir móveis, limpar vidros, entre outras, em ambientes diversos como o administrativo, acadêmico, instalações sanitárias, áreas médico-hospitalares e laboratórios, observando a utilização de produtos e equipamentos adequados.

O regime de trabalho estabelecido no contrato é de 44 horas semanais, distribuídas de segunda a sexta, de segunda a sábado, ou de quarta a domingo, conforme os horários de funcionamento das diversas Unidades pertencentes à UFJF

e nos cronogramas estabelecidos, com expedientes que variam entre as 06h00min e 23h59min.

As atividades distinguem-se entre internas e externas e distribuem-se conforme a periodicidade diária, semanal, mensal, quadrimestral e anual, compreendendo a área total estimada a ser limpa de 232.024,04 m². Assim, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos, apresentadas na Tabela 6:

Tabela 6 – Força de Trabalho Contrato 23/2020 – Limpeza e Conservação JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	M ² /PRODUT.	QUANT
01	Faxineiro Área interna	98.800,39m ² / 1.100 m ²	90
02	Faxineiro Área interna c/ Adicional Noturno 1h	11.074,29m ² /1.100 m ²	10
03	Faxineiro Área interna c/ Adicional. Noturno 2h	4.429,71m ² / 1.100m ²	04
04	Faxineiro Instalações Sanitárias/ Vestiários - quarta a domingo (40%)	826,87m ² / 220m ²	04
05	Faxineiro Área interna turno – de quarta e domingo	25.188,53m ² / 1.100m ²	23
06	Faxineiro Área interna laboratório (20%)	1.569,17m ² / 392m ²	04
07	Faxineiro Área interna laboratório	16.142,6m ² / 448m ²	36
08	Faxineiro Instalações Sanitárias/Vestiários (40%)	14.182,07m ² / 220m ²	64
09	Faxineiro Área Médico-hospitalar. Diurno 44 hs. (20%)	3.515,04m ² / 439m ²	08
10	Faxineiro Áreas Externas	5.429,31m ² / 2.700m ²	02
11	Faxineiro Área espaço livre	8.973,31m ² /1.500m ²	06
12	Faxineiro Almoxarifado e Oficinas	3.224,64m ² / 1.500m ²	02
13	Faxineiro Passeios e Arruamentos	8.173,41 ² / 9.000m ²	01

14	Limpador de Vidros e Esquadrias Internas/Externas	30.494,7m ² / 3.138,80m ²	10
		TOTAL	264

Fonte: Contrato 23/2020, UFJF e anexo (2020).

4.1.5 Manutenção Predial – Campus Juiz de Fora

O serviço de Manutenção Predial compreende as atividades para a manutenção preventiva e corretiva dos bens móveis e imóveis da UFJF. O serviço foi contratado, de forma contínua, com a empresa Tekno Sistemas de Engenharia Ltda, por meio da celebração do contrato 40/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 57/2020.

A validade inicial do contrato foi de 12 meses (que foi prorrogado), tendo sua execução iniciado a partir de 16 de agosto de 2021. O valor ajustado inicialmente foi R\$ 786.116,54 mensais, totalizando o custo (anual) de R\$ 9.433.398,48 (nove milhões, quatrocentos e trinta e três mil, trezentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos).

Conforme o contrato 40/2021, compreende o escopo dos serviços toda a manutenção predial, envolvendo 270.000 m² de edificações e de infraestrutura de distribuição interna de toda a Cidade Universitária relacionada a: sistemas elétricos de alta e baixa tensão, redes subterrâneas de abastecimento de água potável, esgoto, pluvial, redes primárias de fibra ótica e telefonia, manutenção do sistema viário interno do campus, estacionamentos, praças, além do paisagismo e áreas cultivadas. Além disso, inclui também a manutenção de equipamentos eletrônicos, eletroeletrônicos, de refrigeração e climatização relativos às atividades de laboratório, ambientes acadêmicos e setores administrativos.

O regime de trabalho estabelecido é de 44 horas semanais, além disso, estão incluídos trabalhadores em sobreaviso para coberturas de demandas emergenciais da Universidade, fora do horário comum de trabalho. Assim, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos, explicada na Tabela 7:

Tabela 7 – Força de Trabalho Contrato 40/2021 – Manutenção Predial.

ITEM	DESCRIÇÃO	HORAS APROX.	QUANT
01	Ajudante de Eletricista (periculosidade)	26.400h	10
02	Ajudante de carga e descarga de mercadorias	29.040h	11
03	Ajudante de Serralheria	2.640h	01
04	Almoxarife	7.920h	03
05	Auxiliar Mecânico de Refrigeração (insalubridade 20%)	7.920h	03
06	Auxiliar de Manutenção Predial	5.280h	02
07	Bombeiro Hidráulico (40% de insalubridade)	29.040h	11
08	Eletricista de Alta Tensão (periculosidade)	5.280h	02
09	Eletricista de Manutenção Eletroeletrônico	10.560h	04
10	Eletricista de Manut. de Linhas Elétricas, Telefônicas e de comunicação de Dados	18.480h	07
11	Eletricista de baixa tensão (periculosidade)	21.120h	08
12	Encarregado de Obras e Instalações (periculosidade)	2.640h	01
13	Encarregado de Construção Civil e Manutenção	7.920h	03
14	Auxiliar de Conservação de Vias Permanentes	79.200h	30
15	Supervisor de Construções e Manutenção	2.640h	01
16	Marceneiro (insalubridade 20%)	10.560h	04
17	Mecânico de Refrigeração (insalubridade 20%)	10.560h	04
18	Mestre de Manutenção Eletrônica	5.280h	02
19	Mestre de Soldagem	2.640h	01
20	Desenhista Técnico	13.200h	05
21	Operador Eletromecânico (com	2.640h	01

	periculosidade)		
22	Operador de Motosserra (20%de insalubridade)	31.680h	12
23	Pedreiro	42.240h	16
24	Pintor de Edifícios (20%de insalubridade)	39.600h	15
25	Pintor Industrial (40% de insalubridade)	2.640h	01
26	Serralheiro	13.200h	05
27	Servente de Pedreiro	47.520h	18
28	Vidraceiro	2.640h	01
29	Estofador de Móveis	2.640h	01
30	Apontador de Mão-de-obra	2.640h	01
		TOTAL	184

Fonte: Contrato 40/2021, UFJF e anexo (2021).

4.1.6 Vigilância Armada – Campus Juiz de Fora e Governador Valadares.

O serviço de Vigilância Armada compreende a contratação de empresa especializada visando garantir a segurança de pessoas e do patrimônio na UFJF. Assim, foi contratado com a empresa Master Vigilância Especializada Ltda. por meio do contrato 37/2021 (Juiz de Fora) e 38/2021 (Governador Valadares), em virtude de ter sido vencedora do pregão eletrônico nº 03/2021.

Conforme os contratos 37 e 38/2021, os escopos dos serviços compreendem o emprego de mão-de-obra capacitada e certificada de vigilantes armados para o desempenho de atividades tais como: garantir a integridade física dos servidores da UFJF, decorrente da ação de terceiros ou de pessoas da própria instituição, assegurar a integridade do acervo patrimonial da UFJF, não permitindo a sua depredação, violação, evasão ou apropriação indébita, além disso, acionar os dispositivos de segurança em casos de incêndio e ou qualquer fato, ocorrência ou fenômeno que coloquem em risco os servidores, os serviços ou o patrimônio da UFJF, entre outras.

Os serviços foram contratados a partir de 02 de agosto de 2021, pelo prazo inicial de 12 meses (que foi prorrogado), e valor mensal estabelecido de R\$ 682.922,30 para Juiz de fora e R\$ 59.730,38 para Governador Valadares, totalizando o valor (anual) para ambos os contratos o montante de R\$ 8.911.832,16

(oito milhões novecentos e onze mil, oitocentos e trinta e dois reais e dezesseis centavos). Abrange o serviço às demandas do campus de Juiz de Fora, da fazenda do Engenho localizada no município de Ewbank da Câmara e do campus avançado de Governador Valadares.

O regime de trabalho dos vigilantes consiste na escala de 12x36 horas (na qual se trabalha 12 horas e descansa 36 horas), em conformidade com o rodízio de escala entre dias pares e ímpares e os locais de trabalho estabelecidos pela Universidade. O expediente de trabalho compreende a vigilância por 24h ininterruptas (com exceção do supervisor de Governador Valadares), abrangendo assim os horários de 06h às 18h e de 18h às 06h do dia seguinte. Compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos por contrato, na Tabela 8:

Tabela 8 – Força de trabalho Contrato. 37 e 38/2021 – Vigilância Armada JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	POSTOS	QUANT.
Município de Juiz de Fora – Contrato n. 37/2021			
01	Vigilante Armado – Turno Diurno – Escala 12x36, (6h às18h)	26	52
02	Supervisor de Vigilância Diurno – Escala 12x36 (6h às18h)	01	02
03	Vigilante Armado – Turno Noturno –Escala 12x36 (18h às 6h)	27	54
04	Supervisor de Vigilância Noturno – Escala 12x36 (18h às 6h)	01	02
Município de Ewbank da Câmara – Contrato n. 37/2021			
05	Vigilante Armado – Turno Diurno – Escala 12x36 (6 h às18h)	01	02
06	Vigilante Armado – Turno Noturno –Escala 12x36 (18h às 6h)	01	02
Município de Governador Valadares – Contrato n. 38/2021			
07	Vigilante Armado – Turno Diurno –Escala 12x36 (18h às 6h)	02	04
08	Vigilante Armado – Turno Noturno –Escala 12x36 (18h às 6h)	02	04
09	Supervisor de Vigilância Diurno – Escala 12x36	01	02

	(6h às18h)		
		TOTAL	124

Fonte: Contrato 37 e 38/2021, UFJF (2021).

4.1.7 Portaria – Campus Juiz de Fora.

O serviço de Portaria compreende a adequada organização do acesso ao espaço público, assim como o cuidado quanto ao acesso a áreas restritas, a desorganização ou o vandalismo, mantendo-se a conservação da estrutura física da instituição. O serviço foi contratado, de forma contínua, com a empresa Global Brasil Eireli, por meio da celebração do contrato 43/2021, decorrente do Pregão Eletrônico nº 07/2021.

A validade inicial do contrato foi de 12 meses (que foi prorrogado), tendo sua execução iniciado a partir de 01 de setembro de 2021. O valor ajustado inicialmente para o pagamento da execução mensal foi R\$ 276.360,70, perfazendo o custo (anual) de R\$ 3.316.328,40 (três milhões, trezentos e dezesseis mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta centavos).

Conforme o contrato 43/2021, compreende o escopo do serviço de portaria as atividades de zelar pela guarda do patrimônio, a fim de prevenir perdas, evitar incêndios, acidentes, entre outros, controlar o fluxo de pessoas e veículos, receber mercadorias, volumes e correspondências, além de contribuir para manutenções simples nos locais de trabalho.

O regime de trabalho é misto, composto por porteiros sob o regime de 44h semanais e de 12x36h em escalas diurnas e noturnas, conforme as demandas específicas dos locais de trabalho na Universidade. Dessa forma, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos, conforme tabela 9:

Tabela 9 – Força de trabalho Contrato 43/2021 – Portaria JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	POSTOS	QUANT.
01	Posto de Portaria (44 h) – Segunda à Sexta.	08	08
02	Posto de Portaria (44 h) – Segunda à Sábado.	03	03
03	Posto de Portaria Diurno Escala 12x36 (6h às 18h)	19	38

04	Posto de Portaria Noturno Escala 12x36 (6h às 18h)	14	28
		TOTAL	77

Fonte: Contrato 43/2021, UFJF (2021).

4.1.7 Videomonitoramento – Campus Juiz de Fora.

O serviço de Vídeo Monitoramento de sistemas eletrônicos de segurança interna trata-se de atividade de apoio à segurança, formada por equipe especializada cujo objetivo é operacionalizar a central de vídeo da UFJF. Foi contratado com a empresa Adcon Administração e Conservação Eireli, por meio do contrato 59/2019, em virtude de ter sido vencedora do pregão eletrônico nº 81/2019.

Conforme o contrato 59/2019, o escopo do serviço compreende o emprego de mão-de-obra capacitada de monitores de sistema de segurança eletrônica para o desempenho de atividades tais como: Operar softwares e hardwares utilizados na Central de Videomonitoramento; observar movimentação de indivíduos suspeitos nas áreas monitoradas, tomando as diligências cabíveis; comunicar anormalidades observadas; solicitar a presença de autoridades quando necessário; produzir relatórios de ocorrências; entre outras.

O serviço teve sua execução iniciada a partir de 02 de agosto de 2021, com o prazo pactuado de 12 meses (que foi prorrogado), e valor inicial mensal da contratação de R\$ 68.597,81, perfazendo o custo total (anual) o montante de R\$ 823.173,72 (oitocentos e vinte e três mil, cento e setenta e três reais e setenta e dois centavos).

O regime de trabalho dos monitores consiste na escala de 4x1, com 36h semanais, ou seja, 06 horas diárias por monitor em rodízios de 04 monitores. Assim, o expediente de trabalho compreende o monitoramento por 24h ininterruptas, abrangendo os horários de 00h às 06h, 06h às 12h, 12h às 18h e de 18h às 00h. Logo, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos (Tabela 10):

Tabela 10 – Força de trabalho Contrato 59/2019 – Monitoramento JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	POSTOS	QUANT.
------	-----------	--------	--------

01	Monitor de Sistema Eletrônico de Segurança Interno, 36h semanais – 4x1 00h à 06h.	04	05
02	Monitor de Sistema Eletrônico de Segurança Interno, 36h semanais – 4x1 06h à 12h.	04	05
03	Monitor de Sistema Eletrônico de Segurança Interno, 36h semanais – 4x1 12h à 18h.	04	05
04	Monitor de Sistema Eletrônico de Segurança Interno, 36h semanais – 4x1 18h à 00h.	04	05
		TOTAL	20

Fonte: Contrato 59/2021, UFJF (2021).

4.1.8 Transporte – Campus Juiz de Fora.

O serviço de Transporte consiste na condução, limpeza e conservação da frota de veículos da UFJF. Foi contratado, de forma contínua, com a empresa Adcon Administração e Conservação Eireli, por meio da celebração do contrato 63/2018, decorrente do Pregão Eletrônico nº 76/2018.

A validade inicial do contrato foi de 12 meses (que foi prorrogado), tendo sua execução iniciado a partir de 19 de novembro de 2018. O valor contratado inicialmente foi R\$ 304.462,71 mensais, perfazendo o custo (anual) de R\$ 3.653.552,52 (três milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e dois centavos)

Conforme o contrato 63/2018, compreende o escopo do serviço a condução por motoristas habilitados (CNH A, e D) de veículos oficiais para transporte de passageiros, documentos, correspondências ou cargas, com cautela à prevenção de acidentes e a observação da legislação de trânsito, ainda, a realização da limpeza, da conservação e da manutenção necessária à perfeita condição de uso dos veículos, entre outros.

O regime de trabalho dos motoristas e demais cargos é de 44 horas semanais, além disso, devido a natureza do serviço estão incluídos um quantitativo de diárias (com e sem pernoite – 2.000h), ainda, há também de um quantitativo de horas extras e adicional noturno para viagens de longa duração (9.800h). Assim, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos (Tabela 11):

Tabela 11 – Força de trabalho Contrato 63/2019 – Transporte JF.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.
01	Motorista CNH D, 44h.	40
02	Motorista CNH A (motociclista), periculosidade 30%, 44h.	03
03	Lavador/Lubrificador de veículo, insalubridade baixa, 44h.	02
04	Supervisor de manutenção de veículos pesados, 44h.	01
	TOTAL	46

Fonte: Contrato 63/2019, UFJF (2019).

4.1.9 Transporte – Campus Governador Valadares

O serviço de Transporte em Governador Valadares consiste na condução de veículos para o atendimento das demandas acadêmicas e administrativas da UFJF/GV. Foi contratado, de forma contínua, com a empresa G Pereira Terceirização e Serviços de Conservação, por meio da celebração do contrato 23/2022, decorrente do Pregão Eletrônico nº 70/2021.

A validade inicial do contrato foi de 12 meses (que foi prorrogado), tendo sua execução iniciado a partir de 03 de março de 2022. O valor contratado inicialmente foi R\$ 25.661,15 mensais, perfazendo o custo (anual) de R\$ 359.499,96 (trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos).

Conforme o contrato 23/2022, compreende o escopo do serviço a condução por motoristas habilitados (CNH D) de veículos oficiais para transporte de passageiros, documentos, correspondências ou cargas, com cautela à prevenção de acidentes e a observação da legislação de trânsito, entre outros.

O regime de trabalho dos motoristas e demais cargos é de 44 horas semanais, além disso, devido a natureza do serviço estão incluídos um quantitativo de diárias (com e sem pernoite – 280h), ainda, há também de um quantitativo de

horas extras e adicional noturno para viagens de longa duração (490h). Assim, compreende o serviço contratado as seguintes funções e quantitativos (Tabela 12):

Tabela 12 Força de trabalho Contrato 23/2022 – Transporte GV.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.
01	Motorista CNH D, 44h.	5
	TOTAL	5

Fonte: Contrato 23/2022, UFJF (2022).

4.1.10 Resultados e Discussões acerca dos Serviços Terceirizados.

Os Serviços Terceirizados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, essenciais ao apoio e ao funcionamento da UFJF, são acordados com as empresas vencedoras dos processos de licitação pública por meio dos contratos administrativos. Através desses, é formalizada a aquisição, sendo estabelecidos os resultados esperados com a execução dos serviços.

Dessa forma, os resultados esperados são detalhados nas Cláusulas Primeiras do Termo Contratual – Objeto do Contrato. Além dessa, são cláusulas essenciais a todos os contratos as que dispõem sobre: a vigência, o preço, a reserva de dotação orçamentária para pagamento dos serviços, as condições e prazo de pagamento, as condições para reajuste de valores, prorrogação, a garantia contratual, modelo de execução e fiscalização, entre outras.

Os termos contratuais estabelecem ainda, de forma pormenorizada, as obrigações recíprocas entre a contratante (UFJF) e as empresas contratadas, servindo também de parâmetro para se exigir o fiel cumprimento do contrato. Dentre as obrigações da UFJF, destacam-se o dever da Universidade em: exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas; acompanhar e fiscalizar os serviços; notificar por escrito falhas e irregularidades observadas, dando prazo para sua regularização; pagar pelos serviços nos prazos e condições ajustadas; não praticar ingerências como o comando direto sobre os empregados; assegurar ambiente de trabalho, inclusive equipamentos e instalações, com condições adequadas ao cumprimento das normas de saúde e segurança para a execução dos serviços quando realizados em suas dependências; entre outros.

Por sua vez, conforme as disposições contratuais, são obrigações das contratadas: executar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidas, com a alocação dos empregados necessária ao perfeito cumprimento das cláusulas contratuais, além de, quando for o caso, fornecer os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, na qualidade e quantidade especificada; Utilizar empregados habilitados, com a devida instrução e conhecimentos básicos dos serviços a serem executados, devidamente uniformizados e identificados por crachá ou munidos de equipamentos individuais de proteção (EPI); responsabilizar-se pelo cumprimento das obrigações de natureza trabalhista previstas em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalentes das categorias abrangidas nos contratos; substituir em caso de ausências, como faltas ou licenças, os funcionários no prazo de 24h; promover a organização técnica e administrativa dos serviços; manter durante a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação; entre outras.

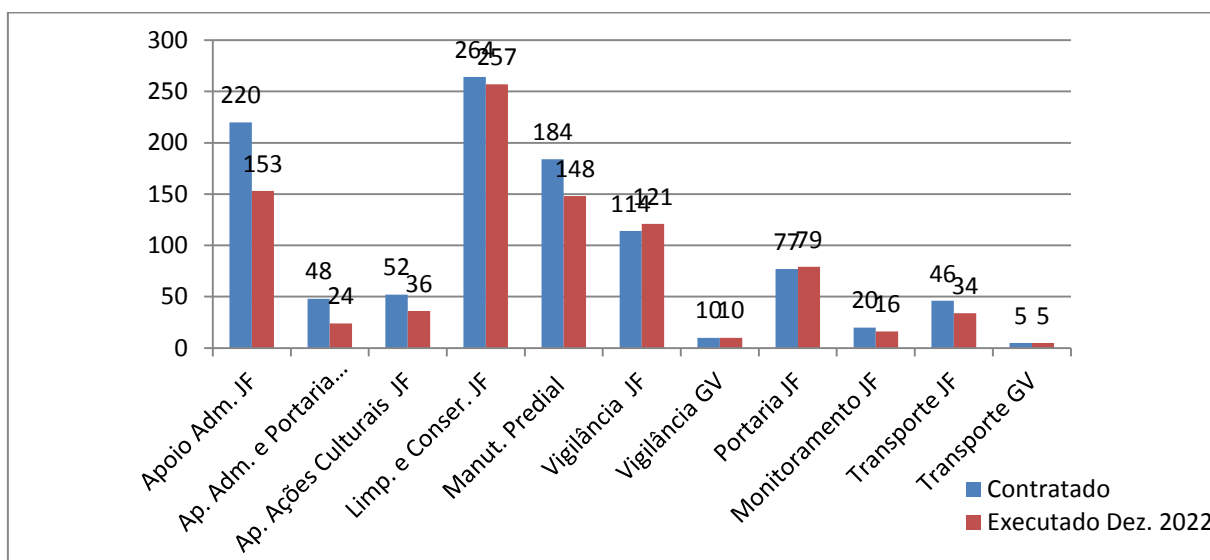
A execução dos serviços na UFJF é realizada de forma contínua, ou seja, sem a previsão de interrupções ou suspensões que possam comprometer a qualidade do resultado esperado com a contratação, assim, conforme previsão contratual, comete infração administrativa a contratada que: não executar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas; ensejar o retardamento da execução do objeto; falhar ou fraudar na execução do contrato; comportar-se de modo inidôneo; ou cometer fraude fiscal. A inexecução total ou parcial sujeita a contratada, observado o direito à ampla defesa e ao contraditório, a sofrer as sanções administrativas descritas nos contratos e na Lei 8.666/93, conforme a circunstância, podendo ser uma ou mais das seguintes sanções: Advertência por Escrito, Multa, Suspensão de Licitar e Contratar com Órgãos da União por até 02 anos ou de forma mais agravada, a Declaração de Inidoneidade para Licitar.

Aos serviços regularmente executados são devidos os pagamentos em contrapartida, considerando incluídas todas as despesas diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, incluído os tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação. Contudo, cabe destacar que, conforme cláusula comum aos contratos, a indicação dos valores em

contrato é meramente estimativa, ou seja, os pagamentos dependerão do exame minucioso do quantitativo efetivamente executado para sua integralização, abrangendo a avaliação dos aspectos qualitativos e quantitativos da execução do serviço.

A este respeito, cabe observar o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Comparativo entre o quantitativo contratado e executado dez. 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

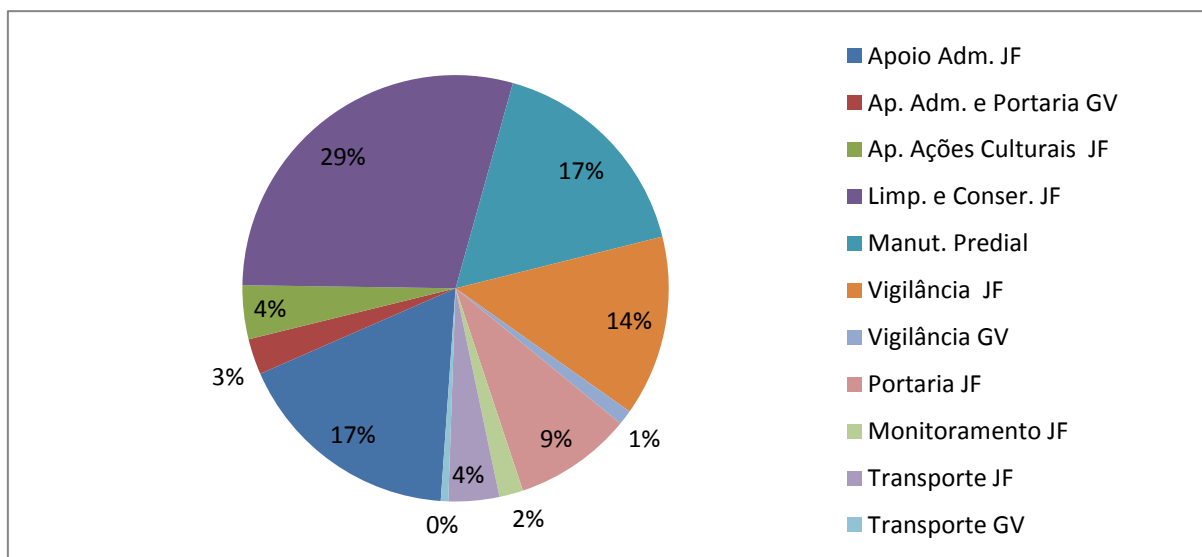
O Gráfico 1 demonstra o quantitativo de postos contratados por tipo de serviço e o executado na UFJF ao final de 2022, conforme dados disponibilizados pela Gerência de Fiscalização de Contratos Terceirizados (GFAC), no sítio da UFJF na internet. Assim, é possível observar que muitos contratos não estão sendo executados na sua integralidade, isso se deve ao ajuste entre as necessidades da UFJF pelo serviço e o emprego da mão de obra em quantitativos suficientes. Por sua vez, os serviços com quantitativos superiores ao inicialmente contratado (vigilância e portaria) se justificam também devido ao ajuste da demanda e do quantitativo da mão de obra, tendo sido a alteração formalizada em termo aditivo posterior ao contrato.

Depreende ainda da análise do Gráfico 1 o quantitativo total de 1040 postos contratados, contudo, é possível observar que foram preenchidos 883 postos, uma diferença de 157 postos ao final de do ano de 2022, o que representa o emprego de 85% do quantitativo total estimado de trabalhadores terceirizados. De tal modo, cabe destacar que os acréscimos e supressões até o limite de 25% do valor inicial

atualizado do contrato decorrem de prerrogativa pública dos contratos administrativos, em que a contratada é obrigada a aceitar, por ato unilateral, a alteração até o limite definido na Lei 8.666/93, art. 65§ 1º. De outro modo, conforme §2º do mesmo artigo, ainda é possível haver supressões superiores a 25%, no caso de existir comum acordo entre as partes. Dos acréscimos e das supressões decorre o ajuste no pagamento de cada serviço, para refletir a efetiva utilização da mão de obra disponibilizada.

Ainda, a partir dos dados abertos da Gerência de Fiscalização de Contratos Terceirizados (GFAC) no sítio da UFJF, é possível conhecer também a composição relativa dos trabalhadores terceirizados por tipo de serviço - Gráfico 2:

Gráfico 2 – Composição dos trabalhadores terceirizados UFJF, dez. 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O Gráfico 2 demonstra que os serviços com os maiores quantitativo proporcionais de trabalhadores estão no campus sede de Juiz de Fora, são eles: Limpeza e conservação (257 - 29%); Apoio Administrativo (153 - 17%); Manutenção Predial (148 - 17%); e Vigilância Armada (121 - 14%). Quando somados, esses contratos representam 77% da mão de obra disponibilizada à UFJF ou 69% dos custos contratados. Esses quantitativos, além de servirem de medida para o ajuste no pagamento pelos serviços, evidenciam também a dimensão do apoio demandado pela Universidade para cumprir sua missão institucional.

Ainda, no que se refere ao ajuste de valores, cabe destacar que os contratos da UFJF tratam também das regras e procedimentos para o reajustamento em

sentido amplo, o qual deve observar o intervalo mínimo e as peculiaridades de cada caso. A repactuação contratual pode ser descrita como o processo pelo qual é solicitada, pela contratada, a adequação dos preços aos novos valores praticados no mercado, justificada com a devida comprovação da variação dos custos. Nesse sentido, por tratar-se de disponibilização de mão de obra, uma das principais razões do pedido refere-se à homologação de acordos, dissídios ou convenção coletiva de trabalho, na qual há a revisão de salários e benefícios relativos às categorias de trabalhadores abrangidas nos serviços executados.

A partir das repactuações, formalizadas por meio de termos aditivos aos contratos e disponíveis no sítio da Coordenação de Contratos da UFJF na internet, foi possível conhecer os valores contratuais vigentes até o final do ano de 2022. A Tabela 13 traz o comparativo entre o custo mensal inicialmente contratado e o executado em 2022, discriminado por contrato:

Tabela 13 – Variação dos Custos Decorrentes de Repactuações em 2022.

SERVIÇOS	VALORES CONTRATADOS (INICIAL)	VALORES MENSAIS VIGENTES 2022	DIFERENÇA	VARIAÇÃO %
Apoio Adm. JF	R\$ 894.072,00	R\$ 1.107.875,90	R\$ 213.803,90	23,91%
Ap. Adm. e Port. GV	R\$ 80.658,46	R\$ 101.152,83	R\$ 20.494,37	25,41%
Ap. Ações Culturais JF	R\$ 331.004,57	R\$ 285.162,67	-R\$ 45.841,90	-13,85%
Limpeza. e Conservação. JF	R\$ 990.889,11	R\$ 1.095.408,36	R\$ 104.519,25	10,55%
Manut. Predial	R\$ 786.116,54	R\$ 847.582,28	R\$ 61.465,74	7,82%
Vigilância JF	R\$ 682.922,30	R\$ 815.771,98	R\$ 132.849,68	19,45%
Vigilância GV	R\$ 59.730,38	R\$ 66.694,82	R\$ 6.964,44	11,66%
Portaria JF	R\$ 276.360,70	R\$ 317.532,21	R\$ 41.171,51	14,90%
Monitoramento JF	R\$ 68.597,81	R\$ 72.579,16	R\$ 3.981,35	5,80%
Transporte JF	R\$ 304.462,71	R\$ 300.133,79	-R\$ 4.328,92	-1,42%
Transporte GV	R\$ 359.499,96	R\$ 359.499,96	R\$ 0,00	0,00%
TOTAL	R\$ 4.834.314,54	R\$ 5.369.393,96	R\$ 535.079,42	11,07%

Fonte: Coordenação de Contratos, UFJF (2022).

Diante dos dados demonstrados na tabela 12 é possível perceber a variação nos custos da contratação dos serviços. O contrato de Apoio Administrativo e Portaria de Governador Valadares apresentou a maior variação proporcional desde sua contratação (25,41%), contudo, nominalmente, a variação mais custosa para a UFJF foi o contrato de Apoio Administrativo de Juiz de Fora, no qual decorreu um incremento de custos de R\$ 213.803,90 (23,9%). Ainda, observou-se a redução de custos nos contratos de Limpeza e Conservação e de Transporte em Juiz de Fora. No caso do contrato de Transporte de Governador Valadares não houve alteração, visto que o ano de 2022 foi sua contratação inicial. Assim, verificou-se pelos dados que a variação total decorrente de todas as repactuações e revisões representaram um incremento de 11,07% (R\$ 535.079,42) nos custos mensais dos serviços executados no ano de 2022. Outra conclusão possível a partir dos dados é o custo médio por terceirizado, obtido com a divisão do custo total mensal pela quantidade de trabalhadores, assim, o custo médio encontrado foi de R\$ 6.080,85 por trabalhador para a UFJF em 2022.

São detalhados ainda nos contratos administrativos de serviços terceirizados os modelos de execução dos serviços, cláusulas que descrevem as peculiaridades afetas a cada contrato, como jornadas de trabalho, previsão de banco de horas, horas extras, adicional noturno, detalhamento das atividades e tarefas essenciais executadas pelos trabalhadores, normas e condições quanto ao uso do equipamento de proteção individual (EPI), qualificação exigida para os cargos, entre outros. Há também o detalhamento do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato, nos termos da IN 05/2017, que será melhor analisado nos tópicos seguintes.

Por fim, cabe destacar que os contratos celebrados pela UFJF possuem vigência de 12 meses, contudo, a partir da comprovação que os serviços foram executados regularmente, que os valores dos contratos permaneceram economicamente vantajosos para a Administração e por haver o interesse manifesto da Administração e das contratadas em renovar os contratos, esses foram prorrogados por mais 12 meses. Conforme o caso, são permitidas prorrogações sucessivas por até 60 meses, quando o contrato for celebrado na vigência da Lei 8.666/93, ou por até 10 anos quando celebrado na vigência da nova Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e houver previsão contratual. Com a extinção do prazo,

extinguem-se também as possibilidades de prorrogação, portanto, sendo necessário iniciar um novo processo de planejamento e posterior contratação.

4.2 PROCEDIMENTOS E ROTINAS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

As atividades de gestão e fiscalização são o conjunto de ações que objetivam aferir o cumprimento dos resultados esperados para os serviços contratados, incluindo-se verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, ainda, as ações necessárias de apoio à instrução processual nos casos dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamentos, aplicação de sanções e extinção dos contratos. Esse conjunto de ações é disciplinado observando-se as determinações da Instrução Normativa 05, de 26 de maio de 2017, ainda, no caso da UFJF, observando-se o disposto na Resolução 08/2016 (CONSU) e os termos dos contratos firmados com as empresas terceirizadas.

Conforme a IN 05/2017, o conjunto de atividades afetas ao acompanhamento e fiscalização dos contratos deve ser realizado de forma preventiva, rotineira e sistemática, competindo aos gestores dos contratos sua coordenação, auxiliados pelas fiscalizações: técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. Tais atribuições são descritas no art. 40 da IN, como sendo:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto aos usuários, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Cabe destacar que a divisão de tarefas relacionadas à rotina de fiscalização e acompanhamento contratual diz respeito ao princípio da segregação de funções, com previsão nos art. 40, § 3º e art. 50 da IN 05/2017, no qual estabelece que as atividades podem ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou ainda um único servidor, contanto que, no exercício das atribuições, fique assegurado a distinção das atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Na UFJF, os processos de gestão e fiscalização são organizados com o apoio da Gerência de Fiscalização Administrativa (GFAC), e distribuídos em etapas distintas, sendo classificadas em fiscalização inicial, mensal e final. A divisão por etapas é prevista na IN 05/2017 e objetiva a organização do trabalho, tratando-se a etapa inicial o momento imediatamente posterior à contratação, quando a execução do serviço é iniciada, por sua vez a etapa mensal trata do acompanhamento rotineiro e sistemático do contrato mês a mês, e a etapa final, incluem as diligências para o encerramento do contrato e finalização do vínculo jurídico com as empresas contratadas.

Nos tópicos seguintes serão descritas as etapas da Gestão e Fiscalização e detalhado os seus desdobramentos, destacando-se as principais atribuições de cada fiscal e do gestor no acompanhamento contratual. A descrição das etapas teve por

fundamento o disposto na IN 05/2017, assim como, as rotinas e procedimentos adotados na UFJF, evidenciados pelos registros de relatórios internos de gestão e fiscalização, bem como às disposições normativas que disciplinam as funções e atividades.

4.2.1 Procedimentos Iniciais

Os procedimentos iniciais objetivam recepcionar a nova empresa contratada prestadora do serviço às rotinas de gestão, fiscalização e aos detalhes quanto ao modo de prestação dos serviços. Para isso, na UFJF, é convocada pelo gestor do contrato uma reunião inicial com os representantes da empresa a fim de esclarecer a forma de execução e controle das atividades, modo de recebimento e pagamento do objeto, possíveis sanções, além de sanar dúvidas oportunas.

A reunião inicial é um procedimento previsto na IN 05/2017 em seu art. 45:

Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros. (BRASIL, 2017)

Na reunião, em conformidade ao caput do art. 44, a empresa contratada apresenta formalmente o seu Preposto, ou seja, a pessoa responsável e que responderá pelos atos praticados e pelos serviços executados diretamente à gestão do contrato. Assim, compõem a reunião inicial o gestor, os fiscais, os representantes da contratada e seu preposto designado.

Além disso, na mesma reunião é apresentado o plano de fiscalização e, conforme discriminado no ANEXO VIII B do normativo, é solicitado pelo gestor a apresentação dos documentos para que sejam analisados pelos fiscais, destacando-se os documentos com relação às obrigações trabalhistas, como as carteiras de trabalho e previdência social dos trabalhadores (CTPS), os exames médicos admissionais ou atestado de saúde ocupacional (ASO), os recibos de entregas dos equipamentos de proteção e uniformes, entre outros. Em especial às carteiras de trabalho, o inciso 10.1 B, do ANEXO VIII B da IN 05/2017, trás como diretriz ao fiscal

a verificação por amostragem das CTPS, no qual é verificado se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado, como a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além das demais alterações dos contratos de trabalho. Ainda, é solicitada à contratada a apresentação da declaração de responsabilidade exclusiva quanto à quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

Além desses, em conformidade ao inciso 10.1 A, do ANEXO VIII B da IN 05/2017, é solicitado à contratada a elaboração e apresentação da planilha resumo do contrato, documento no qual é sintetizado todos os dados dos trabalhadores, como nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas. Este instrumento é utilizado como parâmetro para os fiscais verificarem, entre outros aspectos, se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo, se o salário dos trabalhadores coincide com o previsto no contrato e no Acordo Coletivo de Trabalho da Categoria, ainda, se existem obrigações e benefícios adicionais constantes nos Acordos Coletivos de Trabalho.

Por sua vez, cabe à fiscalização técnica/setorial conhecer o quantitativo de funcionários, funções, forma de prestação dos serviços e os locais de trabalho, a fim de verificar, entre outros aspectos, a existência de condições insalubres ou de periculosidade que justifiquem o pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Ainda, deve-se conhecer a relação dos materiais e equipamentos, aspectos relativos ao contrato como as obrigações da contratante e da contratada, cronogramas e escalas de trabalho, a fim de possibilitar a verificação e o acompanhamento “in loco” da prestação do serviço a ser fiscalizado.

Finalizada a etapa inicial, inicia-se a etapa mensal das fiscalizações em que são verificadas mês a mês a quantidade e qualidade dos serviços executados, dimensionando-o para efetuar o pagamento adequado pelos serviços. No tópico seguinte será examinada a fiscalização mensal, assim como o recebimento provisório e definitivo dos serviços.

4.2.2 Procedimentos Mensais

Iniciada a prestação dos serviços, a fiscalização mensal é o procedimento que objetiva o acompanhamento dos resultados alcançados com a execução. Para isso é realizada a verificação pormenorizada de aspectos técnicos e administrativos para o controle de possíveis falhas e irregularidades, a fim de diligenciar para corrigir tais imperfeições quando estas existirem.

Na UFJF, o acompanhamento mensal se desenvolve em conformidade ao que dispõe o art. 47 da IN 05/2017, cujo texto destaca que a execução dos serviços deve ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos:

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

A este respeito, a fiscalização inicia-se com o recebimento dos documentos que comprovam a adequada execução dos serviços. Conforme disposição comum aos contratos, os documentos são recebidos no prazo de cinco dias subsequentes ao término do mês de execução, os quais são instruídos em processo de acompanhamento eletrônico (SEI) para registro e avaliação. A documentação é analisada em etapas distintas, de forma provisória e definitiva, pelos fiscais e gestor do contrato.

O recebimento provisório é realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos termos do art. 50, I, alíneas “a” e “b”, da IN 05/2017:

- a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e
- b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos

que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; (BRASIL, 2017)

De modo geral, o recebimento provisório realizado pelos fiscais possui duas dimensões, qualitativa e quantitativa. O acompanhamento quanto aos aspectos qualitativos é realizado pela fiscalização técnica, a qual conclui sobre a qualidade do serviço executado. Por sua vez, o acompanhamento dos aspectos quantitativos é realizado pela fiscalização administrativa, na qual é verificada a quantidade do serviço executado, entre outros aspectos. A finalidade de ambas as verificações é o acompanhamento para o devido dimensionamento e pagamento adequado pelos serviços, nos termos do contrato.

Nesse sentido, a fiscalização técnica avalia a execução por meio do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), o qual consiste em um “*check list*” com os indicadores de qualidade pré-estabelecidos, conforme a natureza de cada contrato, ou seja, o tipo de serviço executado. Assim, para efeito do recebimento provisório e para dar cumprimento ao disposto no art. 47 da IN 05/2017, é realizada pelo fiscal técnico a inspeção minuciosa de todo o serviço no período, a fim de verificar a adequação dos serviços e concluir sobre se os resultados da execução, do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços estão em conformidade com os indicadores previstos no ato convocatório (edital) e no contrato. Esta avaliação tem por objetivo o redimensionamento no pagamento sempre que a contratada não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades ou, ainda, deixar de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Cabe destacar que, em conformidade o ANEXO VIII-A da IN 05/2017, durante a execução contratual, é dever do fiscal técnico o monitoramento constante do nível de qualidade dos serviços, a fim de evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à empresa prestadora do serviço a correção das faltas, falhas ou irregularidades constatadas, como, por exemplo, o excesso de faltas, atrasos constantes, jornadas de trabalho incompletas ou postos sem cobertura, entre outros. Esta avaliação de acordo com a norma pode ser realizada de forma diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade do serviço executado.

Além disso, é realizada também pelos fiscais técnicos da UFJF o acompanhamento e conclusão sobre a conformidade dos materiais e equipamentos utilizados na execução dos serviços. Dessa maneira, são verificados se os itens estão de acordo com o estabelecido no Termo de Referência e na proposta apresentada, observando-se as especificações técnicas, tais como: quantidade, qualidade e forma de uso. Essa atribuição é consoante o disposto no art. 47, § 1º e § 2º da IN 05/2017, o qual dispõe:

§ 1º Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.
§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.
(BRASIL, 2017)

Ao final da avaliação técnica, o fiscal formaliza o ato de recebimento provisório dos serviços ao registrar a conclusão da análise no Relatório Circunstanciado Mensal de Fiscalização Técnica, documento eletrônico que contém o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato. Depois de formalizada a avaliação, o seu resultado é apresentado ao Preposto da contratada, o qual toma ciência da avaliação, podendo, conforme o ANEXO VIII-A, apresentar justificativas para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que podem ser aceitas quando comprovada a excepcionalidade da ocorrência, ou, de outro modo, acatada a avaliação, de forma a aceitar os resultados apurados e o redimensionamento decorrente, ou seja, as glosas qualitativas incorridas. Após, os documentos são encaminhados à fiscalização administrativa para o prosseguimento da análise.

Por sua vez, a fiscalização administrativa, de acordo com a IN 05/2017, é o procedimento incumbido do acompanhamento dos aspectos administrativos do contrato, ou seja, a verificação do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. Assim, cabem aos fiscais administrativos, para efeito do recebimento provisório, verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e demais obrigações trabalhistas (vale-transporte, alimentação,

benefícios, encargos e outras), e produzir o relatório com o registro, avaliação e conclusão da respectiva análise, que será encaminhada ao gestor do contrato.

A este respeito, são recebidos, avaliados e instruídos nos processos eletrônicos de fiscalização (SEI) pelos fiscais administrativos, conforme determinado no ANEXO VIII-B da IN 05/2017, todos os documentos relativos à regularidade fiscal, trabalhista e comprobatória da execução do serviço, quais sejam: certidão de regularidade fiscal e trabalhista emitidas pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); cópias dos contracheques e comprovantes de pagamentos de salários; extratos e comprovante de pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); extratos e comprovante de pagamento dos depósitos relativos ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); comprovantes de entregas de benefícios suplementares como vale-transporte e alimentação; recibos de férias; atestados e justificativas de ausências; entre outros.

Além disso, na UFJF, a fiscalização administrativa verifica o aspecto quantitativo do contrato, ou seja, se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas e o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi fornecido. Para isso, é realizada pelos fiscais a análise de todas as folhas de pontos dos terceirizados, documento que registra os horários de entradas e saídas na jornada de trabalho, a fim de verificar se o número de dias e horas trabalhadas constantes nas planilhas de faturamento entregues pelas contratadas corresponde ao efetivamente cumprido. No caso de serem verificadas faltas ou irregularidades no cumprimento da escala programada, são realizadas glosas quantitativas nas respectivas faturas, ou seja, descontos de valores correspondentes ao período não trabalhado.

A verificação e o redimensionamento das faturas por meio das glosas quantitativas se justificam pelo pagamento do serviço efetivamente prestado, e estão consoantes ao disposto no art. 8, I e XIV, da Resolução Consu/UFJF nº 08/2016, o qual dispõe como atribuições dos fiscais:

I - Verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados, de acordo com a carga horária estabelecida em lei, acordo ou convenção coletiva, para cada categoria; (...)

XIV - Após a criteriosa conferência da documentação apresentada pela contratada, obedecidas todas as condições de pagamento previstas no ajuste, e desde que o valor cobrado corresponda exatamente àquilo que foi executado, o(s) Fiscal(ais) deverá(ão) atestar a Nota Fiscal/Fatura e encaminhá-la para o Gestor do

Contrato, juntamente com a documentação pertinente, a fim de que o mesmo ratifique o ateste da fiscalização e encaminhe a nota para liquidação e pagamento. (UFJF, 2016)

Mediante a análise e a conclusão sobre os documentos trabalhistas, previdenciários e fiscais, e sobre o valor apurado correspondente à prestação dos serviços executados, o fiscal administrativo formaliza o ato de recebimento provisório dos serviços procedendo-se ao registro, análise e conclusão acerca das ocorrências no Relatório Circunstanciado Mensal de Fiscalização Administrativa. Após, é realizada a instrução no processo eletrônico conjuntamente com os documentos recebidos da fiscalização técnica, e instruídos outros documentos quando necessário. Os documentos são então encaminhados ao Gestor do Contrato para análise e conclusão quanto ao recebimento definitivo dos serviços.

Ademais, cabe destacar que na UFJF os fiscais administrativos realizam também o controle dos valores retidos na conta vinculada das empresas, procedendo-se à apuração do valor mensalmente retido ou liberado, quando houver solicitação e conclusão quanto ao emprego dos recursos. Ainda, realizam o cálculo de ajustes decorrentes da publicação de termos como revisões, repactuações e prorrogações do contrato, quando estes ocorrerem.

Por fim, recebidas as conclusões das análises, técnica e administrativa, e os respectivos relatórios circunstanciados, o gestor do contrato analisa toda a documentação, e, não havendo nenhum impedimento, procede ao registro e conclusão acerca das ocorrências no Relatório Circunstanciado Mensal de Gestão do Contrato, ato que concretiza o ateste definitivo da execução do serviço. Nesse sentido, depois de realizadas todas as diligências cabíveis, em consonância à alínea “c” do art. 50, II, da IN 05/2017, o gestor comunica à empresa prestadora dos serviços para que emita a Nota Fiscal de fatura, nos valores exatos dimensionados pelos fiscais e ratificados pela gestão. A nota fiscal, então, conforme o ANEXO XI da IN 05/2017, é instruída no processo de fiscalização e encaminhada à Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF), setor responsável pelas liquidações e pagamentos da UFJF, para proceder ao pagamento no prazo contratual estabelecido, que, no caso dos serviços terceirizados, são trinta dias após o recebimento da fatura.

No caso de haver irregularidades que impeçam a liquidação (ato administrativo de ateste da execução do serviço) e o pagamento da despesa, por

determinação da alínea “a”, art.50, II, da IN 05/2017, o gestor deve comunicar à empresa, através de notificação formal, determinando as respectivas correções. Conforme cláusulas contratuais comuns aos contratos e o previsto na Lei 8.666/93, os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com as especificações constantes no Termo de Referência e na proposta, devendo ser corrigidos/refeitos/substituídos no prazo fixado pelo gestor.

A este respeito, o descumprimento reiterado do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) poderá, ainda, garantido o contraditório e a ampla defesa, ensejar a rescisão contratual, sem prejuízo das demais penalidades previstas. Assim, consoante o ANEXO VIII-A da IN 05/2017, na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, como imperfeições técnicas, emprego de material inadequado ou de qualidade inferior, descumprimento das obrigações trabalhistas, não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias ou do FGTS, não manutenção das condições de habilitação, entre outros, o gestor do contrato deve instruir Processo Administrativo Sancionador (PAS) específico, para apurar as causas, dar prazo à solução das irregularidades ou, de outro modo, sancionar a empresa de acordo com as regras previstas nos contratos pelos prejuízos decorrentes da irregular execução do serviço.

4.2.3 Procedimentos Para Extinção Do Contrato

A extinção do contrato é o encerramento do vínculo jurídico com as empresas contratadas, que ocorrerá de forma natural, com o decurso do prazo, quando não prorrogado por interesse da Administração ou da empresa, ou tiverem extinguidas suas possibilidades de prorrogação. Ainda, conforme a Lei 8.666/93, a extinção se dará também por motivo de inexecução total ou parcial do contrato, neste caso, este poderá ser encerrado por meio de três formas, quais sejam: determinação unilateral por ato da Administração; de forma amigável por acordo entre as partes; ou, ainda judicial.

Quando a extinção do contrato ocorrer de forma natural, as atividades de encerramento serão realizadas durante a análise e verificação do último mês de execução do contrato. Nesse sentido, caberá aos fiscais do contrato promover as

atividades da transição contratual, conforme determina o art. 69 da IN 05/2017, observando:

- I - A adequação dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do serviço por parte da Administração;
- II - A transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;
- III - A devolução ao órgão ou entidade dos equipamentos, espaço físico, crachás, dentre outros; e
- IV - Outras providências que se apliquem. (BRASIL, 2017)

Com relação aos trabalhadores terceirizados, na UFJF, após o encerramento do contrato é realizada pelos fiscais administrativos, em consonância ao art. 64 da IN 05/2017, a verificação do pagamento das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços. A este respeito, o Anexo VIII B, alínea “d” da IN 05/2017, demonstra quais os documentos devem ser entregues pelas contratadas para a conferência após o último mês de execução dos serviços, são eles:

- d.1. Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
- d.2. Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
- d.3. Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;
- d.4. Exames médicos demissionais dos empregados dispensados. (BRASIL, 2017)

Nesse sentido, após a conferência dos documentos, o saldo remanescente dos recursos depositados na Conta-Depósito Vinculada poderá ser liberado, quando comprovada a quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado. Conforme cláusula comum aos contratos, quando não comprovada a quitação dos encargos até o final do segundo mês posterior ao do encerramento da vigência contratual, a Administração poderá utilizar os valores da garantia contratual para o pagamento direto aos trabalhadores. Desse modo, a condição de devolução da garantia prestada no momento da contratação é a mesma da devolução dos valores remanescentes na Conta Vinculada, ou seja, a comprovação de quitação dos encargos trabalhistas.

Realizadas as verificações e diligências do encerramento contratual, o gestor deverá elaborar e instruir no processo eletrônico o Relatório Circunstanciado de

Fiscalização Final, ato que formaliza e confirma o encerramento do serviço, as ocorrências da sua execução, e que servirá de subsídios para o planejamento de futuras contratações.

As demais formas de rescisão contratual estão relacionadas ao descumprimento total ou parcial das obrigações e responsabilidades assumidas pela contratada, incluindo o descumprimento das obrigações trabalhistas, como o não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias ou do FGTS, ou ainda a não manutenção das condições de habilitação. Além dessas, o art. 78 da Lei 8.666/93 elenca um rol exemplificativo de motivos, dentre os quais, o não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, paralisação do serviço sem justa causa, cometimento reiterado de faltas na execução, ocorrência de caso fortuito ou de força maior, decretação de falência, entre outras razões.

Nestes casos, o gestor promoverá a abertura de Processo Administrativo Sancionador (PAS) para apuração e consequente aplicação das sanções administrativas previstas na Lei 8666/93 e no contrato, assegurados o direito à ampla defesa e ao contraditório. Conforme o art. 87 da Lei 8.666/93, pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá aplicar as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993)

As sanções são decorrentes dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, a aplicação de sanções não é uma faculdade, mas um dever de todo gestor público (Art. 41, 76, 77, 86 e 87 da Lei 8.666/93). O procedimento de aplicação de sanções decorrente de comportamentos que resultem em infrações administrativas tem, conforme o Manual de Apuração de Irregularidades e Processo Administrativo Sancionador da UFJF (2020), caráter preventivo, educativo e repressivo. Dessa maneira, a Administração age para afastar

o abuso de direito das empresas privadas em desfavor da Administração, além de reparar os danos causados, preservar e repor o Erário, e, em última análise, resguardar o interesse público. Assim, tendo sido aplicada a penalidade, o contrato será encerrado por ato unilateral da Administração.

4.3 RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

A seguir serão apresentadas as análises das entrevistas com gestores, fiscais e coordenadores, em conformidade com a análise temática proposta, que trata das fases de evidenciação, sistematização e entendimento do conteúdo das entrevistas. Para a melhor compreensão, a análise foi dividida em três eixos, ou categorias de análises, sendo eles a organização, a execução e o controle dos processos de gestão e fiscalização.

Nesse sentido, a organização abrange as atividades de planejamento e esquematização das rotinas, parâmetros ou fluxos de trabalho no que diz respeito a gerir e fiscalizar os contratos administrativos de terceirização. Já a execução está relacionada às atividades cotidianas, é o dia a dia dos gestores e fiscais no que se refere às diligências demandadas pelo acompanhamento contratual. Por sua vez, as atividades de controle dizem respeito ao exame sobre os próprios processos a fim de verificar se as ações executadas corresponderam ao que foi anteriormente planejado, no intuito de corrigir eventuais falhas ou desvios no curso da ação.

A divisão em categorias de análises teve como objetivo organizar os temas comuns aos mesmos universos, ou seja, as unidades de análise. Para isso, em cada categoria foram apresentadas, em um primeiro momento, as análises das entrevistas da UFJF, e em seguida, as análises das entrevistas dos gerentes/coordenadores da UFLA e da UFV, respectivamente, ainda na mesma categoria. Ao todo foram realizadas 09 entrevistas, sendo os entrevistados categorizados como FT01, FT02, para os fiscais técnicos, FA01, FA02, para os fiscais administrativos, G01, G02 para os gestores de contratos e C01, C02 e C03 para os gerentes/coordenadores da fiscalização.

4.3.1 Organização da Gestão e Fiscalização Contratual.

Na categoria organização, a pesquisa buscou compreender as percepções dos gestores, fiscais e coordenadores sobre o tema. Entre outras questões, investigou-se se existe um processo organizado de gestão e fiscalização, o perfil adequado de servidor, a divisão de tarefas, conhecimentos desejáveis, entre outros aspectos, a fim de vislumbrar um panorama geral sobre a temática.

Assim, aos fiscais e gestores da UFJF foi questionado se o atual estado dos processos de gestão e fiscalização é suficiente para garantir os controles adequados que demandam os contratos de terceirização. O resultado geral das entrevistas demonstrou haver uma percepção positiva quanto a este questionamento, os participantes majoritariamente concordaram sobre haver um processo organizado para a gestão e fiscalização e este ser suficiente para o atendimento das demandas decorrentes do acompanhamento contratual, todavia reconhecendo que há pontos a melhorar. Nesse sentido, a resposta dada pelo participante G02 demonstra essa dimensão:

Pergunta: Em sua percepção, o atual estado dos processos de gestão e fiscalização é suficiente para garantir os controles adequados que demandam os contratos de terceirização? Por quê?
“Eu acho que sim, melhorou bastante, com o tempo fomos aprendendo a lidar com o novo marco legal que é a IN 05, que foi uma grande mudança da IN 02 para a IN 05, pois antes não era regulamentado quem fazia o que, havia a previsão dos controles, da necessidade de organizar e controlar, mas a IN 05 dividiu as atribuições, chamando a atenção para a pesquisa ao público usuário que não existia antes, fechou mais com alguns cadernos de logística, inclusive a criação da conta vinculada, isso tudo ajudou muito. Tivemos uma situação em que uma empresa não concluiu o processo até o final, havia ainda mais uma renovação de contrato a ser feito, mas ela abandonou e a existência da conta vinculada nos deu um pouco mais de tranquilidade, então teve um avanço muito grande. Os processos estão mais organizados em relação ao que era, há três ou quatro anos atrás, mas ainda é possível melhorar”.
(Entrevista - G02, 2023)

Quando questionados sobre quais atributos, competências ou conhecimentos são desejáveis aos gestores e aos fiscais do contrato, para bem operacionalizar suas funções, as respostas foram variadas, contudo, observaram-se respostas consonantes a conhecimentos sobre legislação trabalhistas, administração e contabilidade, e ainda a habilidade para gerir pessoas. A este respeito, destaca-se a resposta dado pelo participante G01:

Pergunta: Quais atributos/competências/conhecimentos são desejáveis ao gestor e fiscal do contrato para bem operacionalizar suas funções?

“O gestor além de agregar conhecimento técnico ele precisa agregar também conhecimentos administrativos, saber lidar com pessoas, saber gerir pessoas, ter conhecimento da legislação, pois está sempre envolvido em tarefas que exigem um conhecimento que vai além do superficial sobre as leis”. (Entrevista G01, 2023)

Exclusivamente aos fiscais, foi questionado sobre se percebem uma adequada divisão de tarefas, atribuições ou responsabilidades entre os servidores envolvidos na gestão e fiscalização. As respostas foram majoritariamente negativas, demonstrando haver uma percepção ruim sobre a distribuição das tarefas e responsabilidades, conforme os seguintes relatos dos participantes FT02 e FA01.

Pergunta: Você percebe uma adequada divisão de tarefas/atribuições/responsabilidades entre os servidores envolvidos na gestão e fiscalização?

“Deveria haver, mas acredito que haja certa confusão sobre as atribuições do fiscal administrativo e do gestor, por exemplo, a fiscalização administrativa atua como um setor de “staff” e penso que não o deveria ser, a meu ver as fiscalizações deveriam apoiar a gestão e não a fiscalização administrativa ser staff, devendo a gestão ser uma coordenação das demais fiscalizações”. (Entrevista FT02, 2023)

“Nem tanto, acredito que não, pois os gestores muitas vezes não possuem conhecimentos completos do seu dever como gestor e não assumem a total responsabilidade que lhes é imputada, pois ele é o maior responsável na condução do acompanhamento contratual. No geral, observo que eles não assumem todas as responsabilidades, delegando suas atribuições. É uma situação que tem melhorado, mas ainda está longe de ser o ideal”. (Entrevista FA01, 2023)

Aos gestores e à gerente de fiscalização, de forma exclusiva, questionou-se se percebem uma adequada seleção de servidores para atuarem como gestores e fiscais de contrato e se existiria um perfil adequado para atuar nessas funções. As respostas na UFJF foram parcialmente positivas, demonstrando que existe uma preocupação quanto à seleção dos fiscais e gestores, contudo fica limitada às circunstâncias da disponibilidade de servidores. Sobre existir um perfil adequado, as respostas foram consonantes à necessidade de possuir conhecimentos técnicos do objeto do contrato, perfil gerencial e disposição para o aperfeiçoamento contínuo. A resposta da participante C01 evidencia esse perfil:

Pergunta: Você percebe uma seleção adequada de servidores para atuarem como gestores e fiscais de contrato? Existe um perfil adequado de servidores?

“Nós temos dois campus, em um deles já começamos a aprimorar a questão da seleção dos gestores e fiscais, não foi fácil retirar um contrato de um setor e passar para outro, por exemplo, um contrato de apoio administrativo sair da pró-reitoria de infraestrutura e passar para a pró-reitoria de gestão de pessoas, existe uma ruptura e vários questionamentos, não foi fácil, mas já melhoramos muito aqui. Agora no outro campus a gente percebe que eles consideram quem está disponível, por exemplo, recebemos um engenheiro para ser gestor de um contrato com dedicação de mão de obra exclusiva e ele não tem noção nenhuma nem de contrato, nem de financeiro, nem de planilha de custos, nem de contabilidade, nem de administração, ele está com muita dificuldade. Então, eles indicam quem eles entendem que está disponível e não quem tem o perfil, e sim, existe um perfil, é uma pessoa que se não tiver um perfil de gestor fica difícil até para ela fiscalizar, assim, não é só o gestor do contrato que precisa ter perfil de gestor, o fiscal também precisa ter, pois ele apoia o gestor, até mesmo para uma questão de definir as atribuições é preciso um conhecimento de gestão, então é preciso ter um perfil adequado e uma vontade de ter reciclagem, precisa estudar, buscar as atualizações, políticas novas, novas técnicas e metodologias para organizar bem a execução contratual.” (Entrevista C01, 2023)

Ainda, aos gestores e à gerente foi questionado se eles se sentem apoiados pela Administração Superior da UFJF para tomar decisões, e se já fizeram uso de consultorias externas para auxiliar de forma complementar nas atividades de fiscalização. As respostas foram parcialmente positivas, todos os participantes concordaram haver o apoio da Administração Superior, destacando a autonomia para a tomada de decisões, contudo houve queixas quanto ao apoio dos colegas de trabalho e de setores estratégicos, como a coordenação de contratos. Quanto ao uso de consultorias externas, as respostas foram consonantes a não possuírem conhecimentos sobre se já houve. O participante G01 destacou que na UFJF cabem aos próprios gestores e fiscais o aprimoramento dos conhecimentos, a participante C01 mencionou que houve uma capacitação com uma Procuradora da Universidade Federal de Lavras relacionada à fiscalização de contratos, mas que não se tratou de consultoria. A resposta do participante G02 ilustra o questionamento sobre o apoio pela Administração Superior da UFJF aos gestores:

Pergunta: Você se sente apoiado pela Administração Superior para tomar decisões?

“No âmbito da minha pró-reitoria sim, fora dela... pelo contrário, eu me sinto no risco, eu não me sinto completamente seguro. Então me sinto apoiado sim pelos pró-reitores, pelos pares, pelos fiscais, mas às vezes fico inseguro, por exemplo, quando faço uma pergunta ao

setor de contratos e não tenho uma devolução que eu imagino que seria uma devolução de orientação. Às vezes me parece que a gestão é uma "batata quente" que as pessoas querem se livrar. Então muitas vezes não me sinto apoiado, mas a gente acaba conversando e tocando a coisa de uma forma que a coisa ande, mas eu sinto falta de um pouco mais de conversa e de um pouco mais de segurança no sentido de apoio e não de "olha o problema é seu, o caminho é esse aqui e se vira". (Entrevista G02, 2023)

De igual modo, a pesquisa buscou compreender aspectos sobre a dimensão da organização do acompanhamento contratual na Universidade Federal de Lavras (UFLA), para tanto, foi realizada a entrevista com a coordenadora de fiscalização da UFLA (C02). As respostas encontradas foram consonantes a haver processos organizados e que cumprem o seu papel. Conforme a coordenadora, em virtude da expansão do número de serviços contratados, a organização da gestão e fiscalização passou por um processo recente de descentralização que deixou a fiscalização mais próxima dos setores em que há a efetiva prestação dos serviços. Ainda segundo a participante CO2, os processos na UFLA são coordenados pela Controladoria de Gestão de Contratos, setor que possui como objetivo garantir a uniformização e padronização dos processos do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo. Com relação a haver uma seleção e um perfil adequado, a participante relatou existir a preocupação, mas que existe certa resistência por parte dos servidores em assumir as responsabilidades de ser gestor ou fiscal dos contratos. Como perfil adequado foi apontado uma pessoa comprometida e interessada em se qualificar, conforme o seguinte relato:

Pergunta: Você percebe uma seleção adequada de servidores para atuarem como gestores e fiscais de contrato? Existe um perfil adequado de servidores?

"Aqui na UFLA temos um paradigma que ninguém gosta de ser fiscal de contratos e à medida que a UFLA está amadurecendo e entendendo os processos, as pessoas estão caindo em si e vendo que não é só assinar uma nota fiscal no final do mês, tem uma série de responsabilidades pessoais, tem portaria, e é o seu CPF, então a maioria das pessoas fica com medo, então pensam... não vou me capacitar porque se eu não tiver treinamento não vou ser fiscal, e aí temos essas resistências. Mas no geral nós buscamos aqui na controladoria, junto com o pró-reitor, encontrar nos setores indicação das chefias de pessoas que tenham o perfil, tentamos explicar o que é a gestão para que coloquem pessoas adequadas. Então nós buscamos este perfil, de pessoas que tenham comprometimento, que irão se qualificar, porque a gente sabe que a gestão de contratos é uma coisa que a gente precisa estudar todos os dias. Eu, por exemplo, faço gestão de contratos desde 2012, e todos os dias eu

aprendo coisas novas, acontecem fatos novos, então a gente tenta procurar esse perfil, mas temos a resistência das pessoas que não querem aprender, então a gente procura sim". (Entrevista C02, 2023)

Em relação aos atributos e competências desejáveis aos gestores e fiscais, a participante C02 descreveu a necessidade de serem pessoas proativas, que queiram se qualificar, que estejam atentas ao princípio da legalidade e do interesse público. Além disso, relatou possuir grande apoio da Administração Superior para tomar decisões, existindo um relacionamento bastante próximo com o pró-reitor imediato, por este ter pertencido à equipe de gestão de contratos. Ainda, relatou nunca terem feito uso de consultorias externas para auxiliar na gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra exclusiva.

Por sua vez, a pesquisa também buscou compreender sobre a dimensão da organização do acompanhamento contratual na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Assim, foi realizada a entrevista com a coordenadora de fiscalização de contratos da universidade (C03). As respostas foram consonantes a existirem processos bem formalizados, os quais decorreram de mudanças recentes na forma de gerir os contratos, conforme descrito pela participante, o controle dos processos, que era disperso, tornou-se mais centralizado no setor de gestão dos contratos, denominado Serviço de Gestão de Contratos, departamento vinculado à Diretoria de Governança Institucional da UFV, conforme o relato transcrito:

Pergunta: Em sua percepção, o atual estado dos processos de gestão e fiscalização é suficiente para garantir os controles adequados que demandam os contratos de terceirização? Por quê?
“Bom, eu acho que a gente tem os processos até bem formalizados dentro da UFV quando a gente fala em gestão dos contratos, mas sempre dizemos o seguinte, que a gente consegue com os controles que nós temos atualmente “barrar os elefantes, mas muitas vezes passam os ratos”. Eu acho que em nível de outras universidades, outras instituições públicas, nós temos um controle muito bom até. Nós tivemos uma mudança de uns tempos pra cá, que mudou muito a forma de fazer a gestão de contratos na universidade, antes não tinha um setor específico para contratos, hoje a gestão é centralizada, então temos os servidores específicos que cuidam da gestão, antes não era feito dessa forma, era muito pulverizado, e além de ser pulverizado havia uma pessoa para gestão e outra pessoa cuidava da parte administrativa, então praticamente não era feito gestão de contratos. Hoje nós temos um setor, que é dentro da diretoria de governança institucional, que chama Serviço de Gestão de Contratos, e ali a gente concentra”. (Entrevista C03, 2023)

Quando questionada sobre haver uma seleção e perfis adequados de servidores para atuarem com gestão e fiscalização na UFV, a participante relatou não haver a seleção como deveria, que o processo é decorrente da disponibilidade de servidores para a função, e que nem sempre as pessoas possuem o perfil adequado, o que por vezes acaba se transformando em resistências para assumir responsabilidades, além disso, relatou ainda existir no setor uma deficiência quanto a determinar o perfil adequado para a seleção dos gestores e fiscais.

No que diz respeito aos atributos e competências desejáveis aos fiscais e gestores, a participante C03 descreveu a necessidade de serem pessoas interessadas em aprender, com capacidade de decisão, capacidade para dar solução a problemas e que consigam distinguir a relação contratual da pessoal com os funcionários terceirizados, em vista da impessoalidade nas relações, conforme o seguinte relato:

Pergunta: Quais atributos/competências/conhecimentos são desejáveis ao gestor e fiscal do contrato para bem operacionalizar suas funções?

“Bom, eu acho que a primeira coisa é a pessoa querer aprender, eu não acho que tenha que ser uma pessoa que tenha que ter conhecimento na área trabalhista e tal, conhecimento técnico é importante, mas eu acho que não é o primordial, isso tudo a pessoa vai aprendendo... a técnica ela vai pegando... mas precisa ser uma pessoa que queira, que tenha determinação, e que possua capacidade de decisão, porque as vezes a pessoa não quer decidir, ela tem medo, tem receio, e uma coisa importante também é ser uma pessoa prática, porque nós temos umas experiências no setor de pessoas que são muito metódicas, que não conseguem às vezes resolver o problema... então não conseguem buscar opções, e dar solução. E uma outra competência ou atributo que eu acho importante é a pessoa conseguir separar as coisas, tipo, o terceirizado não é nosso funcionário e o que a gente precisa é da prestação do serviço, e eu prezo muito por isso, a questão da impessoalidade, eu acho primordial.” (Entrevista C03, 2023)

Por fim, quando questionada sobre se a participante se sente apoiada pela Administração Superior da UFV para a tomada de decisões, a resposta foi consonante a existir um grande apoio. Além disso, a participante relatou não ter havido consultorias externas no Órgão, mas sim eventos como palestras e cursos on-line para a reciclagem dos conhecimentos.

No tópico seguinte serão abordadas as respostas das entrevistas quanto à execução da gestão e fiscalização contratual.

4.3.2 Execução da Gestão e Fiscalização Contratual

Na categoria execução, entre outras questões, a pesquisa investigou se o número de servidores envolvidos no acompanhamento contratual é condizente com as demandas, se há o cumprimento integral da legislação, quais seriam os maiores desafios enfrentados nesta etapa, se há controle sistemático de insumos, se as empresas colaboram com os gestores e fiscais, entre outras questões.

Desse modo, aos fiscais e gestores da UFJF foi questionado se percebem a quantidade de servidores atuando nas tarefas da gestão e fiscalização como suficientes para as demandas decorrentes do acompanhamento contratual. A este respeito, as respostas foram variadas, uma parte dos fiscais e gestores acredita que sim, e outra que não. Entre os que disseram não ser suficiente, algumas das principais queixas residiram no fato de não haver substitutos para suas férias, de os fiscais setoriais não darem conta de acompanhar o trabalho dos terceirizados em vista de outras atribuições como servidor, de o gestor não exercer a função de forma exclusiva, tendo que conciliar com outras atividades, e de existir acúmulo de contratos para acompanhamento por gestores e fiscais. Por sua vez, os que disseram ser suficiente relataram os benefícios da divisão de tarefas entre os fiscais e os ganhos de eficiência decorrentes dela. Os relatos da gerente de fiscalização C01 e do participante G01 ilustram essa dimensão:

Pergunta: Você considera o número de servidores dedicados à tarefa de gestão e fiscalização suficientes para as demandas decorrentes do acompanhamento contratual?

“Depende do contrato, tem contrato que tem muita gente mobilizada e tem contrato que não. E também depende do servidor, pois há aqueles dedicados que querem resolver e há aqueles que só recebem um nome e acha que fazer a fiscalização é só assinar um relatório no final do mês, ou seja, não executa adequadamente as funções. Mas já melhorou muito, o que a gente costuma ver é que quando a pessoa toma ciência da importância do papel dela e de todo o trabalho que ela precisa desenvolver muitas vezes ela quer deixar de ser fiscal. É um processo de mudança que estamos caminhando para melhorar, porque já foi pior”. (Entrevista C01, 2023)

“Eu diria que é suficiente, as questões administrativas eram muito morosas, de modo que o controle dos contratos era muito complicado, era precário. Hoje, a estrutura que está montada para o atendimento do contrato em que eu sou gestor permite que as medições ocorram dentro dos prazos estabelecidos, de forma que não haja prejuízos para o prestador de serviços, porque se a gente

atrasa, causamos problemas de caixa para a empresa, que podem recair no colo da própria universidade”. (Entrevista G01, 2023)

A pesquisa questionou também se os fiscais e gestores acreditam que a legislação está sendo atendida no que diz respeito ao acompanhamento contratual e se percebem ser diligentes no processo quanto ao cumprimento dos prazos contratuais. As respostas quanto ao atendimento da legislação foram majoritariamente positivas, demonstrando haver uma boa percepção quanto ao cumprimento dos aspectos legais. Quanto ao cumprimento dos prazos contratuais, a percepção é majoritariamente negativa. Conforme os relatos, isso se deve em parte às empresas que não cumprem adequadamente o que está estabelecido em contrato, sendo necessário realizar reuniões e sanar dúvidas devido a não compreensão de determinados aspectos contratuais. Por outro lado, conforme relatado, às vezes acontecem falhas, um embaraço burocrático, resultado de comunicação ruim e desorganização interna dos processos e dos agentes responsáveis, que travam determinadas soluções. Os relatos a seguir demonstram essas dimensões:

Pergunta: Você acredita que a legislação está sendo plenamente atendida quando se fala em gerir e fiscalizar os contratos administrativos?

“Dentro dos meus limites de conhecimento sobre a legislação, eu acredito que sim, pois os controles que a Universidade exerce são rigorosos e dentro da expectativa, passando por diversos níveis de governança, então me sinto seguro como gestor para atestar uma nota de prestação de serviço, pois vejo que todo o ciclo de fiscalização com relação ao serviço prestado e a contra partida financeira da Universidade é plenamente realizada”. (Entrevista G01, 2023)

Pergunta: Você percebe ser diligente o atual estado de Gestão e Fiscalização de Contratos no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais?

“Não, quanto aos prazos... muitos não leem os contratos. Geralmente a contratada não lê o contrato, então isso demanda às vezes duas reuniões para explicar o que já estava no contrato, então parece que é uma exigência pessoal, mas não é, a execução do contrato precisa ser acompanhada e a pessoa precisa cumprir o seu papel profissional, é o papel dela de agente público, podendo até ser responsabilizada por isso. Recentemente falei com uma empresa sobre isso, que ela precisa entender que estamos aqui para executar o contrato em sua plenitude, não estamos criando regras. Assim, sobre os prazos... com muita dificuldade a gente consegue colher alguns frutos. Então não estão adequados, mas estão melhores do que eram, mas ainda tem o que melhorar”. (Entrevista C01, 2023)

“Não, eu acho que têm falhas... nós erramos, tem coisas que agarram, tem hora que tem uma relação complicada entre empresa e fiscalização técnica, às vezes entre fiscalização técnica e administrativa, ou administrativa e COESF, ou COESF e o gestor. Então muitas vezes o processo para e faturas que deveriam ser pagas, são pagas depois de um ano. Então a sistematização têm pontos a serem melhorados para poder a coisa funcionar melhor. Mas isso não significa que as pessoas trabalham com má vontade ou não queiram resolver, as pessoas trabalham com afinco, mas têm pontos para melhorar, digo isso observando os meus processos. E não é simples, porque a coisa realmente fica grande, pois se atrasa uma nota, outro processo, daí vem uma repactuação e quando vê, precisa recalcular tudo o que ficou pra trás, e fica muito complexo”. (Entrevista G02, 2023)

Exclusivamente aos fiscais, a pesquisa questionou quais seriam os aspectos considerados mais desafiadores no acompanhamento contratual, ou seja, aqueles em que se percebem as maiores dificuldades. As respostas encontradas foram diversas, entre elas se destacaram os trâmites burocráticos da fiscalização inicial, a adaptação às novas empresas, a prorrogação contratual, a comunicação entre empresa e fiscal e entre fiscais, contudo o aspecto mais pontuado foi o cumprimento dos prazos pelas empresas na entrega dos documentos demandados. Os relatos dos participantes FT01 e FA02 ilustram esses desafios:

Pergunta: Em sua experiência como fiscal, quais aspectos você considera mais desafiadores para a regular execução e acompanhamento contratual? Por quê? (fiscalização inicial, mensal, final, prorrogações, repactuações, ajustes contratuais).

“Olha, duas situações eu considero mais complicadas e difíceis, que é a inicial (fiscalização), que precisa ter todo o acompanhamento do admissional dos funcionários, a empresa é nova e não sabemos como lidar ainda, então existem reuniões. E também a prorrogação que é um fator complicador, porque é muito burocrático, e não depende só de nós, depende de outros setores que às vezes não estão tão bem articulados para agilizarem o processo, muitas vezes travando o desenvolvimento”. (Entrevista FT01, 2023)

“Acredito que os maiores desafios estão relacionados aos prazos, visto que as empresas não enviam os documentos de forma adequada, o que pode gerar atrasos nos processos. Quando as empresas enviam os documentos de forma tempestiva e completa o trabalho flui melhor”. (Entrevista FA02, 2023)

Ainda, aos fiscais da UFJF foi questionado como percebem o relacionamento entre as empresas contratadas e os gestores ou fiscais na solução de situações ou problemas afetos à execução contratual, além disso, questionou-se também se os fiscais realizam o controle sistemático de insumos e equipamentos que são

entregues pelas empresas. Quanto ao primeiro questionamento, todos os participantes concordaram haver um esforço por parte das empresas de adequação às demandas da fiscalização, portanto, apesar de existirem algumas dificuldades, o relacionamento foi considerado positivo. No segundo questionamento as respostas foram majoritariamente positivas, demonstrando que o controle das entregas de insumos e equipamentos é realizado. Os relatos dos participantes FA01 e FT02 demonstram a dimensão do relacionamento entre os fiscais e as empresas:

Pergunta: Você percebe que as empresas colaboram com os gestores e fiscais, e vice versa, a fim de solucionar eventuais circunstâncias afetas ao controle e fiscalização de seus objetos contratuais?

“Sim, a empresa tem interesse em receber pelos serviços, então ela é interessada em colaborar”. (Entrevista FA01, 2023)

“Dentro da gestão eu não saberia dizer, mas no que diz respeito à fiscalização a entrega de documentos é um gargalo, muitas vezes acontece de forma demorada, o que atrasa todo o processo. Mas existe uma boa vontade das empresas em cumprir com a entrega, principalmente com os documentos relacionados ao faturamento para posterior pagamento”. (Entrevista FT02, 2023)

A pesquisa investigou também a dimensão quanto à execução da gestão e fiscalização dos contratos na UFLA. As respostas dadas pela coordenadora (C02) quanto à execução foram consonantes a ainda ser suficiente o número de servidores atuando como gestores e fiscais contratuais, apesar de o número de contratos estarem aumentando cada vez mais. Quando questionada sobre ser diligente o processo de fiscalização quanto ao cumprimento dos prazos contratuais a coordenadora explicou que estão tendo certas dificuldades com empresas novas por conta da entrega de documentos, o que acaba gerando atrasos em todo o processo, conforme o relato transcrito:

Pergunta: Você percebe ser diligente o atual estado de Gestão e Fiscalização de Contratos no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais?

“Antigamente tínhamos três empresas que prestavam serviços para a UFLA, hoje são seis, dessas seis as duas antigas estão “ok”, mas das novas estamos com empresas que estão inclusive entrando neste mercado público, então estamos com o problema de cumprimento, porque nos contratos continuados da UFLA nós temos um dia a dia de fiscalização em que pedimos para que até o dia 15 as empresas mandem todas as documentações, com exceção do pagamento do FGTS que pode ser até o dia 20, então temos do dia 15 até o 25 para fazer todas as conferências, principalmente as trabalhistas, e até o dia 25 para finalizar tudo e emitir a nota fiscal,

fazendo a liquidação até o último dia do mês para que a empresa consiga receber. Então, historicamente até o meio do ano passado a UFLA sempre pagou todos os contratos até o quinto dia útil do mês seguinte, nenhuma empresa podia alegar que não pagou os funcionários porque a UFLA não pagou. Mas agora estamos tendo essas dificuldades com empresas que faz contratação e manda documentos faltando, por exemplo, esquecimento do ASO, ou documentos sem data, então estamos tendo muitos problemas por conta da organização da própria empresa. Um dos motivos de termos poucas ações trabalhistas é que toda a documentação prevista na IN 05 pra fiscalização amostral a gente pede e confere todo mês, então todo mês a gente confere tudo, com exceção do extrato do FGTS, esse nós fazemos amostral ao longo do ano, então são muitos documentos e as vezes mandam documentos faltando... Estamos com dificuldades nisso". (Entrevista C02, 2023)

Ainda, a pesquisa questionou se a participante observa o cumprimento integral da legislação quanto ao acompanhamento contratual e como ela percebe o relacionamento entre a instituição e as empresas contratadas, se é adequado ou se existem atritos. Em resposta ao primeiro questionamento, a participante C02 relatou que acredita estar sim cumprindo com a legislação, inclusive realizando controles até superiores ao previsto. Quanto ao segundo questionamento, a participante informou ser positiva a relação com as empresas, apesar de existirem alguns problemas eventuais. Os relatos transcritos demonstram essas dimensões na UFLA:

Pergunta: Você acredita que a legislação está sendo plenamente atendida quando se fala em gerir e fiscalizar os contratos administrativos?

"Sim, acredito que estamos fazendo até mais do que pede a IN 05, tivemos até um questionamento alegando que não precisava mandar sempre a documentação, somente quando pedirmos, então a gente pede todos os meses. A gente preza muito pela questão trabalhista como desvio de função, e a terceirização indevida com as atividades exclusivas de servidores". (Entrevista C02, 2023)

Pergunta: Para você, o relacionamento entre a instituição e as empresas contratadas é satisfatório? Ou existem atritos quanto ao atendimento de demandas internas? Como por exemplo, na apresentação de documentos requeridos.

"Então, tínhamos uma empresa com muitos contratos na UFLA, se perguntassem, as pessoas diriam que o relacionamento com a empresa era ótimo, mas não era assim nos bastidores, justamente porque a empresa já estava muito acomodada, então ela achava que tudo estava bem, por isso eu sempre fiz questão de formalizar tudo, às vezes a empresa ligava querendo combinar algo, mas não tem que combinar por telefone, oficializa, me pede, e tudo. Então, hoje, nosso relacionamento com todas as empresas é bom, apesar dos problemas com algumas empresas que são novas, porque tudo o que solicitamos temos o embasamento jurídico, oficializamos, pedimos, e as empresas estão atendendo, mas já tivemos atritos e

problemas com prepostos recentemente, mas sempre somos atendidos. Então o relacionamento é satisfatório, apesar de terem coisas a melhorar”. (Entrevista C02, 2023)

De igual modo, a pesquisa buscou compreender sobre a execução da gestão e fiscalização contratual na Universidade Federal de Viçosa (UFV), assim, foi realizada a entrevista com a coordenadora C03. Quando questionada sobre o quantitativo de pessoal, a resposta encontrada foi consonante a não ser suficiente o número de servidores dedicados às atividades de gestão e fiscalização, foi relatado pela participante a sobrecarga de trabalho e uma fiscalização que apesar de suficiente, poderia ser aprimorada caso houvesse mais pessoas disponíveis. Além disso, no que diz respeito ao cumprimento de prazos, a participante relatou que os processos internos colaboram com o cumprimento dos prazos, contudo têm se enfrentado desafios quanto à entrega dos documentos pelas empresas contratadas, o que acaba gerando atrasos e dificuldades em todo o processo. A resposta transcrita ilustra essa dimensão:

Pergunta: Você percebe ser diligente o atual estado de Gestão e Fiscalização de Contratos no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais?

“Bom, isso tem muito a ver com a empresa também, com a entrega da documentação, por exemplo, se depender só dos funcionários, nós seríamos todos pontuais, eu enxergo que os funcionários iriam cumprir muito bem os prazos. O que a gente tem tido recentemente é um problema com uma empresa que não manda a documentação, nós já notificamos e a empresa não manda, então estamos com um problema muito sério quanto a isso. Essa empresa está com dois contratos muitos grandes com a gente. Então, assim... às vezes não conseguimos cumprir porque a empresa não manda a documentação, se a empresa mandar a gente cumpre certinho, então estamos com este problema. Essa empresa, para se ter uma ideia, já está com três meses de processos em atrasos, desde dezembro que ela não manda a documentação, é uma falta de organização”. (Entrevista C03, 2023)

Questionou-se à coordenadora, ainda, como é o relacionamento entre a instituição e as empresas contratadas e se ela percebe que a legislação está sendo atendida quanto aos desdobramentos da gestão e fiscalização. Em resposta ao primeiro questionamento, a participante relatou que o relacionamento com grande parte das empresas, apesar de às vezes existirem atritos, é bastante satisfatório, contudo, quando as empresas começam a descumprir o contrato de forma reiterada o vínculo contratual é encerrado, ou seja, os contratos não são renovados sob essa justificativa. Como resposta ao segundo questionamento a participante destacou que

a legislação é atendida em grande parte, contudo, devido à falta de tempo hábil a fiscalização não é realizada com o aprofundamento ideal. O relato da participante C03 demonstra essa dimensão:

Pergunta: Você acredita que a legislação está sendo plenamente atendida quando se fala em gerir e fiscalizar os contratos administrativos?

“Plenamente é uma palavra muito forte, eu acredito que nós estamos atendendo em grande parte. Eu acho que de zero a dez a gente faz 80%, mais ou menos isso. Por exemplo, fazemos a fiscalização do FGTS, então nós verificamos se a empresa pagou, mas o ideal é pedirmos o recolhimento individual, e pedir isso constantemente ao longo do processo, mas acaba que a gente não pede porque é muito trabalhoso. Aí..., de vez em quando se a gente percebe algum problema a gente pede. Estou deixando de cumprir? Não! Ela está mandando a guia mensal, então estou vendo que ela está pagando, mas será que os FGTS dos meus funcionários estão ali naquela guia? Esse tipo (de fiscalização) mais aprofundada às vezes falta um pouco, por questão de tempo mesmo, então acredito que de 80 a 90% a gente cumpre”. (Entrevista C03, 2023)

No tópico seguinte serão abordadas as respostas das entrevistas quanto aos aspectos do controle da gestão e fiscalização contratual.

4.3.3 Controle da Gestão e Fiscalização Contratual

Na categoria controle, a pesquisa buscou compreender a percepção dos atores do processo de gestão e fiscalização quanto ao nível de preparo dos agentes, falhas, acertos, possíveis riscos inerentes aos processos, soluções aos riscos, recursos tecnológicos que podem auxiliar nas rotinas, entre outras questões.

Para o efeito dos controles dos processos foi questionado aos gestores da UFJF se eles percebem os fiscais e demais gestores como adequadamente preparados para liderar no dia a dia com os desafios do acompanhamento contratual, e se existe no órgão iniciativa de reciclagem de conhecimentos ou manual de capacitação. Neste ponto a pesquisa encontrou respostas diversas, conforme os relatos existem entre os gestores e os fiscais aqueles que estão preparados, os que buscam se preparar e também há aqueles que não estão preparados, ou seja, que precisam se capacitar ou fazer a reciclagem dos conhecimentos. Quanto ao segundo questionamento, as respostas foram no sentido de não haver ou não ter conhecimento sobre um manual formalizado de

capacitação, e que o aprendizado é adquirido com a vivência profissional, experiências individuais e busca voluntária por conhecimentos, como no acesso aos cursos ofertados na plataforma da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). As respostas transcritas demonstram essa dimensão:

Pergunta: Você acredita que os fiscais e gestores estão adequadamente preparados para lidarem no dia a dia com os desafios da gestão e fiscalização? Existe no órgão manual de capacitação para as funções ou reciclagem dos conhecimentos?

“Existem gestores que estão preparados, existem gestores que buscam ficar preparados, e gestores que não se importam em se preparar e a situação da fiscalização fica complicada, e tem gestores que não suportam as demandas e acabam deixando de ser gestores, então cada caso é um caso. Fiscais, a maioria precisa de uma reciclagem sim, apesar de existirem no ENAP diversos cursos que as pessoas poderiam buscar, infelizmente elas sempre aguardam um curso presencial que não exija leitura, e a pessoa para se informar ela precisa ler, então falta um pouco de interesse das pessoas no meu ponto de vista. Não temos manual, mas temos o ENAP e todo servidor conhece”. (Entrevista C01, 2023)

“Não, não tenho conhecimento sobre manual de capacitação ou reciclagem, nós trabalhamos com base na vivência profissional na Universidade e muito com relação às experiências individuais e a busca por conhecimentos voluntários”. (Entrevista G01, 2023)

Ainda, exclusivamente aos gestores da UFJF, a pesquisa buscou compreender quais controles estes entendem que são essenciais e que são adequadamente desempenhados na execução da gestão e fiscalização, e de outro modo, questionou-se também se haveria entre os controles executados algum que estivesse sendo realizado de forma insatisfatória. A este respeito, a pesquisa demonstrou haver uma grande preocupação dos gestores quanto ao acompanhamento da execução do serviço, havendo, portanto, o esforço para o controle das demandas atendidas e dos serviços prestados pelos terceirizados no dia a dia da UFJF, como por exemplo, no atendimento das demandas de transporte e na realização de obras e manutenções internas. Além dos controles da execução do serviço propriamente, foi mencionado também o esforço realizado quanto aos controles administrativos, através dos relatórios, da medição da qualidade dos serviços pelo IMR, e da apuração do cálculo de faturamento. Quanto ao segundo questionamento, foi apontado pelos gestores como dificuldades na implementação dos contratos, logo oportunidades de melhorias: a verificação da produtividade dos terceirizados em campo; as relações interpessoais entre servidores e terceirizados,

das quais resultam ingerências ou mesmo uma avaliação enviesada do serviço executado; ainda, a inexistência de um sistema integrado de informações dedicado à gestão dos contratos. Os relatos a seguir demonstram essas percepções:

Pergunta: Quais controles você considera essenciais e que são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?

“Nossos controles se baseiam em primeiro plano no acompanhamento dos serviços, são serviços de manutenção, tanto a equipe da civil, quanto da elétrica precisam saber o que está acontecendo para corrigir ou até mesmo recusar alguns serviços de acordo com a necessidade. É o acompanhamento em campo. No campo administrativo que visa avaliar o desempenho e a performance da empresa, o próprio IMR que construímos ele é bastante amplo e pensado para servir como uma ferramenta importante para nós evitarmos procedimentos da empresa que possam causar danos à Universidade, como a baixa eficiência. Então aplicamos com rigor o IMR”. (Entrevista G01, 2023)

“Eu acho que o fato do faturamento passar pela fiscalização administrativa é um grande ganho para gente, isso faz com que o gestor possa se dedicar à gestão e não ao cálculo dos valores, eu acho que esse tipo de controle do faturamento envolve muitas questões, tanto de danos ao erário quanto de enriquecimento ilícito, de dano ao erário quando permite que a empresa receba mais do que teria direito de receber e enriquecimento ilícito quando deixa de pagar a uma empresa aquilo que ela tem direito de receber. Então esse controle foi uma grande conquista para a Universidade, porém ainda temos poucas pessoas com condições de realmente analisar uma planilha de custos e fazer uma planilha de faturamento, não é qualquer pessoa que consegue ter o perfil de fiscal administrativo”. (Entrevista C01, 2023)

Pergunta: Quais controles você considera essenciais e que não são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?

“Assim, querendo ou não acaba que a maior dificuldade é evitar que o fiscal setorial cometa algumas ingerências, porque é preciso ter um relacionamento profissional com os terceirizados, separando as questões pessoais, visto que por trabalhar no mesmo ambiente acaba surgindo uma relação de afinidade, mas é preciso ter bem definido os papéis. Então, o fiscal setorial mesmo tendo afinidades precisa cumprir o seu papel para evitar que os terceirizados cometam ou façam atividades que não são convenientes às funções como o desvio de função, descumprimento do horário de trabalho, que precisa ser de acordo com as necessidades do órgão e não do terceirizado, uso adequado do banco de horas que precisa ser bem administrado, entre outros. (Entrevista C01, 2023)

Novamente, tendo-se em vista os controles dos processos, questionou-se aos fiscais da UFJF quais seriam os principais riscos envolvidos nos processos de

gestão e fiscalização e como estes riscos poderiam ser mitigados. As respostas destacaram o risco de haver uma interrupção do serviço como o falimento de uma empresa, danos ao erário público pelo pagamento de um serviço não prestado, e de forma majoritária a judicialização de ações trabalhistas na Justiça do Trabalho. Por sua vez, a pesquisa demonstrou que entre as ações destacadas para minimizar estes riscos estariam: a observação atenta dos sinais da saúde financeira da empresa, como atrasos nos pagamentos dos salários; a observação da legislação; o cumprimento adequado das rotinas de fiscalização e melhorias contínuas dos processos internos, assim como da comunicação entre os agentes. Os seguintes relatos dos fiscais descrevem essa dimensão:

Pergunta: Quais os principais riscos, em sua percepção, envolvidos com a execução contratual?

“O principal risco é haver a interrupção do processo, como por exemplo, a empresa vir a falir e deixar todos os setores desamparados, sem os funcionários terceirizados. Nós temos 35 terceirizados, se interromper... a unidade para, sendo um prejuízo institucional e financeiro, tendo um impacto muito negativo”. (Entrevista FT01, 2023)

“Acredito que seja a questão da judicialização, principalmente com relação às responsabilidades trabalhistas. A fiscalização está atuando justamente para evitar essa situação. Outro exemplo é o dano ao Erário decorrente de multas e juros pelo não cumprimento dos prazos contratuais”. (Entrevista FT02, 2023)

Pergunta: Como a gestão e fiscalização dos contratos podem mitigar os riscos apontados anteriormente?

“Acredito que realizando a fiscalização adequada, com diligência e atenção, seguindo o protocolo e o “check-list”. A fiscalização é feita para evitar esses riscos, assim, realizando todas as etapas de fiscalização, preenchimento do IMR, respondendo de fato e com conhecimento todos os itens, os documentos sendo bem analisados, esses riscos são mitigados. A função da fiscalização é evitar esses riscos”. (Entrevista FA01, 2023)

Ainda, a pesquisa buscou compreender quais falhas ou erros poderiam ser críticos ao ponto de comprometer todo o processo do acompanhamento contratual. As respostas encontradas foram variadas, sendo consonantes a: não observar aquilo que é permitido no contrato para a tomada de decisões; ser negligente nos prazos de entrega dos relatórios, podendo desencadear uma série de atrasos, gerando, por exemplo, multas no pagamento das faturas; deixar de observar a correta prestação dos serviços; além disso, manter um relacionamento pessoal e

próximo às empresas contratadas, vindo a resultar em favorecimentos indevidos. Os seguintes relatos dos fiscais explicitam estes pontos de vista:

Pergunta: Que falhas o gestor/fiscal não pode cometer de forma alguma sem com isso comprometer todo o processo de gestão e fiscalização?

“A falha que não se pode cometer é, por exemplo, indicar um cargo que não tenha no contrato e a empresa falhar nesse sentido, ou seja, não estar atenta ao que está estabelecido no contrato. Precisa haver um domínio do que está no contrato, se pode ou não ser realizado, para no processo final não ocorrer problemas, inclusive de pagamentos indevidos. Ter noção sobre o que o contrato rege, se existe hora extra, banco de horas, para não onerar a instituição sem um respaldo legal. É preciso observar o que o contrato permite”. (Entrevista FT01, 2023)

“Acredito que deixar de verificar se os trabalhadores estão prestando o serviço de forma correta, além disso, manter um relacionamento muito próximo e pessoal com as empresas, o que pode dar margem para possíveis trocas de favores. O melhor é manter um contato mais profissional e institucional apenas”. (Entrevista FA01, 2023)

Questionou-se também aos fiscais se existe pesquisa de opinião do público usuário quanto à qualidade na prestação dos serviços e como eles percebem a relação no dia a dia entre os servidores e os terceirizados. Quanto ao primeiro questionamento, a pesquisa demonstrou que as respostas ficaram divididas, ou seja, em parte dos contratos já existe a pesquisa ao público usuário e em parte não há, ou está em processo de implementação. Para o segundo questionamento as respostas foram majoritariamente positivas demonstrando que, apesar de já terem observado atritos em algum momento, no geral os fiscais percebem uma boa relação entre os servidores e os terceirizados, sem tratamentos diferenciados em virtude da função ocupada. Os relatos dos fiscais demonstram essa dimensão:

Pergunta: Em sua opinião, em aspectos gerais, é positiva a relação entre servidores e terceirizados no dia a dia da UFJF?

“No nosso contrato a relação é boa e próxima, às vezes nem devia ser tanto, mas é porque são funcionários que são absorvidos pelas empresas e que já atuam há muito tempo nos setores por causa dos conhecimentos e qualidades, pois são cargos muito técnicos. Apesar de raro às vezes até acontece algum conflito, mas é resolvido na conversa, nada significativo. (Entrevista FT01, 2023)

“Acredito que sim, existiram situações problemáticas que foram apuradas e sanadas, mas não percebo nenhum tratamento diferente ou algo do tipo. Na prática, como somos fiscais administrativos, acabamos tendo pouco contato com os funcionários terceirizados,

mas pelo que percebo não há este tipo de situação”. (Entrevista FA01, 2023)

Por fim, a pesquisa buscou compreender entre os gestores e fiscais da UFJF se estes possuíam conhecimentos sobre a existência de recurso tecnológico que poderiam auxiliar ou facilitar nas tarefas do acompanhamento contratual, e quais aspectos poderiam contribuir para o aprimoramento desse processo na percepção dos agentes. As respostas foram consonantes a existirem sistemas da própria universidade como o Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que ajudam nesta função, contudo não se tratam de sistemas dedicados, de modo que não possibilitam um controle amplo e completo dos contratos. A este respeito, a pesquisa revelou que está em fase de implementação o sistema “Comprasnet-Contratos”, o qual possui como proposta ser uma ferramenta mais eficaz no gerenciamento dos contratos terceirizados do Sistema Público Federal, mas que ainda não está finalizada, demandando ajustes e aprimoramentos. Para o segundo questionamento, os gestores e fiscais apontaram como aspectos e oportunidades de melhorias: a implementação de um sistema capaz de integrar as diversas informações e demandas da gestão e fiscalização; a necessidade de reuniões mais frequentes entre os gestores, fiscais e empresa para solucionar questões técnicas e administrativas, com melhoria na comunicação interna e externa; capacitações constantes; e adequação dos perfis dos servidores para serem gestores e fiscais, a exemplo do seguinte relato:

Pergunta: Quais aspectos/pontos podem contribuir para o aprimoramento da gestão e fiscalização e que não foram debatidos nos itens anteriores?

“Acredito que discutimos os principais pontos, como gestora, fiscal administrativa e fiscal técnica, pois tenho as três delegações em contratos distintos, por conta do princípio da segregação de funções. Apesar disso, os pontos principais são esses, precisar de um sistema, a compreensão sobre o que é legal e o que não é, passa muito pelo viés da capacitação, pelo viés do perfil, se o perfil da pessoa é de não se aprimorar, não adianta oferecer a capacitação que ela não vai se aprimorar, então esse é o principal. Os controles na realidade acontecem porque dentro da administração pública eles existem por força de lei ou por normativos, então não temos muito o que reinventar, temos que executar os serviços que fomos designados”. (Entrevista C01, 2023)

Ademais, no que diz respeito aos controles da gestão e fiscalização, a pesquisa buscou compreender aspectos sobre essa dimensão também na UFLA, a

partir da entrevista realizada com a Coordenadora C02. Desse modo, a pesquisa revelou que não há uma percepção positiva quanto a uma adequada preparação dos gestores e fiscais, a coordenadora reconhece a necessidade de reciclagem constante. Conforme a participante, isso se deve ao fato da gestão e fiscalização na UFLA não ser uma atividade exclusiva e sim concorrente às demais atividades desempenhadas pelos servidores. Além disso, a participante relatou que entre os controles essenciais que são desempenhados está a verificação da frequência de trabalho dos terceirizados, através da análise das folhas de pontos individuais, somado a isto a conferência dos pagamentos dos benefícios trabalhistas como salários e os vales alimentação e transporte, entre outros, que é realizado mensalmente e verificados item a item. Ainda, a participante descreveu como oportunidades de melhoria o modo como é realizada a atual conferência da frequência de trabalho, visto que está sendo realizada através de folhas de pontos “manuais” e não “digitais”, como seria o ideal, e isso se deveu à falta de previsão do instrumento contratual no momento da contratação dos serviços. Outra oportunidade de melhoria descrita está no controle dos materiais fornecidos pelas empresas, visto tratar-se de uma atividade complexa devido ao volume de itens. O seguinte trecho da entrevista demonstra essa dimensão:

Pergunta: Quais controles você considera essenciais e que não são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?

“Talvez a questão da frequência, porque até o ano passado a gente tinha o controle eletrônico de frequência em todos os contratos, mas a empresa que assumiu o contrato agora ela não implantou, daí nós não exigimos controle eletrônico na licitação, então agora não conseguimos exigir da empresa. Então é uma coisa que estamos implementando nos novos contratos. As folhas de pontos manuais, por mais que a gente confira, é mais difícil. Ao mesmo tempo que é um controle ótimo que a gente faz e se preocupa, nós estamos com este gargalo. Outro gargalo que temos é o controle que acho que deveríamos ter, mas não sabemos como fazer, que é o controle de materiais. Os contratos que têm fornecimento de materiais, como os contratos de limpeza e de manutenção de ar condicionado, é muito difícil esse controle, porque são muitos itens, então é um controle que eu acho que falta”. (Entrevista C01, 2023)

Ainda, a participante relatou não haver recursos tecnológicos sofisticados para o acompanhamento contratual na UFLA, apenas o uso de planilhas do “Microsoft Excel”, contudo a participante destacou que está em fase de implementação o “comprasnet-contratos”, sistema que auxiliará no gerenciamento

dos contratos de forma integrada. Além disso, como oportunidade de melhoria foi relatado pela participante o desafio de superar os resquícios do patrimonialismo do serviço público, ou seja, conseguir gerir os contratos de modo impessoal, sem ingerências dos servidores sobre os terceirizados. Os seguintes relatos expõem essas perspectivas:

Pergunta: Você possui conhecimento sobre se existem recursos tecnológicos que poderiam auxiliar/facilitar o acompanhamento e controle da execução dos contratos? Quais?

“Hoje utilizamos 100% de planilhas no Excel, eu mesma não sei mexer direito, peço ajuda nas planilhas dinâmicas à minha amiga. Até tento, e a gente aprende na marra.(...) Hoje eu tenho esperanças por tudo o que tem se falado do “comprasnet.contratos”, pelo que ele irá fazer, porém ainda não é uma ferramenta definitiva, porque existem vários gargalos, mas ele é o melhor que está tendo. Então esperamos que com o “comprasnet.contratos” a gente consiga integrar todos os sistemas internos da UFLA, mas tudo o que eu pesquisei a respeito, são ferramentas de questões trabalhistas, e aí eu acho que não cabe à administração fazer um controle muito fino, porque seria ingerência da administração, então se eu questionar e fazer um controle nesse nível, apesar do fato gerador prever esse nível de detalhamento, eu acho que seria ingerência”. (Entrevista C02, 2023)

Pergunta: Quais aspectos/pontos podem contribuir para o aprimoramento da gestão e fiscalização e que não foram debatidos nos itens anteriores?

“Eu acho que na gestão dos contratos específicos com dedicação exclusiva de mão de obra que pode ser um gargalo é a personalidade, ou seja, o paternalismo do serviço público, então isso é algo que estamos mudando na cultura da UFLA. (...) então não é por aí... porque se tem no contrato que a pessoa não está prestando bem o serviço, aí temos que trocar. Se temos uma folha de pontos que mostra que a pessoa está faltando, por exemplo, então explicam que a pessoa está com problemas familiares, aí damos uma chance, a gente aciona o chefe imediato do setor e dizemos... “o fulano de tal não está indo trabalhar, então, ou você não precisa desse posto de trabalho, ou a gente vai trocar se você precisar”, aí escutamos... “não, mas o funcionário é muito bom, a gente não pode trocar”... Então isso inviabiliza o serviço público porque estamos pagando por uma questão que não está sendo prestada, então a gente acerta, a pessoa está faltando? Então não vou pagar para a empresa o custo desse funcionário daquele dia, e a empresa terá o direito de descontar do funcionário o dia, não sendo uma falta justificada por conta de todas as questões legais. Então, o que poderia contribuir é a Administração Pública melhorar a carreira dos servidores, e a gente conseguir ter terceirização do que realmente é terceirizável e ter a segregação das funções”.. (Entrevista C02, 2023)

Do mesmo modo, a pesquisa buscou compreender a dimensão controle do acompanhamento contratual na UFV, para tanto foi entrevistada a coordenadora

C03. As respostas encontradas foram consonantes a existir uma percepção positiva quanto a preparação dos gestores e fiscais, visto que há na UFV um guia orientador sobre as melhores práticas para consulta. Conforme o relato da participante, embora nem todos tenham o perfil para ser gestor ou fiscal, estão sempre se aprimorando e realizando cursos para a reciclagem dos conhecimentos. Ademais, como controle essencial foi apontado a verificação da frequência dos trabalhadores e dos benefícios trabalhistas, como o recebimento dos vale transporte e alimentação, em que verificadas faltas ou não pagamento de algum benefício, são realizadas glosas no faturamento da empresa. O seguinte relato da coordenadora explicita essa dimensão:

Pergunta: Quais controles você considera essenciais e que são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?

“Eu acho que a gente faz de fato a conferência da frequência, por exemplo, antes acontecia muito na universidade, inclusive temos processos de empresas tendo que devolver recursos pra gente que está na justiça porque não era feito isso, coisas básicas, não se fazia o controle da frequência, então não descontava, não fazia a glosa, o funcionário que optava por não receber o vale transporte também não era glosado, isso parece básico, mas não era feito até pouco tempo atrás. Até 2018 ou 2019 isso não era feito na universidade. Então, para o gestor era só assinar nota, não se fazia a gestão de verdade... inclusive não sei como eles tinham coragem de assinar uma nota fiscal sem acompanhar de perto. Eu acho que a fiscalização da universidade hoje é muito bem feita, tanto que temos uma empresa que cuida de parques e jardins, quando ela chegou aqui ela falou assim... “nossa eu não sabia que vocês faziam glosas de faltas dos funcionários, porque a gente presta serviço para ... (Outro Órgão Público) e eles pagam a fatura cheia, não fazem glosa.... assim o contrato pra mim será inviável...” e de fato o contrato foi inviável porque eles ficavam devendo, atrasavam salários, porque contaram que iriam receber o valor cheio, mas na verdade a gente fazia o trabalho de fiscalização, com glosas, e aí o contrato foi inviável. A parte de fiscalização mesmo, de conferência de pontos, de vale transporte, de ver se está recebendo o vale alimentação, isso tudo é muito bem feito na universidade hoje, dificilmente passa alguma coisa. (Entrevista C03, 2023)

Ainda, a pesquisa demonstrou que na UFV, conforme o relato, como ferramenta tecnológica, estão começando a utilizar o “comprasnet-contratos”, contudo, foram observadas limitações quanto a este sistema, no qual perceberam a falta de um sistema mais integrado com as informações de todos os contratos, como, por exemplo, para a localização e verificação de um trabalhador, em qual contrato trabalha, em qual setor, por quais contratos ele já passou, entre outras

informações. Além disso, a participante mencionou como um recurso tecnológico em uso, e que facilita no acompanhamento contratual, o relógio de pontos remoto, sistema em que os funcionários fazem o registro de entradas e saídas de forma remota pelos próprios aparelhos celulares. Por fim, a participante relatou que uma maneira de contribuir com a gestão e fiscalização dos contratos diz respeito ao reconhecimento e a valorização dos servidores que atuam nestas funções, visto que lhes são exigidas grandes responsabilidades, e que às vezes falta o estímulo necessário a esses servidores para encararem o desafio, sendo difícil até mesmo a indicação de novos gestores e fiscais.

4.3.4. Triangulação Dos Dados

A pesquisa fez uso da metodologia de triangulação para a análise e a conclusão quanto aos resultados coletados das entrevistas com os gestores/coordenadores da UFJF, UFLA e UFV, e de forma complementar aos fiscais da UFJF. Cabe destacar que, por se tratarem de Instituições Federais de Ensino, todas observam os mesmos normativos legais, em especial as determinações da IN 05/2017, tendo, portanto, obrigações semelhantes de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos. As conclusões serão apresentadas considerando as categorias de análise descritas para a apresentação dos resultados, ou seja, a organização, a execução e o controle dos processos de gestão e fiscalização dos contratos.

Quanto à dimensão da organização, os resultados demonstraram que todas as instituições, UFJF, UFLA e UFV, mantêm processos organizados e que estes são suficientes aos controles demandados para a gestão e fiscalização dos contratos, mesmo havendo oportunidades para melhorias nestes processos. Contudo, os resultados indicaram que os fiscais da UFJF percebem uma má distribuição de tarefas e atribuições, o que pode ser explicado em partes por uma definição não muito clara de atribuições e responsabilidades. Além disso, os resultados nas instituições foram convergentes a haver resistência de servidores para se tornarem gestores e fiscais de contrato, isso se explica devido a não haver uma seleção pelo perfil de gestor/fiscal desejável, mas sim a opção pelo servidor disponível, o que conforme apontado resulta em resistência para assumir responsabilidades.

Outro aspecto investigado foi quanto às competências e conhecimentos desejáveis aos gestores e fiscais. A este respeito, os resultados foram majoritariamente convergentes ao anseio por servidores com interesse em se qualificar e buscar novos conhecimentos. Complementarmente, os resultados apontaram ser desejáveis conhecimentos em legislação trabalhista, administração e contabilidade, ainda, possuir pró-atividade, capacidade para tomar decisões e conhecimentos sobre como gerir pessoas. Além disso, os resultados demonstraram também haver apoio da Administração Superior aos gerentes e coordenadores em todas as instituições para a tomada de decisões, apesar de a percepção quanto ao apoio na função não ter sido unânime, visto haver queixas na UFJF quanto aos pares de trabalho. Ainda, a pesquisa demonstrou que nenhuma instituição fez uso de consultorias externas para auxiliar na função de fiscalizar os contratos, tendo havido somente palestras e cursos on-line com fins de capacitação.

Quando analisada a categoria execução da gestão e fiscalização, os resultados para as diferentes organizações evidenciaram percepções divergentes quanto a haver um número adequado de servidores para atuarem nas demandas do acompanhamento contratual. No caso da UFV e UFJF, ficou evidenciada a existência de sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções, já na UFLA, apesar de ter havido um aumento no volume de trabalho, a quantidade de servidores encontrava-se ainda adequada. Quanto às diligências e cumprimento de prazos contratuais, os resultados foram convergentes a existirem atrasos. A este respeito, a pesquisa evidenciou que todas as organizações, em alguma medida, enfrentavam problemas com a entrega de documentos pelas empresas contratadas, o que dificulta os processos de gestão e fiscalização. Este fato, de forma complementar, ficou evidenciado também pelos resultados encontrados junto aos fiscais da UFJF, visto que, quando questionados sobre quais seriam os aspectos mais desafiadores do acompanhamento contratual, a entrega dos documentos no prazo foi o aspecto mais apontado.

Além disso, a pesquisa investigou também a percepção quanto ao cumprimento integral da legislação e à qualidade do relacionamento entre as instituições e as empresas prestadoras dos serviços. No primeiro questionamento, os resultados das entrevistas foram divergentes, havendo majoritariamente uma percepção positiva quanto ao cumprimento adequado do que determina as

legislações e normativos nos casos da UFJF e UFLA; já na UFV, existe a percepção de que a legislação é atendida em grande parte, contudo, foi explicado pela coordenadora que não há exatamente um descumprimento da legislação, mas sim a execução de uma fiscalização que poderia ser mais pormenorizada caso houvesse tempo hábil para isso. Quanto ao segundo questionamento, os resultados foram convergentes a existirem bons relacionamentos, mesmo havendo atritos eventuais. A este respeito, a pesquisa evidenciou que todas as instituições relataram dificuldades eventuais para lidarem com as empresas, principalmente na entrega dos documentos solicitados, ocorrendo, em alguns casos, até mesmo o encerramento do vínculo por descumprimento reiterado do contrato.

Para a dimensão controle dos processos de gestão e fiscalização, a pesquisa evidenciou resultados divergentes em relação à percepção sobre a preparação dos fiscais. Nos casos da UFJF e UFLA, houve uma percepção ruim, demonstrando haver oportunidades para capacitação dos agentes; já no caso da UFV, foi positiva, que foi justificado pela coordenadora devido haver na instituição um guia de preparação dos agentes. A pesquisa demonstrou ainda não haver na UFJF e UFLA iniciativas formais das instituições para a capacitação dos agentes, com exceção daquelas oferecidas por meio das plataformas digitais do governo (ENAP). Além disso, os resultados quanto aos controles considerados essenciais pelas diferentes instituições foram complementares. A este respeito, a pesquisa revelou que a verificação da frequência de trabalho, através da análise das folhas de pontos, e a conferência das obrigações trabalhistas, como o pagamento de salários e benefícios, foram majoritariamente apontadas. Além destes, foram apontados também o controle das demandas de serviço, a avaliação da qualidade do serviço executado e a apuração do cálculo de faturamento das empresas.

Ainda, a pesquisa buscou compreender junto aos fiscais da UFJF quais seriam os principais riscos e falhas afetos aos processos de trabalho. Os resultados evidenciaram, de forma majoritária, o risco de judicialização de ações trabalhistas e, como principal falha, a ingerência sobre os terceirizados e a empresa, ou seja, um relacionamento pessoal e próximo, que pode resultar em favorecimentos indevidos. De forma complementar, os resultados demonstraram também haver um bom relacionamento entre os servidores e os empregados terceirizados.

Por fim, a pesquisa investigou se havia, nas instituições analisadas, a existência de recursos tecnológicos para auxiliar nos processos de trabalho, e quais aspectos contribuiriam na percepção dos respondentes para o aprimoramento do acompanhamento contratual. Os resultados foram convergentes ao uso de recursos simples como planilhas do *Microsoft Excel* e sistemas de gestão internos, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), para o controle e registro das informações. Ainda, em todas as instituições, foi apontado pelas participantes o uso do Comprasnet-Contratos, em fase de implementação na UFJF e UFLA, e em utilização na UFV. Como oportunidades de melhorias do acompanhamento contratual, a pesquisa apresentou resultados complementares. A este respeito, foram apontadas pelas entrevistadas, entre outros aspectos, a realização de reuniões mais frequentes, melhorias na comunicação interna e externa, maior oferta de capacitações aos fiscais, gestão impessoal dos contratos, adequação dos servidores ao perfil de gestor/fiscal, reconhecimento e valorização das funções e, de forma majoritária, a implementação e o aprimoramento de sistemas integrados de informações gerenciais.

A partir da análise e síntese dos resultados foi possível identificar 12 fatores essenciais às dimensões organização, execução e controle, demonstrados no quadro 3:

Quadro 3 - Fatores Essenciais à Gestão e Fiscalização de Contratos:

01 - Estabelecimento de processos organizados com divisão e definição clara de tarefas e atribuições;
02 - Seleção adequada de gestores e fiscais contratuais, com capacidade para tomar decisões e dar solução a problemas;
03 - Aperfeiçoamento contínuo de conhecimentos;
04 - Apoio da Administração Superior para a tomada de decisões;
05 - Emprego de Fiscais em quantidade suficiente ao atendimento das demandas;
06 - Cumprimento tempestivo dos prazos contratuais;
07 - Cumprimento adequado da legislação e normativos;
08 - Estabelecimento de relacionamento de cooperação com as empresas.
09 – Desenvolvimento de oportunidades para a reciclagem de conhecimentos.

10 - Acompanhamento sistemático da execução dos serviços, compreendendo os aspectos técnicos e administrativos, de modo a resguardar-se dos riscos contratuais.
11- Manutenção da impessoalidade e bom relacionamento com os trabalhadores terceirizados.
12 - Utilização de Sistemas Gerenciais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Os fatores evidenciados na pesquisa representam a consolidação das informações coletadas e analisadas a partir da triangulação dos dados. Portanto, a conclusão sobre os elementos necessários à gestão e fiscalização são reflexos das determinações e do condicionamento legal, limitações tecnológicas, além das vivências e das práticas dos respondentes, e revelam, por isso, os desafios e as soluções quanto à necessidade da organização e do controle adequado dos processos de trabalho. Assim, os fatores, no contexto das realidades investigadas, representam pontos de atenção e cuidados, visto serem essenciais para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do acompanhamento contratual, ou seja, determinantes para o seu aprimoramento.

4.4 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A pesquisa revelou, a partir das entrevistas, haver oportunidades de melhorias nos processos de trabalho da UFJF, haja vista que, entre outros apontamentos, os fiscais relataram uma percepção ruim quanto à distribuição das tarefas e responsabilidades. A este respeito, a pesquisa concluiu que um fator condicionante para o aprimoramento da gestão e fiscalização, entre outros, é o estabelecimento de processos organizados com divisão e definição clara de tarefas e atribuições. Este fator torna-se relevante no contexto da UFJF devido à ausência de modelagem formal de rotinas e fluxos dos processos de gestão e fiscalização, fato que contribui para produzir incompreensão e dúvidas quanto às tarefas e responsabilidades, conforme demonstraram as entrevistas com os fiscais, o que compromete a eficiência do processo de trabalho. Por essa razão, entre os fatores apontados na pesquisa, este fator de aprimoramento foi escolhido como proposta de intervenção e sugestão de melhorias para a UFJF.

No que diz respeito ao esforço para o estabelecimento de processos organizados com divisão e definição clara de tarefas e atribuições, este exige que sejam levantadas e documentadas as atividades, funções, informações e recursos necessários, trata-se de conhecer os Processos de Negócios existentes, a partir dos quais é possível estabelecer fluxos racionalizados de trabalho, ou seja, redefinir ou modelar seus processos. Segundo Pádua et al (2004), a modelagem de processos proporciona a melhor compreensão das premissas referentes ao gerenciamento dos sistemas e, também, evidencia alternativas viáveis para as atividades organizacionais existentes, de modo a oferecer um referencial eficaz para a tomada de decisões. A este respeito, conforme Siau e Rossi (2011), a modelagem de referência é definida como o processo de documentar formalmente um domínio problemático com o objetivo de compreender e comunicar as partes interessadas. Portanto, o objetivo da modelagem de processos é prover um modelo de referência, ou seja, uma solução inicial que, conforme apontado por Climent, Mula e Hernández (2009), são úteis na descrição e representação gráfica dos aspectos importantes do processo, distinguindo pessoas, departamentos e a ligação entre eles.

Para Entringer (2018), entre as ferramentas existentes para a construção do modelo de referência, a Notação de Modelagem de Processos de Negócios (*Business Process Model and Notation* – BPMN) se configura como uma das linguagens mais utilizadas atualmente. A este respeito, conforme o autor, a BPMN surgiu como uma resposta desenvolvida por um consórcio de indústrias preocupado com a necessidade de padronização no uso de linguagens de modelagem em processos. Assim, o diagrama BPMN é uma ferramenta para que o leitor possa reconhecer facilmente os tipos básicos de elementos de um processo e entender suas inter-relações, reduzindo as distâncias entre o projeto e a implementação dos processos de negócios.

Para a elaboração dos fluxos de trabalho como sugestão de intervenção à UFJF foi utilizado um BPMS (*Business Process Management Systems*), uma ferramenta gráfica que utiliza a notação BPMN. O software escolhido foi o Bizagi Modeler 4.0. Conforme Maranhão e Macieira (2011), o Bizagi é uma ferramenta de aplicação do BPMN, que serve de apoio às empresas que desejam gerenciar seus processos. Ademais, Entringer (2019) destaca que o software é capaz de realizar todo o ciclo de modelagem de processo, incluindo sua automatização, por isso se

justificou o seu uso.

A proposta de intervenção e seu detalhamento estão apresentados no Relatório Técnico Conclusivo, Apêndice B desta dissertação, no qual foram avaliadas e desdobradas as etapas do acompanhamento contratual dos serviços terceirizados, e descrito os seus principais procedimentos, distinguindo, a partir de cada ator, suas tarefas, atribuições e responsabilidades. Em seguida, foi apresentado o modelo de referência respectivo, em notação BPMN da etapa, com o objetivo de ilustrar de forma gráfica a atividade descrita, o responsável pela atividade e seus inter-relacionamentos. Assim, a partir do implemento das sugestões de modelos de referência em processos, espera-se que a UFJF possa atingir os objetivos de preencher a lacuna de padronização dos processos de gestão e fiscalização de contratos com as definições claras de atribuições e competências dos fiscais, além disso, materializar as determinações legais, incrementar a estabilidade nos processos de trabalho e melhorar sua eficiência.

5 CONCLUSÃO

As terceirizações de serviços se inserem no setor público em decorrência das mudanças de paradigma na execução de alguns serviços, considerados de apoio às atividades finalísticas do Estado. Isso se deveu a uma série de reformas administrativas, tendo sido pujantemente promovidas no Brasil a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), como reflexo das reformas gerencialistas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990. Em que pese alguns argumentos em defesa de sua implementação, como o aumento da produtividade, da eficiência e de possibilidade de foco nas atividades principais do contratante, há, por outro lado, autores que criticam o modelo, considerando tratar-se de estratégias das empresas privadas, como forma de resposta às incertezas e mudanças decorrentes da dinâmica dos mercados globais, na tentativa de redução de custos e riscos com conseqüente deterioração das condições de trabalho e diminuição das garantias trabalhistas, que foram copiadas e reproduzidas no setor público.

Em meio ao controverso debate sobre as vantagens e desvantagens que as terceirizações suscitam, estas se tornaram uma prática comum e consolidada na Administração Pública, principalmente nas Universidades Federais de Ensino, e representam um grande contingente de trabalhadores que realizam serviços e executam atividades cotidianas nos órgãos, ou seja, prestam apoio às atividades finalísticas dos entes. Nesse universo, a gestão e a fiscalização contratual se inserem como mecanismos de acompanhamento e controle dos serviços terceirizados.

Assim, diante da crescente relevância que a fiscalização contratual tem adquirido para a Administração Pública, a pesquisa teve por objetivo identificar os fatores que são condicionantes para o aprimoramento ou aperfeiçoamento da gestão e fiscalização dos serviços terceirizados na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). A pesquisa foi conduzida de modo a evidenciar a dimensão da terceirização na UFJF, assim, um dos objetivos da pesquisa foi a descrição e o detalhamento dos serviços contratados, além desse, a pesquisa objetivou compreender as principais rotinas e normativos afetos à gestão e fiscalização. Por fim, buscou-se conhecer, a partir da perspectiva dos próprios fiscais e gestores, os elementos considerados essenciais para o adequado desempenho dos processos da gestão e fiscalização.

Desse modo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas nas universidades UFJF, UFLA e UFV. Os resultados das entrevistas foram tratados através das técnicas da análise temática e da triangulação dos dados, sendo, então, organizados em três categorias distintas, quanto a organização, a execução e o controle dos processos de gestão e fiscalização.

A este respeito, a organização compreende as atividades de planejamento e esquematização das rotinas, parâmetros e fluxos de trabalho. Quanto a esta primeira categoria, a pesquisa revelou quatro fatores condicionantes para o aprimoramento nessa dimensão, sendo eles: o estabelecimento de processos organizados com divisão e definição clara de tarefas e atribuições; a seleção adequada de gestores e fiscais contratuais, com capacidade para tomar decisões e dar solução a problemas; o aperfeiçoamento contínuo de conhecimentos; o apoio da Administração Superior para a tomada de decisões.

Por sua vez, a execução está relacionada às atividades cotidianas, é o dia a dia dos gestores e fiscais no que se refere às diligências demandadas pelo acompanhamento contratual. Para esta categoria, a pesquisa encontrou os seguintes fatores de aprimoramento: emprego de fiscais em quantidade suficiente ao atendimento das demandas; cumprimento tempestivo dos prazos contratuais; cumprimento adequado da legislação e normativos; estabelecimento de relacionamento de cooperação com as empresas.

Por fim, em relação ao controle, este abrange as atividades do exame sobre os próprios processos, a fim de verificar se as ações executadas corresponderam ao que foi anteriormente planejado. Nesse sentido, foram encontrados, para tal categoria, os seguintes fatores de aprimoramento: desenvolvimento de oportunidades para a reciclagem de conhecimentos; acompanhamento sistemático da execução dos serviços, compreendendo os aspectos técnicos e administrativos, de modo a resguardar-se dos riscos contratuais; manutenção da impessoalidade e bom relacionamento com os trabalhadores terceirizados; utilização de Sistemas Gerenciais.

Assim, conclui-se que, na UFJF, para garantir o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização dos serviços terceirizados é necessário ter o apoio dos chefes imediatos, realizar a seleção de servidores com perfil adequado ao trabalho, que busquem se capacitar, além disso, estabelecer o mapeamento e fluxo

dos processos de trabalho, com tarefas e atribuições bem definidas para cada servidor. Ainda, possuir um quantitativo suficiente de servidores dedicados às atividades, observar o que determina a legislação e os contratos, em um ambiente de cooperação com as empresas contratadas. Ademais, manter um sistema de gerenciamento de informações, no qual se permita o acompanhamento detalhado dos serviços executados, somado a isto, promover a reciclagem eventual de conhecimentos, e ainda, manter bom relacionamento com os funcionários terceirizados, todavia, assegurando a impessoalidade nas relações de trabalho.

Portanto, considerados os desafios e as limitações decorrentes da contratação e controle adequado dos serviços terceirizados, os fatores de aprimoramento encontrados permitem o aperfeiçoamento dos processos de gestão e a fiscalização de contratos na UFJF. A preocupação com o aprimoramento dos processos faz-se cada vez mais necessária tendo-se em vista o movimento de expansão da utilização de mão de obra terceirizada, a implementação de novos mecanismos para gerenciar, controlar e aferir o cumprimento dos resultados dos serviços, o objetivo de salvaguardar os entes dos riscos contratuais, como danos ao erário público e a responsabilização subsidiária na Justiça do Trabalho, ainda, em última análise salvaguardar também os trabalhadores do abuso do poder econômico. Assim, a gestão e a fiscalização dos serviços têm se tornado elementos cada vez mais essenciais aos entes públicos, e quando bem realizadas podem, de um lado garantir a entrega de serviços adequados, em conformidade ao contratado, como também, salvaguardar os interesses dos trabalhadores em terem seus direitos assegurados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, p1-50, 1997.

ALMEIDA, C. W. L. **Fiscalização Contratual: “calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista TCU, n. 144, p53-62. 2009.

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. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 de agosto. 2021.

_____. **Decreto n. 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, 7 jul.1997.

_____. **Lei nº 3.858, de 23 de dezembro de 1960**. Cria a Universidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/l3858.htm#:~:text=LEI%20No%203.858%2C%20DE,Gerais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs> Acesso em: 22 de maio 2022.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm> Acesso em: 18 de agosto 2021

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 02 de maio 2022.

_____. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 1º de abril de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 18 de agosto 2021.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. -- (Documentos da Presidência da República).

_____. Presidência da República. **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, 21 set. 2018.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, 30 abr. 2008.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 06, de 23 de dezembro de 2013**. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Brasília, 23 dez. 2013.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 05, de 30 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, 30 mai. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 958.252/Minas Gerais. Plenário, Relator Ministro Luiz Fux**. Julgamento: 30/08/2018. DJe nº 199, divulgado em 12/09/2019. Publicação: 13/09/2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750817537>>. Acesso em: 18 de agosto 2021

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Informativo nº 610**. 2010. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo610.htm>> Acesso em 21 de maio 2022.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Enunciado 256**. Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade. 1986. Disponível em: <https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_69/Maria_Pinto.pdf>. Acesso em: 21 de maio 2022.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmula 331**. Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade. 2011. Disponível em: <https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 21 de maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90 lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, no. 45, 1998 49-95

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CLIMENT, C.; MULA, J.; HERNÁNDEZ, J. E. **Improving the business processes of a bank.**

Business Process Management Journal, v. 15, n. 2, p. 201–224, 17 abr. 2009.

COSTA, F. L. da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, A. F. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos.** Revista do Tribunal de Contas do Ceará, Fortaleza, v. XI, n. 1, p. 105-127. Jan-jun, 2013.

COLAUTO, R. D; GONÇALVES, C. M; BEUREN, I. M; SANTOS, M. Dos. **Os fatores críticos de sucesso como suporte ao sistema de inteligência competitiva: o caso de uma empresa brasileira.** Revista de Administração Mackenzie, Ano 5, n.2, 2004.

CUNHA, B. S. **Fiscalização de Contratos Administrativos de Terceirização de mão de obra: uma nova exegese e reforço de incidência.** Ver. TST, Brasília, v. 77, n 1, p. 131-138, jan-mar. 2011.

DELGADO, G. N.; AMORIM, H. S. **Os limites constitucionais da terceirização.** 2. ed. São Paulo: LTR, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. DIEESE. **Nota Técnica 172.** Mar-2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>. Acesso em: 21 de maio 2022.

ENTRINGER, T. C; FERREIRA, A. da S. **Proposta de um modelo de referência em notação BPMN para um sistema de MRP.** Revista Gestão Industrial. Ponta Grossa, v. 15, n. 4, p. 140-165, Out./Dez. 2019

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

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

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KINCZESKI, G. N. **Fatores Críticos de Sucesso da Gestão e Fiscalização dos Contratos de Serviços Terceirizados de Instituições Públicas Federais.**

Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Florianópolis, 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEIRIA, J. S. **A responsabilidade dos gestores e fiscais de contratos de órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**. BLC: Boletim de Licitações e Contratos, v.21, nº 8, p.796-802, ago. 2008.

MAGALHÃES, Y. T.; GRAÇAS FERREIRA, A. M. ; SARAIVA, L. A. S.; BRASIL, E. R. **Competências necessárias e competências exercidas na gestão de contratos de serviços terceirizados em uma empresa do setor de mineração de Minas Gerais**. Contextus-Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v.7, n. 2, 2009.

MANARINO, M. P. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora –MG, 2017.

MARTELLI, A. L. T. **A boa fé objetiva e os limites da rescisão unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público**. Revista de Direito Público, v. 1. n 6, p. 20-34. Jan/abr. 2011.

MEDEIROS, S. da S.; RODRIGUES, M. M.. **O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil**. Revista Educação em Questão, Natal, v 48, n34, p 216-240, jan/abril: 2014.

MENDES, L. L. F. **Terceirização de serviços na administração pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p 162. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 1.105, de 28 de setembro de 1998. **Estatuto da UFJF**. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/ufjf/wp-content/uploads/sites/3/2015/10/estatuto.pdf>>. Brasília, 28 de setembro 1998.

MOTTA, P. R. M. **O estado da arte da gestão pública**. Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NEVES, P. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE**. Dissertação – Mestrado em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

PÁDUA, S. I. D. DE; CAZARINI, E. W.; INAMASU, R. Y. **Modelagem Organizacional: captura dos requisitos organizacionais no desenvolvimento de sistemas de informação**. Gestão & Produção, v. 11, n. 2, p. 197–209, ago. 2004

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2004.

PEREIRA JUNIOR, J. T; DOTTI, M. R. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, v. 10, n. 120, dez. 2011.

PINHO, J. A. G. **Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo**. Organizações & Sociedade, v. 5, n. 12, 59-79, 1998

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilização empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores**. São Paulo: STS Publicações e Serviços LTDA, 1998.

QUEIROZ, C. A. R. S. de. **Manual de terceirização: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso**. São Paulo: STC, 1998.

ROSA, L. S. da; MACKDANZ, L. F.. **A análise temática como metodologia na pesquisa qualitativa em educação em ciências**. Revista Atos de Pesquisa em Educação, v. 16, e8574. Blumenau, 2021.

SALVINO, M. R.; FERREIRA, S. R. **A terceirização de serviços na Administração Pública e Responsabilidade Trabalhista**. Revista Novatio Iuris, v.2, n. 3, p. 119-145, Jul. 2009.

SANTOS, Anselmo Luís dos; BIAVASCHI, Magda Barros. **A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula n. 331 do TST**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 80, n. 3, p. 19-35, jul./set. 2014.

SERAFIM, G. C. **Fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no câmpus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina à luz da IN 05/2017 do MPOG**. Florianópolis, 2018.

SIAU, K.; ROSSI, M. **Evaluation techniques for systems analysis and design modelling methods – a review and comparative analysis**. Information Systems Journal, v. 21, n. 3, p. 249–268, 1 maio 2011.

SILVA, P. P. **Terceirização nos serviços públicos**. Rev. TST, Brasília, v. 77, n 1, jan/mar 2011.

SILVA, M. J. L. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. Dissertação de Mestrado – Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SILVA, D. C. **O princípio da eficiência na utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) nos contratos administrativos: uma proposta para o contrato de gestão total dos abastecimentos (GTA) do Governo do Estado de Minas Gerais**. Monografia – Graduação em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

SILVA, M. R. da; BARBOSA, M. A. de S.; LIMA, L. G. B. **Usos e possibilidades metodológicas para os estudos qualitativos em administração: explorando a**

análise temática. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração – RPCA, v. 4, n 1. Rio de Janeiro, jan-març, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. UFJF. **Resolução Consu 08/2016.** Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/consu/files/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf>> Acesso em: Maio 2023.

_____. **Contrato 63/2018.** Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de transporte de pessoas, sem fornecimento de automóvel, para condução de veículos da frota oficial da UFJF, assim como os serviços de limpeza, higienização e conservação de veículos, de forma contínua, para suprir as necessidades da Gerência de Transportes da UFJF. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/contratos/wp-content/uploads/sites/218/2022/09/63.2018-Adcon.pdf>> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 74/2018.** Objeto: Prestação de forma contínua, de serviços técnicos continuados na área de apoio a divulgação de ações culturais bem como catalogação, restauro e conservação do patrimônio da Pró-Reitoria de Cultura e seus respectivos órgãos complementares, pertencentes à UFJF. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/contratos/wp-content/uploads/sites/218/2019/04/CONTRATO-74.2018.pdf>> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 47.2019.** Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de apoio Administrativo e apoio de serviços gerais, a serem executados nas dependências da UFJF campus GV e em outros imóveis que venha a ser ocupados pelo órgão em Governador Valadares-MG. Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/contratos/wp-content/uploads/sites/218/2019/04/CONTRATO-47-DE-2019.pdf>> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 59/2019.** Objeto: Contratação de serviços de monitoramento de sistema eletrônicos de segurança interno para atender à Coordenação de Segurança. Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/contratos/wp-content/uploads/sites/218/2019/04/contrato-Adcon.pdf>> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 23/2020.** Objeto: Contratação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação diária, de forma continuada, com dedicação de mão de obra, fornecimento de materiais e equipamentos para atender à UFJF. Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/contratos/wp-content/uploads/sites/218/2022/08/23.2020-Planejar.pdf>> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 12.2021.** Objeto: Contratação de serviços continuados de apoio administrativo, técnico e operacional, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Juiz de Fora, 2021. Disponível em:

<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=283955&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 37/2021.** Objeto: contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de vigilância armada, sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra especializada, para atendimento das demandas da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, na cidade de Juiz de Fora e Ewbank da Câmara. Juiz de Fora, 2021. Disponível em:
<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=507125&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 38.2021.** Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de VIGILÂNCIA ARMADA, sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra especializada, para atendimento das demandas da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, na cidade Governador Valadares. Juiz de Fora, 2021. Disponível em:
<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=507730&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 40.2021.** Objeto: Contratação de serviços continuados para atender a Pró-Reitoria de Infraestrutura da Universidade Federal de Juiz de Fora, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Juiz de Fora, 2021. Disponível em:
<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=519642&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 43/2021.** Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de portaria, sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra especializada, para atendimento das demandas da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Juiz de Fora, 2021. Disponível em:
<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=543118&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Contrato 23.2022.** Objeto: contratação de serviços continuados de condução de veículos (motoristas), com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, para atendimento das demandas acadêmicas e administrativas da UFJF/GV. Juiz de Fora, 2022. Disponível em:
<https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=772508&id_orgao_publicacao=0> Acesso em: 16 de setembro, 2022.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2022-2027).** Disponível em:
<<https://www2.ufjf.br/pdi/wp-content/uploads/sites/249/2022/05/PDI-UFJF-2022a2027.pdf>> Juiz de Fora, 17 de maio 2022.

_____. **Gerência de Fiscalização Administrativa. Dados Abertos**. Disponível em:
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1tlzZWggrAZ23OoIBimCEht6Em8gdsVHPs/edit#gid=1381745164> Acesso em: Dez 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e método**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAPPELLINE, M. B.; FEURSCHUTTE, S. G. **O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração**. Revista Administração: Ensino e Pesquisa, v. 6, nº 2, p. 241-273. Rio de Janeiro, abril – maio, 2015.

APÊNDICE A – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

1. ROTEIRO DE ENTREVISTA

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Perguntas para o roteiro de entrevista
Quais fatores são condicionantes para o aprimoramento e o aperfeiçoamento da gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF?	Identificar os fatores condicionantes de aprimoramento que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF	Descrever a gestão e a fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, assim como os principais contratos celebrados pela UFJF e suas características.	
		Analisar, a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços, na UFJF os fatores que são fundamentais para a adequada gestão e fiscalização dos contratos.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Em sua percepção, o atual estado dos processos de gestão e fiscalização é suficiente para garantir os controles adequados que demandam os contratos de terceirização? Por quê? 2) Você considera o número de servidores dedicados à tarefa de gestão e fiscalização suficientes para as demandas decorrentes do acompanhamento contratual? 3) Quais atributos/competências/conhecimentos são desejáveis ao gestor e fiscal do contrato para bem operacionalizar suas funções? 4) Você percebe uma adequada divisão de tarefas/atribuições/responsabilidades entre os servidores envolvidos na gestão e fiscalização? 5) Em sua experiência como gestor/fiscal, quais aspectos você considera mais

			<p>desafiadores para a regular execução e acompanhamento contratual? Por quê? (fiscalização inicial, mensal, final, prorrogações, repactuações, ajustes contratuais).</p> <p>6) Você acredita que a legislação está sendo plenamente atendida quando se fala em gerir e fiscalizar os contratos administrativos? Justifique.</p> <p>7) Que falhas o gestor/fiscal não podem cometer de forma alguma sem com isso comprometer todo o processo de gestão e fiscalização?</p> <p>8) Existe controle sistemático dos insumos e equipamentos demandados pelos contratos para sua execução?</p> <p>9) Quais os principais riscos, em sua percepção, envolvidos com a execução contratual?</p> <p>10) Como a gestão e fiscalização dos contratos podem mitigar os riscos apontados anteriormente?</p> <p>11) Você percebe que as empresas colaboram com os gestores e fiscais, e vice versa, a fim de solucionar eventuais circunstâncias afetas ao controle e fiscalização de seus objetos contratuais?</p> <p>12) Existem pesquisas de opinião do público usuário quanto à qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas?</p> <p>13) Em sua opinião, em aspectos gerais, é positiva a relação entre servidores e terceirizados no dia a dia da UFJF?</p> <p>14) Você se sente apoiado pela Administração Superior para tomar decisões?</p> <p>15) Você possui conhecimento sobre se existem recursos tecnológicos que poderiam auxiliar/facilitar o acompanhamento e controle da execução dos</p>
--	--	--	--

			<p>contratos? Quais?</p> <p>16) Quais aspectos/pontos podem contribuir para o aprimoramento da gestão e fiscalização e que não foram debatidos nos itens anteriores?</p>
		<p>Analisar, a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços, na UFJF e externos os fatores que são fundamentais para a adequada gestão e fiscalização dos contratos.</p>	<p>1) Em sua percepção, o atual estado dos processos de gestão e fiscalização são suficientes para garantir os controles adequados que demandam os contratos de terceirização? Por quê?</p> <p>2) Você considera o número de servidores dedicados à tarefa de gestão e fiscalização suficientes para as demandas decorrentes do acompanhamento contratual?</p> <p>3) Você percebe ser diligente o atual estado de Gestão e Fiscalização de Contratos no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais?</p> <p>4) Você acredita que os fiscais e gestores estão adequadamente preparados para lidarem no dia a dia com os desafios da gestão e fiscalização? Existe no órgão manual de capacitação para as funções ou reciclagem dos conhecimentos?</p> <p>5) Você percebe uma seleção adequada de servidores para atuarem como gestores e fiscais de contrato? Existe um perfil adequado de servidores? Justifique.</p> <p>6) Quais atributos/competências/conhecimentos são desejáveis ao gestor e fiscal do contrato para bem operacionalizar suas funções?</p> <p>7) Você acredita que a legislação está sendo plenamente atendida quando se</p>

			<p>fala em gerir e fiscalizar os contratos administrativos? Justifique.</p> <p>8) Quais controles você considera essenciais e que são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?</p> <p>9) Quais controles você considera essenciais e que não são adequadamente desempenhados pelos gestores e fiscais atualmente?</p> <p>10) Você se sente apoiado pela Administração Superior para tomar decisões?</p> <p>11) Para você, o relacionamento entre a instituição e as empresas contratadas é satisfatório? Ou existem atritos quanto ao atendimento de demandas internas? Como por exemplo, na apresentação de documentos requeridos.</p> <p>12) Você possui conhecimento sobre se existem recursos tecnológicos que poderiam auxiliar/facilitar o acompanhamento e controle da execução dos contratos? Quais?</p> <p>13) O órgão faz ou já fez uso de consultorias externas para auxiliar de forma complementar nas atividades de fiscalização?</p> <p>14) Quais aspectos/pontos podem contribuir para o aprimoramento da gestão e fiscalização e que não foram debatidos nos itens anteriores?</p>
--	--	--	--

2. PROTOCOLO DE PESQUISA DOCUMENTAL

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Documento considerado / O que extrair deste documento?
Quais fatores são condicionantes para o aprimoramento e o aperfeiçoamento da gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF?	Identificar os fatores condicionantes de aprimoramento que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na UFJF	Descrever a gestão e a fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, assim como os principais contratos celebrados pela UFJF e suas características.	<p>CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA CELEBRADOS PELA UFJF: Características e tipos de serviços contratados, obrigações das contratadas, e controles exercidos pela Administração.</p> <p>LEI 8.666/93: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>LEI 14.133/2021: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES IN 05/2017: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>DECRETO Nº 9.507/2018: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>PORTARIA SEGES 8.078/2021: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>RESOLUÇÃO CONSELHO SUPERIOR 08/2016: principais controles, prerrogativas e deveres da Administração para a gestão e fiscalização dos contratos.</p> <p>Relatórios de Gestão e Fiscalização: Anotações e particularidades afetas à execução contratual que demandam controle sistemático.</p>

			Contratos de Terceirização da UFJF, Vigentes no Ano de 2022: Contratos de serviços terceirizados celebrados pela UFJF, regidos pela IN 05/2017, e que encontravam-se vigentes no ano de 2022.
		Analisar, a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços, na UFJF e externos, os fatores mais relevantes para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização;	
		Propor a formalização de processos a partir da modelagem do fluxo de trabalho das principais rotinas de gestão e fiscalização, com foco em seus aperfeiçoamentos.	

APÊNDICE B – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



**MODELOS DE REFERÊNCIA EM PROCESSOS
PARA A GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS TERCEIRIZADOS DA UFJF**

MODELOS DE REFERÊNCIA EM PROCESSOS PARA A GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS DA UFJF

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Silvério Gonçalves Cordeiro, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Marcos Tanure Sanabio, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo 03

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta 04

Público-alvo da proposta 05

Descrição da situação-problema 06

Objetivos da proposta de intervenção 08

Diagnóstico e análise 13

Proposta de intervenção 15

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data 28

Referências 29

RESUMO

A gestão e a fiscalização de contratos são aspectos essenciais das contratações públicas, têm por objetivo acompanhar bens adquiridos ou serviços contratados. Nesse universo, destacam-se as terceirizações com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra que, conforme a Instrução Normativa 05/2017, são os serviços em que os empregados ficam à disposição da contratante e, ainda, possibilitam sua fiscalização. Contudo, falhas no acompanhamento desses contratos podem ocasionar danos variados ao contratante, como a ratificação ou recebimento de um serviço de baixa qualidade. A partir do estudo sobre os fatores condicionantes de aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização na UFJF foi

possível perceber que, apesar de existir legislação específica, há certa fragilidade nos processo de trabalho por conta da ausência de formalização de rotinas padronizadas, com delimitação de responsabilidades e funções. Nesse sentido, o presente produto tecnológico tem como objetivo a apresentação de sugestões de modelos de referência em notação BPMN como solução em rotinas dos principais processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da UFJF, ou seja, fiscalizações inicial, mensal e final, no intuito de preencher a lacuna de padronização dos processos, materializar as determinações legais, incrementar a estabilidade nos processos de trabalho e melhorar sua eficiência.



A gestão e a fiscalização de contratos são aspectos essenciais das contratações públicas, têm por objetivo acompanhar bens adquiridos ou serviços contratados.



CONTEXTO

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é uma autarquia federal de ensino, criada pela Lei nº 3.858, de 23 de dezembro de 1960, com sede na cidade de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais. Atualmente, compõe sua estrutura física o campus de Juiz de Fora e Governador Valadares-MG. Sua missão institucional está descrita no art. 5º do seu Estatuto (1998): a Universidade tem por finalidade produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida (Ministério da Educação e do Desporto, 1998).

Além de sua missão institucional de ensino, a UFJF desenvolve uma ampla gama de serviços à sociedade através de suas estruturas físicas que promovem saúde, cultura e bem-estar na cidade de Juiz de Fora. Para o cumprimento de sua missão institucional, e a operacionalização de toda a sua estrutura, a UFJF conta com um corpo

de servidores distribuídos entre Técnicos Administrativos (TAE), Docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), além do apoio dos trabalhadores terceirizados.

Com relação aos trabalhadores terceirizados, estes colaboram com a missão institucional da UFJF através de uma diversidade de serviços meio, ou seja, de apoio à instituição, tais como os serviços de limpeza e conservação, de motoristas, de vigilância, de manutenção predial e apoio administrativo. Conforme a Gerência de Fiscalização Administrativa de Contratos (GFAC) havia ao final de 2022 um total de 883 trabalhadores terceirizados na UFJF, distribuídos em 10 contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (Tabela 1).

Por se tratarem de serviços contratados com empresas privadas, e por haver determinação legal que os justificam, estes demandam controles para a verificação dos resultados alcançados com a sua contratação, dessa forma, necessitam ser gerenciados e ter sua execução fiscalizada.

TABELA 1 Contratos de Terceirização Vigentes na UFJF em dez. 2022

Contrato	Objeto Contratual	Quant. Trabalhadores (Dez/22)
63/2018	Transporte (JF)	34
74/2018	Apoio à Cultura (Procult) (JF)	36
43/2021	Portaria (JF)	79
59/2019	Vídeo Monitoramento (JF)	16
37/2021	Vigilância Patrimonial Armada (JF)	121
23/2020	Limpeza e Conservação (JF)	257
12/2021	Apoio Administrativo (JF)	153
47/2019	Apoio Adm. e Portaria (GV)	24
38/2021	Vigilância Patrimonial Armada (GV)	10
23/2022	Transporte (GV)	05
40/2021	Manutenção e Infraestrutura (JF)	148
TOTAL		883

Fonte: Gerência de Fiscalização Administrativa, UFJF (Dez/2022).

PÚBLICO-ALVO

A proposta de intervenção, de forma mais imediata, considera como seu público alvo, e beneficiários diretos, os servidores que atuam como gestores e fiscais contratuais, por promover a racionalização, padronização e formalização dos seus processos de trabalho. Além desses, considerando os benefícios advindos da gestão e do acompanhamento adequados, ainda, a importância dos serviços bem executados para o funcionamento da instituição, entende-se também como beneficiários diretos e indiretos a UFJF e as empresas prestadoras dos serviços.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A qualidade das contratações públicas está relacionada a três etapas fundamentais: inicialmente, o planejamento/especificação da contratação; posteriormente a seleção adequada dos fornecedores ou prestadores de serviços; e, por fim, o acompanhamento por meio da gestão e fiscalização dos contratos avençados.

Quanto ao acompanhamento contratual, Kinczeski (2020) pontua que a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública Federal, tratou de forma sucinta a temática, o que demandou maiores desdobramentos. Nesse sentido, a fim de roteirizar as práticas de fiscalização pela fixação de parâmetros e procedimentos aos agentes responsáveis, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou as Instruções Normativas (IN) 02/2008, IN 06/2013, IN 03/2014 e IN 04/ 2015. Contudo, tais Instruções foram revogadas pela IN nº 05, de 26 de maio de 2017. Assim, nos termos da IN 05/2017, art. 39, as atividades de gestão e fiscalização, quando se tratam de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, são conceituadas como o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados.

Esse conjunto de atividades, conforme expresso na norma, compete ao gestor do contrato, o qual será auxiliado pelos fiscais: técnico, administrativo, setorial e pelo público usuário. Pereira e Dotti (2011) destacam que o gestor é a autoridade superior a que os fiscais remeterão as providências que ultrapassarem suas competências, assim, ao gestor cabe coordenar a execução contratual, decidir sobre alterações, aditamentos, autorização de reajustes, sanções, incluindo-se aí a competência de designar os fiscais que o auxiliarão nessas atribuições.

Quanto às atribuições de cada fiscal, cabe à fiscalização técnica a avaliação constante da execução dos serviços, procedendo-se ao seu redimensionamento sempre que a contratada não produzir os resultados com a qualidade mínima exigida, ou ainda, deixar de utilizar os materiais e os recursos humanos em quantidade ou qualidade inferiores ao contratado. Kinczeski (2020) destaca que o instrumento utilizado como ferramenta de aferição do desempenho poderá ser o IMR (Instrumento de Medição do Resultado) ou outro substituto, de modo que a contrapartida pela administração, ou seja, o pagamento da fatura dos serviços ficará vinculado a este diagnóstico prévio.



As atividades de gestão e fiscalização são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados.

Por sua vez, à fiscalização administrativa compete o acompanhamento quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. Nesse sentido, conforme Kinczeski (2020), ao fiscal administrativo caberá: conferir se os salários dos terceirizados estão adequados com a Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT); ainda, verificar a regularidade fiscal e trabalhista das empresas; propor glosas (descontos) na fatura quando observar faltas ou horas não trabalhadas; aferir o pagamento de salários e benefícios como vale transporte, vale alimentação, 13º salário, adicional de férias, FGTS e demais obrigações trabalhistas, entre outros.

A fiscalização setorial, por sua vez, trata do acompanhamento quando a prestação dos serviços se der concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade. Já a fiscalização pelo público usuário, no entendimento de Neves (2018), é o acompanhamento da execução contratual por meio da realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços.

Quanto às atribuições dos agentes, Leiria (2008) conclui que o gestor deve possuir uma visão ampla do sistema, para acompanhar e deliberar sobre as operações, enquanto que os fiscais têm atuação mais focalizada, de forma a gerar informações úteis à tomada de decisão do gestor.

Assim, embora os termos “gestão” e “fiscalização” estejam associados, apresentam significados distintos. Portanto, o aperfeiçoamento dos processos de gestão e fiscalização parte da compreensão do papel de cada agente, de suas atribuições e responsabilidades, na construção de um processo de trabalho organizado e integrado, suficiente aos controles demandados pelo acompanhamento contratual, e que permita verificar os resultados alcançados com a contratação dos serviços.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O aperfeiçoamento dos processos de trabalho exige que sejam levantadas e documentadas as atividades, funções, informações e recursos necessários, trata-se de conhecer os Processos de Negócios existentes, que são afetos a uma atividade ou organização. A este respeito, conforme Pádua et al (2004), a modelagem de processos proporciona a melhor compreensão das premissas referentes ao gerenciamento dos sistemas e, também, evidencia alternativas viáveis para as atividades organizacionais existentes, de modo a oferecer um referencial eficaz para a tomada de decisões.



O objetivo da modelagem de processos é prover um modelo de referência útil na descrição e representação gráfica do processo.






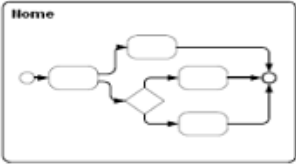
Nesse sentido, o objetivo da modelagem de processos é prover um modelo de referência, ou seja, uma solução inicial que, conforme apontado por Climent, Mula e Hernández (2009), são úteis na descrição e representação gráfica dos aspectos importantes do processo, distinguindo pessoas, departamentos e a ligação entre eles.

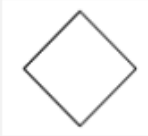






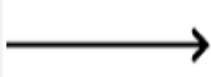




Para Siau e Rossi (2011), a modelagem de referência é definida como o processo de documentar formalmente um domínio problemático com o objetivo de compreender e comunicar as partes interessadas. Conforme Entriger (2018), entre as ferramentas existentes para a construção do modelo de referência, a Notação de Modelagem de Processos de Negócios (Business Process Model and Notation – BPMN) se configura como uma das linguagens mais utilizadas atualmente. A este respeito, a BPMN, segundo apontado por Entriger (2018), tratou-se de uma resposta desenvolvida por um consórcio de indústrias preocupado com a necessidade de padronização no uso de linguagens de modelagem de processos.







Para Vasko e Dustdar (2006) apud Estriger (2018), a BPMN é uma notação de modelagem visual bem elaborada e proporciona um bom suporte para aspectos comportamentais do projeto do fluxo de trabalho. Além disso, é direcionada a todos os usuários e procura reduzir as distâncias entre o projeto e a implementação dos processos de negócios. Dessa forma, o diagrama BPMN é elaborado para que o leitor possa reconhecer facilmente os tipos básicos de elementos de um processo e entender suas inter-relações. Um resumo dos elementos BPMN é apresentado no quadro 1:



Quadro 1: Elementos Básicos de um processo BPMN.

Elemento	Descrição	Notação Gráfica
Evento	Um evento define um acontecimento dentro do processo de negócio. Existem três tipos de eventos, baseados em quando eles afetam o fluxo: Início, Intermediário e Fim.	
Dimensão Fluxo	Os eventos Início e Fim indicam onde um processo irá iniciar e terminar, respectivamente. O evento Intermediário afeta o fluxo, mas não inicia nem termina o processo.	
Dimensão Tipo	Os eventos Início e Intermediário possuem "gatilhos" que definem a causa do evento. O evento Fim define a consequência da sequência do fluxo.	
Tarefa	Tarefa é uma atividade individual que está dentro de um processo e não pode ser subdividida em atividades menores.	
Subprocesso	Subprocesso é uma atividade composta que está dentro de um processo e pode ser "explodida" em subatividades.	
Subprocesso Encolhido	Os detalhes do subprocesso não estão visíveis no diagrama. O símbolo de "mais" indica que o subprocesso pode ser detalhado em outro diagrama.	
Subprocesso Expandido	As fronteiras do subprocesso estão expandidas e os detalhes do processo estão visíveis.	

<p>Passagem</p>	<p>Uma passagem é usada para controlar a divergência e convergência da sequência de fluxo múltipla. Assim, ela poderá determinar uma ramificação, bifurcação, fusão ou junção de caminhos.</p>	
<p>Tipos de Controles de Passagem</p>	<p>O ícone colocado dentro do losango indica o tipo de controle:</p> <p>XOR: decisão ou junção exclusivas;</p> <p>OR: decisão ou junção inclusivas;</p> <p>Complex: condições e situações e complexas;</p> <p>AND: bifurcação e junção.</p>	<p>Exclusivo (XOR)</p> <p>Baseado em Dado  ou </p> <p>Baseado em Evento </p> <p>Inclusivo (OR) </p> <p>Complex </p> <p>Parelelo (AND) </p>
<p>Sequência de Fluxo</p>	<p>Uma sequência de fluxo é usada para mostrar a ordem que serão executadas atividades em um processo.</p>	
<p>Fluxo Não Controlado</p>	<p>Refere-se ao fluxo que não é afetado por qualquer condição ou não atravessa uma passagem. O exemplo mais simples disto é uma única sequência de fluxo que conecta duas atividades.</p>	
<p>Fluxo Condicional</p>	<p>Sequência de fluxo que possui uma condição que é avaliada no momento da execução para determinar se o fluxo será usado ou não.</p>	
<p>Fluxo Padrão</p>	<p>Este fluxo só será usado se todas as outras condições do fluxo condicional de não forem verdadeiras durante a execução.</p>	
<p>Fluxo de Exceção</p>	<p>Fluxo de exceção acontece fora do fluxo normal do processo e é baseado em um evento Intermediário que acontece durante a execução do processo.</p>	
<p>Fluxo de Mensagem</p>	<p>É utilizado para um fluxo de mensagem entre dois agrupamentos (Pools) separados.</p>	

Anotação de Texto	Anotações de texto são um mecanismo para um modelador fornecer informação adicional para o leitor de um Diagrama de BPMN.	
Agrupamento (Pool)	Representa um participante em um processo. Também atua como uma "swimlane", um recipiente gráfico, por dividir um conjunto de atividades de outros agrupamentos, normalmente no contexto de B2B.	
Associação de Compensação	Associação de compensação acontece fora do fluxo normal do processo e é baseado em um evento Intermediário de Cancelamento, que é ativado pela falha de uma Transação.	
Raia (Lane)	Uma raia é uma subpartição dentro de um agrupamento e se estenderá ao longo de todo o agrupamento, verticalmente ou horizontalmente. Raias são usadas organizar e categorizar atividades dentro de um pool.	
Objeto de Dados	Objetos de dados são considerados artefatos porque eles não têm efeito direto no Fluxo de Sucessão ou Fluxo de Mensagem do processo, mas eles fornecem informação sobre o que as atividades exigem para serem executadas e/ou o que elas produzem.	
Grupo	Representa um grupo de atividades que não afetam a sequência do fluxo. O grupo pode ser usado para documentação ou propósito de análise. Também podem ser usados grupos para identificar as atividades de uma transação distribuída que é mostrada através de diversos pools.	

Fonte: Entringer (2019).

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O presente produto tecnológico tem como objetivo a apresentação de sugestões de modelos de referência em notação BPMN como solução em rotinas dos principais processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da UFJF, no intuito de preencher a lacuna de padronização dos processos, materializar as determinações legais, incrementar a estabilidade nos processos de trabalho e melhorar sua eficiência.

Para isso, foi utilizado um BPMS (Business Process Management Systems), uma ferramenta gráfica que utiliza a notação BPMN. O software escolhido foi o Bizagi Modeler 4.0. Conforme Maranhão e Macieira (2011), o Bizagi é uma ferramenta de aplicação do BPMN, que serve de apoio às empresas que desejam gerenciar seus processos. Ademais, Entringer (2019) destaca que o software é capaz de realizar todo o ciclo de modelagem de processo, incluindo sua automatização, por isso se justifica o seu uso.



O produto tecnológico tem como objetivo a apresentação de sugestões de modelos de referência em notação BPMN para preencher a lacuna de padronização dos processos, materializar as determinações legais, incrementar a estabilidade nos processos de trabalho e melhorar sua eficiência.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A percepção sobre as práticas e as vivências dos fiscais e gestores de contratos da UFJF foi objeto de pesquisa para a investigação dos fatores considerados condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização.

A partir dos resultados da pesquisa foi possível verificar, entre outras questões, que existe uma percepção majoritariamente negativada quanto ao cumprimento dos prazos contratuais e quanto a uma adequada divisão de tarefas, atribuições ou responsabilidades entre os servidores envolvidos na gestão e fiscalização. Ainda, verificou-se também que não há na instituição capacitação formal para o treinamento dos servidores nesse tema.

Os seguintes relatos ilustram essa situação:

Pergunta: Você percebe uma adequada divisão de tarefas/atribuições/responsabilidades entre os servidores envolvidos na gestão e fiscalização?

“Nem tanto, acredito que não, pois os gestores muitas vezes não possuem conhecimentos completos do seu dever como gestor e não assumem a total responsabilidade que lhes é imputada, pois ele é o maior responsável na condução do acompanhamento contratual.

Pergunta: Você percebe ser diligente o atual estado de Gestão e Fiscalização de Contratos no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais?

“Não, eu acho que têm falhas... nós erramos, tem coisas que agarram, tem hora que tem uma relação complicada entre empresa e fiscalização técnica, às vezes entre fiscalização técnica e administrativa, ou administrativa e COESF, ou COESF e o gestor. Então muitas vezes o processo para e faturas que deveriam ser pagas, são pagas depois de um ano. Então a sistematização têm pontos a serem melhorados para poder a coisa funcionar melhor. Mas isso não significa que as pessoas trabalham com má vontade ou não queiram resolver, as pessoas trabalham com afinco, mas têm pontos para melhorar, digo isso observando os meus processos. E não é simples, porque a coisa realmente fica grande, pois se atrasa uma nota, outro processo, daí vem uma repactuação e quando vê, precisa recalcular tudo o que ficou pra trás, e fica muito complexo”. (Entrevista G02, 2023)

Pergunta: Você acredita que os fiscais e gestores estão adequadamente preparados para lidarem no dia a dia com os desafios da gestão e fiscalização? Existe no órgão manual de capacitação para as funções ou reciclagem dos conhecimentos?

“Existem gestores que estão preparados, existem gestores que buscam ficar preparados, e gestores que não se importam em se preparar e a situação da fiscalização fica complicada, e tem gestores que não suportam as demandas e acabam deixando de ser gestores, então cada caso é um caso. Fiscais, a maioria precisa de uma reciclagem sim, apesar de existirem no ENAP diversos cursos que as pessoas poderiam buscar, infelizmente elas sempre aguardam um curso presencial que não exija leitura, e a pessoa para se informar ela precisa ler, então falta um pouco de interesse das pessoas no meu ponto de vista. Não temos manual, mas temos o ENAP e todo servidor conhece”. (Entrevista C01, 2023)

“Não, não tenho conhecimento sobre manual de capacitação ou reciclagem, nós trabalhamos com base na vivência profissional na Universidade, e muito com relação às experiências individuais e a busca por conhecimentos voluntários”. (Entrevista G01, 2023)

Desse modo, apesar de existir legislação específica, é possível observar pelas entrevistas que há fragilidades no processo de trabalho da UFJF que precisam ser eliminadas. A este respeito, a pesquisa encontrou como um fator condicionante para o aprimoramento da gestão e fiscalização, entre outros, o estabelecimento de processos organizados com divisão e definição clara de tarefas e atribuições. Este fator torna-se relevante por conta da ausência de formalização de rotinas padronizadas, com delimitação de atribuições e responsabilidades, fato que contribui para produzir desorganização e ingerências, comprometendo assim a eficiência dos processos de trabalho. Por essa razão, este fator de aprimoramento foi escolhido como proposta de intervenção no presente produto técnico.

“ Nós trabalhamos com base na vivência profissional na Universidade, e muito com relação às experiências individuais e a busca por conhecimentos voluntários



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A presente proposta de intervenção trata-se de uma sugestão de solução em rotinas dos principais processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da UFJF. Assim, serão descritas as etapas da Gestão e Fiscalização e detalhados os seus procedimentos. Em seguida, é apresentado o modelo de referência respectivo, em notação BPMN da etapa, de modo a ilustrar a rotina e padronizar as ações descritas.

A este respeito, a IN 05/2017 destaca que o conjunto de atividades afetas ao acompanhamento e fiscalização dos contratos deve ser realizado de forma preventiva, rotineira e sistemática, competindo aos gestores dos contratos sua coordenação, auxiliados pelas fiscalizações: técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário.

Na UFJF, os processos de gestão e fiscalização são organizados com o apoio da Gerência de Fiscalização Administrativa (GFAC), e distribuídos em etapas distintas,

sendo classificadas em fiscalização inicial, mensal e final.

A divisão por etapas é prevista na IN 05/2017 e objetiva a organização do trabalho, tratando-se a etapa inicial o momento imediatamente posterior à contratação, quando a execução do serviço é iniciada, por sua vez a etapa mensal trata do acompanhamento rotineiro e sistemático do contrato mês a mês, e a etapa final, incluem as diligências para o encerramento do contrato e finalização do vínculo jurídico com as empresas contratadas.

Cabe destacar que o levantamento das informações para a construção dos modelos de referência teve por fundamento o disposto na IN 05/2017, na Resolução Consu 08/2016, assim como, nas rotinas e procedimentos adotados na UFJF, a partir da sistematização dos registros e relatórios internos de gestão e fiscalização, os quais evidenciam as funções e a dinâmica descrita.



Na UFJF, os processos de gestão e fiscalização são distribuídos em etapas distintas, sendo classificadas em fiscalização inicial, mensal e final.

▶ PROCEDIMENTOS INICIAIS

Os procedimentos iniciais objetivam recepcionar a nova empresa contratada prestadora do serviço às rotinas de gestão, fiscalização e aos detalhes quanto ao modo de prestação dos serviços. Para isso, na UFJF, é convocada pelo gestor do contrato uma reunião inicial com os representantes da empresa a fim de esclarecer a forma de execução e controle das atividades, modo de recebimento e pagamento do objeto, possíveis sanções, além de sanar dúvidas oportunas.

A reunião inicial é um procedimento previsto na IN 05/2017 em seu art. 45:

Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterà informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros. (BRASIL, 2017)

Na reunião, em conformidade ao caput do art. 44, a empresa contratada apresenta formalmente o seu Preposto, ou seja, a pessoa responsável e que responderá pelos atos praticados e pelos serviços executados diretamente à gestão do contrato. Assim, compõem a reunião inicial o gestor, os fiscais, os representantes da contratada e seu preposto designado.

Além disso, na mesma reunião é apresentado o plano de fiscalização e, conforme discriminado no ANEXO VIII B do normativo, é solicitado pelo gestor a apresentação dos documentos para que sejam analisados pelos fiscais, destacando-se os documentos com relação às obrigações trabalhistas, como as carteiras de trabalho e previdência social dos trabalhadores (CTPS), os exames médicos admissionais ou atestado de saúde ocupacional (ASO), os recibos de entregas dos equipamentos de proteção e uniformes, entre outros. Em especial às carteiras de trabalho, o inciso 10.1 B, do ANEXO VIII B da IN 05/2017, trás como diretriz ao fiscal a verificação por amostragem das CTPS, no qual é verificado se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado, como a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além das demais alterações dos contratos de trabalho. Ainda, é solicitada à contratada a apresentação da declaração de responsabilidade exclusiva quanto à quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.



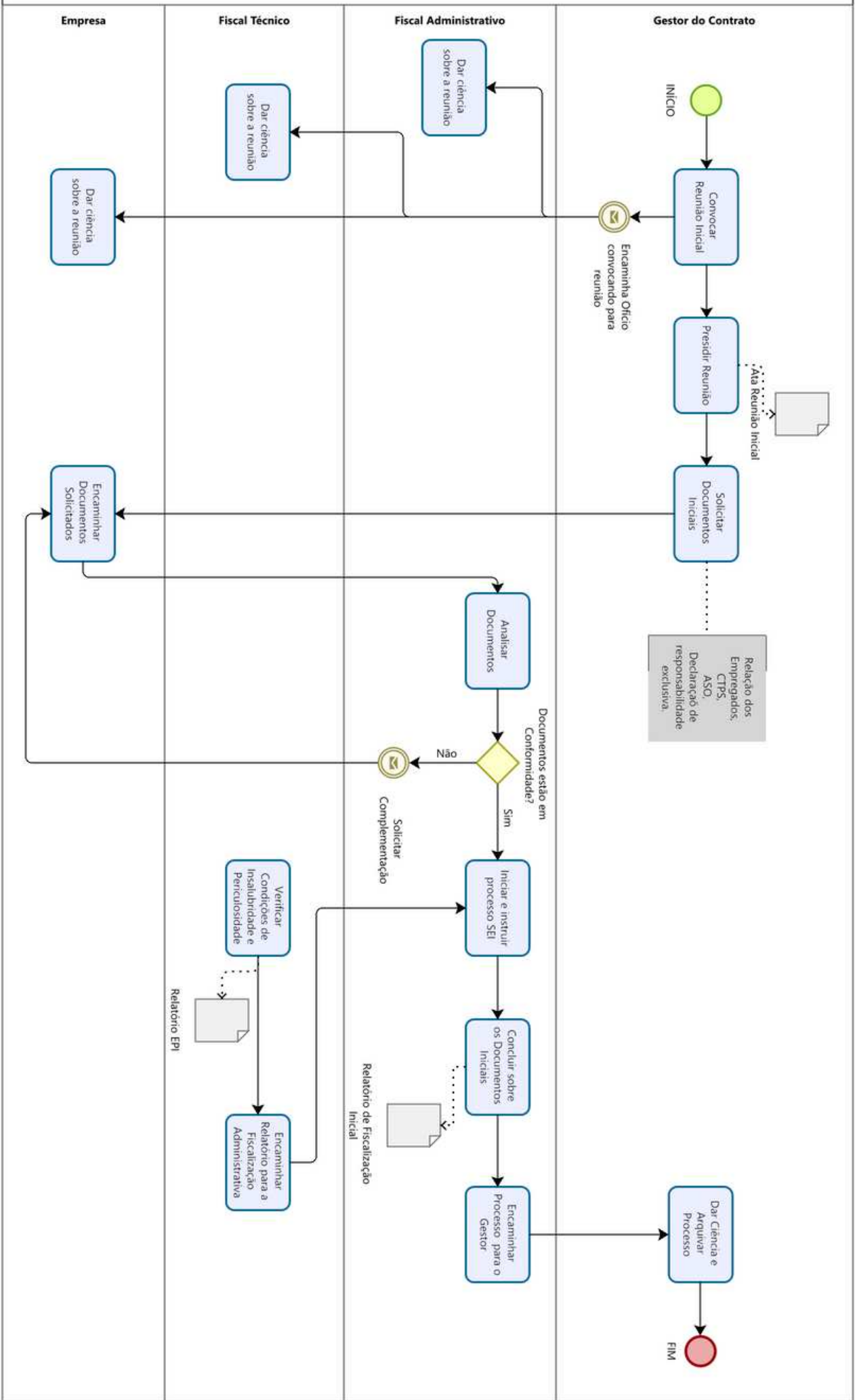
Além desses, em conformidade ao inciso 10.1 A, do ANEXO VIII B da IN 05/2017, é solicitado à contratada a elaboração e apresentação da planilha resumo do contrato, documento no qual é sintetizado todos os dados dos trabalhadores, como nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas. Este instrumento é utilizado como parâmetro para os fiscais verificarem, entre outros aspectos, se número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo, se o salário dos trabalhadores coincide com o previsto no contrato e no Acordo Coletivo de Trabalho da Categoria, ainda, se existem obrigações e benefícios adicionais constantes nos Acordos Coletivos de Trabalho.

Por sua vez, cabe à fiscalização técnica/setorial conhecer o quantitativo de funcionários, funções, forma de prestação dos serviços e os locais de trabalho, a fim de verificar, entre outros aspectos, a existência de condições insalubres ou de periculosidade que justifiquem o pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Ainda, deve-se conhecer a relação dos materiais e equipamentos, aspectos relativos ao contrato como as obrigações da contratante e da contratada, cronogramas e escalas de trabalho, a fim de possibilitar a verificação e o acompanhamento “in loco” da prestação do serviço a ser fiscalizado.

Finalizada a etapa inicial, inicia-se a etapa mensal das fiscalizações em que são verificadas mês a mês a quantidade e qualidade dos serviços executados, dimensionando-o para efetuar o pagamento adequado pelos serviços. No tópico seguinte será examinada a fiscalização mensal, assim como o recebimento provisório e definitivo dos serviços.



Processo de Fiscalização Inicial



▶ PROCEDIMENTOS MENSAIS

Iniciada a prestação dos serviços, a fiscalização mensal é o procedimento que objetiva o acompanhamento dos resultados alcançados com a execução. Para isso é realizada a verificação pormenorizada de aspectos técnicos e administrativos para o controle de possíveis falhas e irregularidades, a fim de diligenciar para corrigir tais imperfeições quando estas existirem.

Na UFJF, o acompanhamento mensal se desenvolve em conformidade ao que dispõe o art. 47 da IN 05/2017, cujo texto destaca que a execução dos serviços deve ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos:

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

A este respeito, a fiscalização inicia-se com o recebimento dos documentos que comprovam a adequada execução dos serviços. Conforme disposição comum aos contratos, os documentos são recebidos no prazo de cinco dias subsequentes ao término do mês de execução, os quais são instruídos em processo de acompanhamento eletrônico (SEI) para registro e avaliação. A documentação é analisada em etapas distintas, de forma provisória e definitiva, pelos fiscais e gestor do contrato.

O recebimento provisório é realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos termos do art. 50, I, alíneas "a" e "b", da IN 05/2017:

- a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e
- b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; (BRASIL, 2017)

De modo geral, o recebimento provisório realizado pelos fiscais possui duas dimensões, qualitativa e quantitativa. O acompanhamento quanto aos aspectos qualitativos é realizado pela fiscalização técnica, a qual conclui sobre a qualidade do serviço executado. Por sua vez, o acompanhamento dos aspectos quantitativos é realizado pela fiscalização administrativa, na qual é verificada a quantidade do serviço executado, entre outros aspectos. A finalidade de ambas as verificações é o acompanhamento para o devido dimensionamento e pagamento adequado pelos serviços, nos termos do contrato.

Nesse sentido, a fiscalização técnica avalia a execução por meio do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), o qual consiste em um “check list” com os indicadores de qualidade pré-estabelecidos, conforme a natureza de cada contrato, ou seja, o tipo de serviço executado. Assim, para efeito do recebimento provisório e para dar cumprimento ao disposto no art. 47 da IN 05/2017, é realizada pelo fiscal técnico a inspeção minuciosa de todo o serviço no período, a fim de verificar a adequação dos serviços e concluir sobre se o resultado da execução, do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços estão em conformidade com os indicadores previstos no ato convocatório (edital) e no contrato. Esta avaliação tem por objetivo o redimensionamento no pagamento sempre que a contratada não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades ou, ainda, deixar de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Cabe destacar que, em conformidade o ANEXO VIII-A da IN 05/2017, durante a execução contratual, é dever do fiscal técnico o monitoramento constante do nível de qualidade dos serviços, a fim de evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à empresa prestadora do serviço a

correção das faltas, falhas ou irregularidades constatadas, como, por exemplo, o excesso de faltas, atrasos constantes, jornadas de trabalho incompletas ou postos sem cobertura, entre outros. Esta avaliação de acordo com a norma pode ser realizada de forma diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade do serviço executado.

Além disso, é realizada também pelos fiscais técnicos da UFJF o acompanhamento e conclusão sobre a conformidade dos materiais e equipamentos utilizados na execução dos serviços. Dessa maneira, são verificados se os itens estão de acordo com o estabelecido no Termo de Referência e na proposta apresentada, observando-se as especificações técnicas, tais como: quantidade, qualidade e forma de uso. Essa atribuição é consoante o disposto no art. 47, § 1º e § 2º da IN 05/2017, o qual dispõe:

§ 1º Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso. (BRASIL, 2017)

Ao final da avaliação técnica, o fiscal formaliza o ato de recebimento provisório dos serviços ao registrar a conclusão da análise no Relatório Circunstanciado Mensal de Fiscalização Técnica, documento eletrônico que contém o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato. Depois de formalizada a avaliação, o seu resultado é apresentado ao Preposto da contratada, o qual toma ciência da avaliação, podendo, conforme o ANEXO VIII-A, apresentar justificativas para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que podem ser aceitas quando comprovada a excepcionalidade da ocorrência, ou, de outro modo, acatada a avaliação, de forma a aceitar os resultados apurados e o redimensionamento decorrente, ou seja, as glosas qualitativas incorridas. Após, os documentos são encaminhados à fiscalização administrativa para o prosseguimento da análise.

Por sua vez, a fiscalização administrativa, de acordo com a IN 05/2017, é o procedimento incumbido do acompanhamento dos aspectos administrativos do contrato, ou seja, a verificação do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. Assim, cabem aos fiscais administrativos, para efeito do recebimento provisório, verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e demais obrigações trabalhistas (vale-transporte, alimentação, benefícios, encargos e outras), e produzir o relatório com o registro, avaliação e conclusão da respectiva análise, que será encaminhada ao gestor do contrato.

A este respeito, são recebidos, avaliados e

instruídos nos processos eletrônicos de fiscalização (SEI) pelos fiscais administrativos, conforme determinado no ANEXO VIII-B da IN 05/2017, todos os documentos relativos à regularidade fiscal, trabalhista e comprobatória da execução do serviço, quais sejam: certidão de regularidade fiscal e trabalhista emitidas pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); cópias dos contracheques e comprovantes de pagamentos de salários; extratos e comprovante de pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); extratos e comprovante de pagamento dos depósitos relativos ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); comprovantes de entregas de benefícios suplementares como vale-transporte e alimentação; recibos de férias; atestados e justificativas de ausências; entre outros.

Além disso, na UFJF, a fiscalização administrativa verifica o aspecto quantitativo do contrato, ou seja, se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas e o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi fornecido. Para isso, é realizada pelos fiscais a análise de todas as folhas de pontos dos terceirizados, documento que registra os horários de entradas e saídas na jornada de trabalho, a fim de verificar se o número de dias e horas trabalhadas constantes nas planilhas de faturamento entregues pelas contratadas corresponde ao efetivamente cumprido. No caso de serem verificadas faltas ou irregularidades no cumprimento da escala programada, são realizadas glosas quantitativas nas respectivas faturas, ou seja, descontos de valores correspondentes ao período não trabalhado.

A verificação e o redimensionamento das faturas por meio das glosas quantitativas se justificam pelo pagamento do serviço efetivamente prestado, e estão consoantes ao disposto no art. 8, I e XIV, da Resolução Consu/UFJF nº 08/2016, o qual dispõe como atribuições dos fiscais:

I - Verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados, de acordo com a carga horária estabelecida em lei, acordo ou convenção coletiva, para cada categoria; (...)

XIV - Após a criteriosa conferência da documentação apresentada pela contratada, obedecidas todas as condições de pagamento previstas no ajuste, e desde que o valor cobrado corresponda exatamente àquilo que foi executado, o(s) Fiscal(ais) deverá(ão) atestar a Nota Fiscal/Fatura e encaminhá-la para o Gestor do Contrato, juntamente com a documentação pertinente, a fim de que o mesmo ratifique o atesto da fiscalização e encaminhe a nota para liquidação e pagamento. (UFJF, 2016)

Mediante a análise e a conclusão sobre os documentos trabalhistas, previdenciários e fiscais, e sobre o valor apurado correspondente à prestação dos serviços executados, o fiscal administrativo formaliza o ato de recebimento provisório dos serviços procedendo-se ao registro, análise e conclusão acerca das ocorrências no Relatório Circunstanciado Mensal de Fiscalização Administrativa. Após, é realizada a instrução no processo eletrônico conjuntamente com os documentos recebidos da fiscalização técnica, e instruídos outros documentos quando necessário. Os documentos são então encaminhados ao Gestor do Contrato para análise e conclusão quanto ao recebimento definitivo dos serviços.

Ademais, cabe destacar que na UFJF os fiscais administrativos realizam também o controle dos valores retidos na conta vinculada das empresas, procedendo-se à apuração do valor mensalmente retido ou liberado, quando houver solicitação e conclusão quanto ao emprego dos recursos. Ainda, realizam o cálculo de ajustes decorrentes da publicação de termos como revisões, repactuações e prorrogações do contrato, quando estes ocorrerem.

Por fim, recebidas as conclusões das análises, técnica e administrativa, e os respectivos relatórios circunstanciados, o gestor do contrato analisa toda a documentação, e, não havendo nenhum impedimento, procede ao registro e conclusão acerca das ocorrências no Relatório Circunstanciado Mensal de Gestão do Contrato, ato que concretiza o ateste definitivo da execução do serviço. Nesse sentido, depois de realizadas todas as diligências cabíveis, em consonância à alínea "c" do art. 50, II, da IN 05/2017, o gestor comunica à empresa prestadora dos serviços para que emita a Nota Fiscal de fatura, nos valores exatos dimensionados pelos fiscais e ratificados pela gestão. A nota fiscal, então, conforme o ANEXO XI da IN 05/2017, é instruída no processo de fiscalização e encaminhada à Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF), setor responsável pelas liquidações e pagamentos da UFJF, para proceder ao pagamento no prazo contratual estabelecido, que, no caso dos serviços terceirizados, são trinta dias após o recebimento da fatura.

No caso de haver irregularidades que impeçam a liquidação (ato administrativo de ateste da execução do serviço) e o pagamento da despesa, por determinação da alínea "a", art.50, II, da IN 05/2017, o gestor deve comunicar à empresa, através de notificação formal, determinando as respectivas correções.

Conforme cláusulas contratuais comuns aos contratos e o previsto na Lei 8.666/93, os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com as especificações constantes no Termo de Referência e na proposta, devendo ser corrigidos/refeitos/substituídos no prazo fixado pelo gestor.

A este respeito, o descumprimento reiterado do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) poderá, ainda, garantir o contraditório e a ampla defesa, ensejar a rescisão contratual, sem prejuízo das demais penalidades previstas. Assim, consoante o ANEXO VIII-A da IN 05/2017, na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, como imperfeições técnicas, emprego de material inadequado ou de qualidade inferior, descumprimento das obrigações trabalhistas, não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias ou do FGTS, não manutenção das condições de habilitação, entre outros, o gestor do contrato deve instruir Processo Administrativo Sancionador (PAS) específico, para apurar as causas, dar prazo à solução das irregularidades ou, de outro modo, sancionar a empresa de acordo com as regras previstas nos contratos pelos prejuízos decorrentes da irregular execução do serviço.



▶ PROCEDIMENTOS FINAIS

A extinção do contrato é o encerramento do vínculo jurídico com as empresas contratadas, que ocorrerá de forma natural, com o decurso do prazo, quando não prorrogado por interesse da Administração ou da empresa, ou tiverem extinguidas suas possibilidades de prorrogação. Ainda, conforme a Lei 8.666/93, a extinção se dará também por motivo de inexecução total ou parcial do contrato, neste caso, este poderá ser encerrado por meio de três formas, quais sejam: determinação unilateral por ato da Administração; de forma amigável por acordo entre as partes; ou, ainda judicial.

Quando a extinção do contrato ocorrer de forma natural, as atividades de encerramento serão realizadas durante a análise e verificação do último mês de execução do contrato. Nesse sentido, caberá aos fiscais do contrato promover as atividades da transição contratual, conforme determina o art. 69 da IN 05/2017, observando:

- I - A adequação dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do serviço por parte da Administração;
- II - A transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;
- III - A devolução ao órgão ou entidade dos equipamentos, espaço físico, crachás, dentre outros; e
- IV - Outras providências que se apliquem. (BRASIL, 2017)

Com relação aos trabalhadores terceirizados, na UFJF, após o encerramento do contrato é realizada pelos fiscais administrativos, em consonância ao art. 64 da IN05/2017, a verificação do pagamento das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços. A este respeito, o Anexo VIII B,

alínea "d" da IN 05/2017, demonstra quais os documentos devem ser entregues pelas contratadas para a conferência após o último mês de execução dos serviços, são eles:

- d.1. Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
- d.2. Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
- d.3. Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;
- d.4. Exames médicos demissionais dos empregados dispensados. (BRASIL, 2017)

Nesse sentido, após a conferência dos documentos, o saldo remanescente dos recursos depositados na Conta-Depósito Vinculada poderá ser liberado, quando comprovada a quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado. Conforme cláusula comum aos contratos, quando não comprovada a quitação dos encargos até o final do segundo mês posterior ao do encerramento da vigência contratual, a Administração poderá utilizar os valores da garantia contratual para o pagamento direto aos trabalhadores. Desse modo, a condição de devolução da garantia prestada no momento da contratação é a mesma da devolução dos valores remanescentes na Conta Vinculada, ou seja, a comprovação de quitação dos encargos trabalhistas.

Realizadas as verificações e diligências do encerramento contratual, o gestor deverá elaborar e instruir no processo eletrônico o Relatório Circunstanciado de Fiscalização Final, ato que formaliza e confirma o encerramento do serviço, as ocorrências da sua execução, e que servirá de subsídios para o planejamento de futuras contratações.

As demais formas de rescisão contratual estão relacionadas ao descumprimento total ou parcial das obrigações e responsabilidades assumidas pela contratada, incluindo o descumprimento das obrigações trabalhistas, como o não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias ou do FGTS, ou ainda a não manutenção das condições de habilitação. Além dessas, o art. 78 da Lei 8.666/93 elenca um rol exemplificativo de motivos, dentre os quais, o não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, paralisação do serviço sem justa causa, cometimento reiterado de faltas na execução, ocorrência de caso fortuito ou de força maior, decretação de falência, entre outras razões.

Nestes casos, o gestor promoverá a abertura de Processo Administrativo Sancionador (PAS) para apuração e consequente aplicação das sanções administrativas previstas na Lei 8666/93 e no contrato, assegurados o direito à ampla defesa e ao contraditório. Conforme o art. 87 da Lei 8.666/93, pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá aplicar as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993)

As sanções são decorrentes dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, a aplicação de sanções não é uma faculdade, mas um dever de todo gestor público (Art. 41, 76, 77, 86 e 87 da Lei 8.666/93). O procedimento de aplicação de sanções decorrente de comportamentos que resultem em infrações administrativas tem, conforme o Manual de Apuração de Irregularidades e Processo Administrativo Sancionador da UFJF (2020), caráter preventivo, educativo e repressivo. Dessa maneira, a Administração age para afastar o abuso de direito das empresas privadas em desfavor da Administração, além de reparar os danos causados, preservar e repor o Erário, e, em última análise, resguardar o interesse público. Assim, tendo sido aplicada a penalidade, o contrato será encerrado por ato unilateral da Administração.

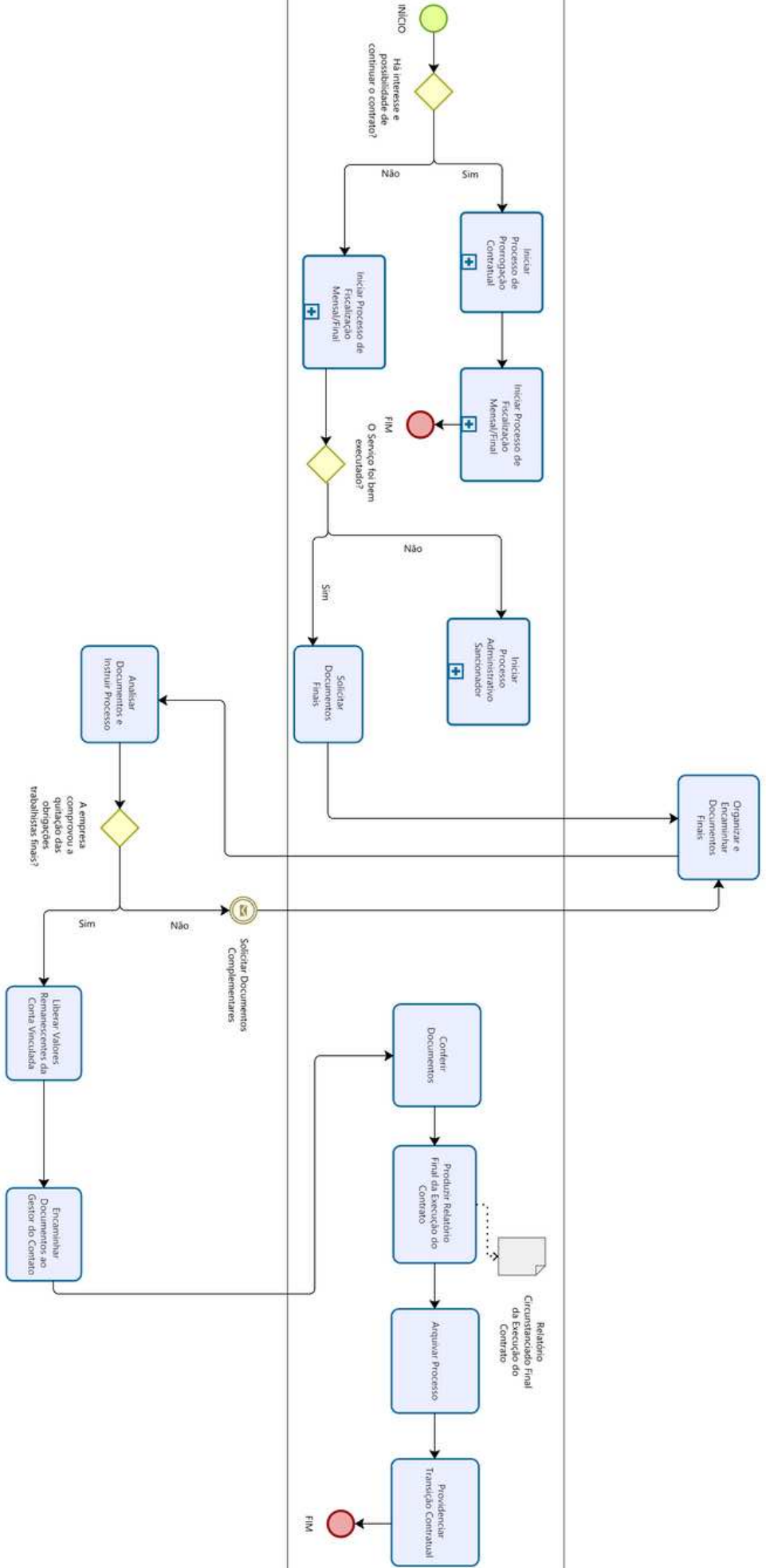
Processo de Fiscalização Final

Fiscal Técnico

Fiscal Administrativo

Gestor do Contrato

Empresa



RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Silvério Gonçalves Cordeiro

Bacharel em Administração, Pós-Graduado em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal. Servidor Técnico Administrativo em Educação na Universidade Federal de Juiz de Fora, no cargo de Administrador. E-mail: silverio.gc@ufjf.br

Marcos Tanure Sanabio

Graduado em Administração, Mestre em Administração Pública, Doutor em Administração. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 02 de maio 2022
- _____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa n. 05, de 30 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, 30 mai. 2017.
- CLIMENT, C.; MULA, J.; HERNÁNDEZ, J. E. Improving the business processes of a bank. *Business Process Management Journal*, v. 15, n. 2, p. 201–224, 17 abr. 2009.
- ENTRINGER, T. C; FERREIRA, A. da S. Proposta de um modelo de referência em notação BPMN para um sistema de MRP. *Revista Gestão Industrial*. Ponta Grossa, v. 15, n. 4, p. 140–165, Out./Dez. 2019
- KINCZESKI, G. N. Fatores Críticos de Sucesso da Gestão e Fiscalização dos Contratos de Serviços Terceirizados de Instituições Públicas Federais. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Florianópolis, 2020.
- LEIRIA, J. S. A responsabilidade dos gestores e fiscais de contratos de órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. BLC: Boletim de Licitações e Contratos, v.21, nº 8, p.796–802, ago. 2008.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria 1.105, de 28 de setembro de 1998. Estatuto da UFJF. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/ufjf/wp-content/uploads/sites/3/2015/10/estatuto.pdf>>. Brasília, 28 de setembro 1998.
- NEVES, P. Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE. Dissertação – Mestrado em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.
- PEREIRA JUNIOR, J. T; DOTTI, M. R. A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, v. 10, n. 120, dez. 2011
- PÁDUA, S. I. D. DE; CAZARINI, E. W.; INAMASU, R. Y. Modelagem Organizacional: captura dos requisitos organizacionais no desenvolvimento de sistemas de informação. *Gestão & Produção*, v. 11, n. 2, p. 197–209, ago. 2004
- SIAU, K.; ROSSI, M. Evaluation techniques for systems analysis and design modelling methods – a review and comparative analysis. *Information Systems Journal*, v. 21, n. 3, p. 249–268, 1 maio 2011.
- VASKO, M.; DUSTDAR, S. A view based analysis of workflow modeling languages. 14th Euromicro International Conference on Parallel, Distributed, and Network-Based Processing (PDP'06). Anais... In: 14TH EUROMICRO INTERNATIONAL CONFERENCE ON PARALLEL, DISTRIBUTED, AND NETWORK-BASED PROCESSING (PDP'06). fev. 2006
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA UFJF. Gerência de Fiscalização Administrativa. Dados Abertos. Disponível em: [voluptas natus est molestias omnis](http://www.ufjf.br/consu/files/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf). Acesso em: Dez 2022.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. UFJF. Resolução Consu 08/2016. Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/consu/files/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf>> Acesso em: Maio 2023.

Discente: Silvério Gonçalves Cordeiro,
Bacharel em Administração, Pós-
Graduado em Gestão Pública e
Responsabilidade Fiscal.

Orientador: Marcos Tanure Sanabio,
Graduado em Administração,
Mestre em Administração Pública,
Doutor em Administração.

Universidade Federal de Juiz de Fora,
novembro de 2023.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROINFRA - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE TERCEIRIZADOS

OFÍCIO/SEI Nº 50/2023/GFAC

Juiz de Fora, 20 de dezembro de 2023.

A Senhora Janezete Aparecida Purgato Marques,
Pró-reitora Adjunta de Infraestrutura e Gestão
Universidade Federal de Juiz de Fora
Campus Universitário, Rua José Lourenço Kelmer, s/n
São Pedro, Juiz de Fora - MG, 36036-900

Assunto: Apresentação do Produto Técnico Tecnológico do Programa de Mestrado em Administração Pública em Rede (PROFIAP)

Senhora,

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Modelos de Referência em Processos para a Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados da UFJF”, derivado da dissertação de mestrado “Fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Juiz de Fora - MG”, de autoria de Silvério Gonçalves Cordeiro.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Juiz de Fora. A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um “Processo/Tecnologia e Produto/Material não patenteáveis” e seu propósito é a apresentação de sugestões de modelos de referência em notação BPMN como solução em rotinas dos principais processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da UFJF, no intuito de preencher a lacuna de padronização dos processos, materializar as determinações legais, incrementar a estabilidade nos processos de trabalho e melhorar sua eficiência”.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço “mestrado.admprof@ufjf.br”.

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor



Documento assinado eletronicamente por **Silvério Gonçalves Cordeiro, Servidor(a)**, em 20/12/2023, às 10:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1636067** e o código CRC **C58FEFB7**.

Rua José Lourenço Kelmer, s/n, - Bairro São Pedro - CEP 36036-900 - Juiz de Fora - MG

Nº Único de Protocolo nº 23071.953543/2023-98

Documento SEI nº 1636067



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
DIREÇÃO DA PRÓ-REITORIA DE INFRAESTRUTURA E GESTÃO**

DESPACHO

Processo nº 23071.953543/2023-98

Interessado(a): Silvério Gonçalves Cordeiro

Acusamos o recebimento produto técnico-tecnológico intitulado “Modelos de Referência em Processos para a Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados da UFJF”, derivado da dissertação de mestrado “Fatores condicionantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Juiz de Fora - MG”, de autoria de Silvério Gonçalves Cordeiro, no Programa de Pós-graduação em Administração Pública em rede - PROFIAP.

Juiz de Fora, 22 de dezembro de 2023.

**Janezete Aparecida Purgato Marques
Pró-Reitora de Infraestrutura e Gestão em exercício**



Documento assinado eletronicamente por **Janezete Aparecida Purgato Marques, Pró-Reitor(a) em Exercício**, em 22/12/2023, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1640978** e o código CRC **9A7F27FF**.

Referência: Processo nº 23071.953543/2023-98

SEI nº 1640978