



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ANA PATRÍCIA PENHA AMORAS

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS  
TERCEIRIZADOS:** uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos

Belém  
2023

ANA PATRICIA PENHA AMORAS

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS  
TERCEIRIZADOS:** uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes

Belém  
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP  
Elaborado por Mário das Graças Carvalho Lima Júnior – CRB-2 / 1451

---

A524 Amoras, Ana Patricia Penha.  
Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados: uma análise do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP) por meio da gestão por processos / Ana Patrícia Penha Amoras. - Macapá, 2023.  
143 f. il. color.

Orientadora: Rosana Pereira Fernandes.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2023.

1. Gestão Pública. 2. Gestão por processos. 3. Gestão de contratos. 4. Fiscalização e acompanhamento contratual - Terceirização de serviço. I. Fernandes, Rosana Pereira, orientadora. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 353

---

AMORAS, Ana Patrícia Penha. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados: uma análise do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP) por meio da gestão por processos.** Orientadora: Rosana Pereira Fernandes. 2023. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Universidade Federal do Amapá, Belém, 2023.

ANA PATRICIA PENHA AMORAS

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS  
TERCEIRIZADOS: uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

**Aprovada em:**

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes  
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

---

Profa. Dra. Leila Márcia Sousa de Lima Elias  
Examinadora interna – PPGGP/NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Bruno Américo Mezenga de Oliveira  
Examinador externo – Uema

## AGRADECIMENTOS

Finalizar este trabalho não foi tarefa fácil. Passei por momentos de dificuldades e desafios em todo o processo. No entanto, chegar até aqui só foi possível porque tive uma rede de apoio que me abastecia de fé e perseverança, diariamente.

Gratidão a Deus, por estar vivo em mim e nas pessoas que caminharam ao meu lado. Pelos momentos e milagres que vivi, Senhor, grata por tanto!

À minha mãe Nazaré de Fátima, que mesmo semianalfabeta, aprendeu a importância da educação; e é uma incentivadora. Mulher guerreira e rígida, entendi que essa é sua forma de amar e cuidar. Grata por todo o seu empenho e dedicação com seus filhos e netos.

Aos meus irmãos, que são minhas preciosidades. Todos foram meu suporte, de alguma forma, e na medida do possível. Em especial, agradeço à minha irmã Juliana, que sempre me poupou das tarefas domésticas para que eu focasse nos estudos e no trabalho. Irmã, você é o meu alicerce. À minha irmã Heloiza, que viveu ao meu lado por 30 anos, e tudo fazíamos juntas, quando pequenas. Ao crescermos e seguirmos caminhos distintos, ela sempre dizia que enquanto eu estudava ela se divertia por nós duas. A pessoa de coração mais puro e feliz, hoje está com papai do céu. Nem no seu último suspiro de vida reclamou, só agradeceu. Eu mudei muito depois que você se foi. Grata, por isso! Nunca te esquecerei, meu amor, minha inspiração.

Aos meus sobrinhos Nicole, Arthur, Maria e Christopher, todo amor. Agradeço pela paciência e pelo respeito. Mesmo com pouca idade, vocês foram incrivelmente compreensíveis. As vezes queriam passear, e eu explicava que não poderia, e todos entendiam, e cuidavam de mim e faziam silêncio pra eu estudar. Isso não tem preço, e vou levar por todos os dias da minha vida essas lembranças.

À minha querida orientadora, Rosana Fernandes, meu presente de trajetória do mestrado, com quem aprendi a explorar o gigantesco mundo científico. O tanto que conheci com essa espetacular professora, não tenho palavras para descrever a minha gratidão. Em cada mensagem que trocamos eu não perdia a oportunidade de externar esse sentimento. Professora Doutora Rosana, sua inteligência e resiliência a tornam um ser ainda mais incrível. Sou sua fã.

Sou grata ao programa de mestrado e pelos professores, pela oportunidade e pela condução de todo o processo. O planejamento e execução, ainda que diante do cenário pandêmico, considerando todas as dificuldades, merece todo o respeito e mérito.

Por fim, ao Ifap por compreender o objetivo deste estudo, recepcionar as propostas resultantes da pesquisa, e constituir comissão de trabalho em prol da melhoria contínua na organização.

## RESUMO

O macroprocesso de contratação pública de serviços terceirizados é uma das principais preocupações da administração pública devido a sua complexidade, especialmente quanto ao planejamento da contratação, o acompanhamento e a fiscalização da execução, bem como por representar contratos com valores elevados. Com a finalidade de administrar as atividades desse tipo de contratação, a gestão e fiscalização de contratos é essencial para minimizar riscos de danos ao interesse público e prejuízo ao erário. O Instituto Federal do Amapá (Ifap) dispõe de serviços com mão de obra exclusiva, por meio de empresas terceirizadas, que auxiliem o alcance das atividades fins. E para o sucesso dessa contratação, a entidade deve seguir todas as legislações vigentes, inclusive as que orientam e determinam os procedimentos a serem adotados para uma boa fiscalização contratual, tais como a Instrução Normativa nº 05/2017 e o Decreto nº 11.246/2022, que estabelecem diretrizes e rotinas para esse tipo de contrato. Assim, o presente trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, e apoiou-se, inicialmente, na exploração bibliográfica da literatura, seguido de aplicação de entrevistas estruturadas junto aos principais agentes envolvidos no processo de fiscalização que são os gestores de execução e os fiscais de contrato. O estudo tem o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do Ifap por meio da gestão por processos. Para isso, foi feito um trabalho de mapeamento e análise da situação atual do processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, usando os métodos do *Business Process Management* (BPM), na versão *AS IS* e, posteriormente, observado os processos críticos e gargalos, foi realizada a modelagem pela versão *TO BE*. Essa metodologia vem sendo utilizada para obtenção de processos menos burocráticos, mais ágeis e com melhor uso dos recursos. Como produto do presente trabalho, foram criadas propostas com oportunidades de melhorias para o Ifap, com o redesenho do processo de gestão e fiscalização de contratos atuais, podendo ainda ser estendido para os demais tipos de serviços comuns.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Gestão por processos. Gestão de contratos. Fiscalização e acompanhamento contratual. Terceirização de serviços.

## ABSTRACT

The macro process of public procurement of outsourced services is one of the main concerns of the public administration due to its complexity, especially in terms of contracting planning, monitoring and inspection of execution, as well as for representing contracts with high values. In order to manage the activities of this type of contract, the management and inspection of contracts is essential to minimize risks of damage to the public interest and damage to the treasury. The Federal Institute of Amapá (Ifap) has services with exclusive labor, through outsourced companies, which help the scope of core activities. And for the success of this contract, the entity must follow all current legislation, including those that guide and determine the procedures to be adopted for good contractual supervision, such as Normative Instruction No. 05/2017 and Decree No. 11,246/2022, which establish guidelines and routines for this type of contract. Thus, the present work is characterized as a case study, and was based, initially, on the bibliographic exploration of the literature, followed by the application of structured interviews with the main agents involved in the inspection process, which are the execution managers and the contract tax. The study aims to contribute to the improvement of the management and inspection of Ifap outsourced service contracts through process management. For this, a mapping and analysis of the current situation of the inspection process of outsourced service contracts was carried out, using Business Process Management (BPM) methods, in the AS IS version and, later, observing the critical processes and bottlenecks, modeling was performed using the TO BE version. This methodology has been used to obtain processes that are less bureaucratic, more agile and with better use of resources. As a product of the present work, proposals were created with opportunities for improvement for the Ifap, with the redesign of the management and inspection process of current contracts, which can also be extended to other types of common services.

**Keywords:** Public Management. Process management. Contract management. Supervision and contractual follow-up. Outsourcing of services.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Macroprocesso de contratação na administração pública.....	14
Figura 2 – Processo de fiscalização de contratos na administração pública.....	16
Figura 3 – Localização dos campi do Ifap nos municípios do estado do Amapá.....	28
Figura 4 – Estrutura Organizacional – Ifap (1).....	29
Figura 5 – Estrutura Organizacional – Proad/Ifap (1).....	29
Figura 6 – Estrutura Organizacional atual – Ifap.....	30
Figura 7 – Estrutura Organizacional atual – Proad/Ifap.....	31
Figura 8 – Modelos de administração pública.....	33
Figura 9 – Partes envolvidas no processo de terceirização.....	42
Figura 10 – Visão sistêmica de processo e o ambiente.....	67
Figura 11 – Ciclo de Gestão por Processos – BPM.....	71
Figura 12 – Realizar fiscalização técnica mensal – mapeamento <i>AS IS</i> .....	94
Figura 13 – Realizar fiscalização administrativa inicial – mapeamento <i>AS IS</i> .....	95
Figura 14 – Realizar fiscalização administrativa mensal – mapeamento <i>AS IS</i> .....	96
Figura 15 – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – mapeamento <i>AS IS</i> .....	97
Figura 16 – Realizar fiscalização técnica periódica – modelagem <i>TO BE</i> .....	98
Figura 17 – Realizar fiscalização técnica mensal – modelagem <i>TO BE</i> .....	99
Figura 18 – Realizar fiscalização administrativa inicial – modelagem <i>TO BE</i> .....	100
Figura 19 – Realizar fiscalização administrativa mensal – modelagem <i>TO BE</i> .....	101
Figura 20 – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – modelagem <i>TO BE</i> . .	102
Figura 21 – Solicitar pagamento ao prestador de serviços – modelagem <i>TO BE</i> .....	102



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2020 - Ifap.....	81
Gráfico 2 – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2021 - Ifap.....	81
Gráfico 3 – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2022 - Ifap.....	82
Gráfico 4 – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2020 - Ifap. .	83
Gráfico 5 – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2021- Ifap..	83
Gráfico 6 – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2022- Ifap..	84
Gráfico 7 – Quantitativos de fragmentos de discurso por categoria.....	89

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.....	53
Quadro 2 – Agentes de gestão e fiscalização e seus papéis.....	59
Quadro 3 – Aplicação de BPM no setor público.....	70
Quadro 4 – Levantamento de dados contratos terceirizados Ifap – 2020 a 2022.....	80
Quadro 5 – Estrutura da fiscalização contratos terceirizados Ifap – 2020 a 2022.....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sexo dos participantes da entrevista.....	86
Tabela 2 – Grau de instrução dos participantes da entrevista.....	86
Tabela 3 – Tempo de serviço no Ifap dos participantes da entrevista.....	86
Tabela 4 – Tempo de fiscalização de contratos pelos participantes da entrevista.....	87
Tabela 5 – Número de contratos fiscalizados pelos participantes da entrevista.....	87

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Management Notation</i>
Cefet/PA	Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará
Coadinf	Coordenação de Administração, Logística e Infraestrutura
Deplan	Departamento de Planejamento de Compras e Contratações
DIADM	Diretoria de Administração
Diger	Direção-Geral
DPF	Departamento de Polícia Federal
DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
ETFAP	Escola Técnica Federal do Amapá
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Ifap	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amapá
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
NPM	New Public Management
NWS	New Weberian State
Proad	Pró-Reitoria de Administração
RFB	Receita Federal do Brasil
Segec	Seção de Gerenciamento de Compras e Contratações
Seges	Seção de Gerenciamento de Serviços, Manutenção e Infraestrutura
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Suap	Sistema Unificado de Administração Pública
STF	Superior Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas de Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	19
1.2	HIPÓTESE.....	24
1.3	OBJETIVOS.....	24
1.4	JUSTIFICATIVA.....	25
1.5	CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....	27
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	32
2.1	MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.....	32
<b>2.1.1</b>	<b>Métodos de gestão para a Administração Pública</b> .....	38
2.2	EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
2.3	TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
<b>2.3.1</b>	<b>Conceitos</b> .....	41
<b>2.3.2</b>	<b>Histórico e evolução</b> .....	43
<b>2.3.3</b>	<b>Serviços terceirizados</b> .....	48
2.3.3.1	<i>Serviços de natureza continuada</i> .....	49
2.3.3.2	<i>Dedicação exclusiva de mão de obra</i> .....	51
<b>2.3.4</b>	<b>Contratos administrativos</b> .....	52
<b>2.3.5</b>	<b>Gestão e fiscalização de contratos administrativos</b> .....	56
2.3.5.1	<i>Poder-Dever de fiscalizar</i> .....	56
2.3.5.2	<i>Agentes de gestão e fiscalização e seus papéis</i> .....	58
2.3.5.3	<i>A responsabilidade subsidiária da administração pública</i> .....	61
2.4	GESTÃO POR PROCESSOS.....	64
2.4.1	<b>Gestão por processos e o pensamento sistêmico</b> .....	65
2.4.2	<b>Business Process Management (BPM)</b> .....	68
2.4.3	<b>BPM na Administração Pública</b> .....	69
2.4.4	<b>Ciclo de vida BPM</b> .....	71
2.4.4.1	<i>Versões do mapeamento de processos</i> .....	72
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	75
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	75
3.2	PERCURSO METODOLÓGICO.....	78
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	79

4.1	ETAPA 1: COLETA DE DADOS E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES.....	79
4.1.1	<b>Identificação dos contratos de serviços terceirizados do Ifap.....</b>	<b>79</b>
4.1.2	<b>Identificação dos agentes de gestão e fiscalização do Ifap.....</b>	<b>84</b>
4.2	ETAPA 2: ENTREVISTA.....	85
4.3	ETAPA 3: MAPEAMENTO DE PROCESSO PELA VERSÃO AS IS.....	93
4.4	ETAPA 4: MODELAGEM DE PROCESSO PELA VERSÃO TO BE.....	98
4.5	ETAPA 5: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	104
5	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>110</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>118</b>

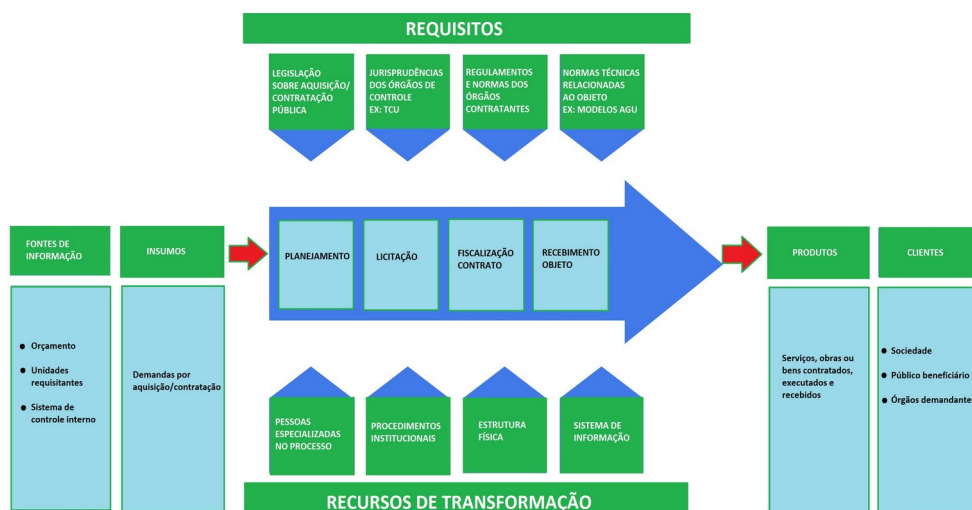
## 1 INTRODUÇÃO

Pesquisas realizadas no campo das Organizações Públicas do Brasil demandam bastante esforços de estudiosos da área, pois estas corporações tem passado por processos de transformação que exigem uma nova postura dos gestores públicos frente a evolução dos modelos de administração patrimonialista, burocrática e gerencial, além de novas perspectivas.

Nesse panorama, quando se trata de gestão e uso do recurso público, estes devem ser aplicados de maneira criteriosa, com cumprimento dos requisitos legais, transparência, acompanhamento/fiscalização e prestação de contas. Para que isso ocorra, a legislação determina como a gestão pública deve proceder, atrelada ao que a norma permite.

Nesse contexto, compreende-se que para o funcionamento de uma organização pública, faz-se necessário, dentre outras ações, a realização de aquisições de bens, serviços e obras, as quais ocorrem por meio de processos de contratações (macroprocessos) que cumprem um conjunto de fases e etapas logicamente organizadas, até que sejam formalizados contratos entre a administração pública e fornecedores/prestadores de serviços, finalizado com o fornecimento de bens/serviços. A figura 1 demonstra, de maneira geral, esse macroprocesso transforma insumos (demandas por contratações de bens, serviços e obras) em produtos (bens, serviços e obras executados e recebidos).

**Figura 1** – Macroprocesso de contratação na administração pública



**Fonte:** adaptado de Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2021).

Considerando o tema desta dissertação, observado o macroprocesso de contratação pública, este trabalho é delimitado para o produto *serviço*, especificamente o de execução indireta por meio de contrato continuado com mão de obra exclusiva, chamado também de locação de mão de obra, ou simplesmente serviço terceirizado, denominação a ser mais usada neste trabalho. Ressalta-se que a prestação desses serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a administração Contratante.

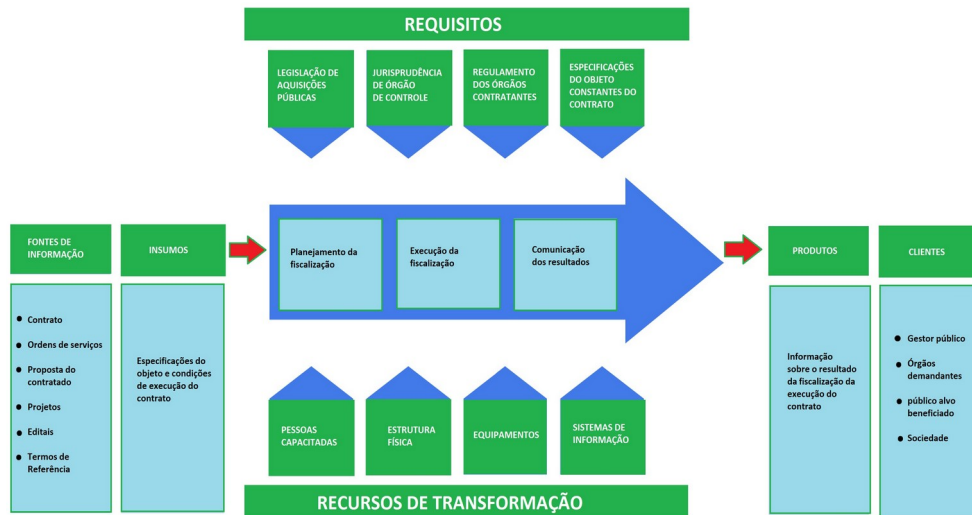
É importante mencionar que no Brasil a terceirização no serviço público destacou-se no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, incentivada pela reforma gerencial, que a partir do Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, em seu parágrafo 1º definiu, no âmbito da administração pública federal, o rol de atividades objeto de execução indireta que são as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (BRASIL, 1997, p.1).

Segundo Nogueira *et al.* (2012), a contratação indireta de serviços é algo que vem crescendo na administração pública do Brasil significativamente a partir da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. E no entendimento da autora, o acompanhamento desses contratos tornou-se imprescindível devido à complexidade e elevados valores financeiros destinados às empresas contratadas (NOGUEIRA *et al.*, 2012). Assim sendo, a fiscalização dos contratos de serviços terceirizados, além de uma prerrogativa conferida à Administração, apresenta-se também como um dever do Poder Público contratante.

A fiscalização de contratos, enquanto etapa do macroprocesso da contratação, é representada graficamente na figura 2. Como produto desse processo obtém-se informações pertinentes ao resultado da fiscalização, por meio das quais o fiscal atesta que o objeto foi executado nas condições pactuadas ou, se for o caso, informa as irregularidades detectadas durante a execução e sugere a adoção das medidas cabíveis. Assim, a fiscalização é o mecanismo garantidor da fiel execução do contrato e da fidelidade ao seu objeto, além de assegurar o cumprimento do princípio da eficiência na administração pública.



**Figura 2** – Processo de fiscalização de contratos na administração pública



**Fonte:** adaptado de Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2021).

Em síntese, a fiscalização da execução contratual é tratada genericamente pela Lei nº 8.666/93, que estatui normas gerais para licitações e contratos na administração pública. Recentemente, essa atividade passou a ser também regida pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021. De maneira específica e regulatória, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), publicou a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 que, dentre outras, possui uma seção exclusiva para as atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos, com ampliação de atribuições e novas funções, como a figura do gestor de execução e dos fiscais técnico e administrativo. E, mais recentemente, o Decreto nº 11.246/2022 veio complementar a regulamentação desse tema.

Nesse momento, faz-se necessário um adendo para esclarecimento didático do tema. Considerando as novas funções e atribuições trazidas pelas normas regulatórias, a fiscalização passa a ser definida como uma atividade de gestão e fiscalização, com a existência das figuras do gestor e do fiscal. Assim, sempre que se mencionar gestão e fiscalização, entenda-se como o conjunto da atividade de fiscalizar os contratos.

De acordo com Furtado (2018), fiscalizar a execução de serviços terceirizados gera maior complexidade para a administração pública, seja do ponto de vista do acompanhamento e monitoramento, seja no cumprimento das legislações e normas trabalhistas e previdenciárias

de direitos do trabalhador, podendo levar a responsabilização subsidiária do tomador de serviços.

Na teoria, fiscalizar contratos parece o simples cumprimento de lei; no entanto, no exercício da gestão, órgãos e entidades públicas passam por dificuldades para normatizar e implementar a atividade, em todos os seus aspectos legais. No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) não existem procedimentos padronizados para essa área, e conforme será demonstrado como resultado desta pesquisa, os servidores que atuam na gestão e fiscalização demandam por melhorias para este cenário da organização.

Os contratos de serviços terceirizados somam a maior parte do orçamento anual do Ifap. No Portal da Transparência do Governo Federal consta, até novembro de 2022, que mais de 50% do recurso financeiro anual direcionado ao programa da Educação Profissional e Tecnológica foi destinado às contratações terceirizadas. E o que se observa na instituição é que, em geral, as faturas das empresas contratadas são atestadas e pagas sem a medição da qualidade e da eficiência dos serviços, por falta de ferramentas e procedimentos institucionalizados.

Nesse contexto, faz-se necessário que o gestor público atenda ao princípio da eficiência da Administração Pública, disposto na Constituição Federal de 1988, que visa impor “à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade” (VETTORATO, 2003). É nesse prisma que a presente pesquisa foi desenvolvida, considerando que a adoção do método de gestão *Business Process Management* (BPM) poderá trazer benefícios e um impacto positivo para alcance da eficiência na gestão e fiscalização de contratos no Ifap. Contudo, estudos apontam que essa temática ainda tem muito a ser explorada pelos gestores públicos na atualidade, principalmente porque poucos contemplan como implementar a Gestão de Processos nas organizações deste setor (BRODBECK; *et al.*, 2016).

Posto a relevância de que a execução de contratos de serviços terceirizados, pela sua complexidade e alto valor dispendido pela administração pública, carece de uma gestão e fiscalização eficientes, que atenda aos requisitos contratuais, legais e econômicos, bem como exerça a função social do cumprimento das garantias e direitos trabalhistas, previdenciários, e fiscais; e que essa atividade fiscalizatória necessita ser aperfeiçoada continuamente, formula-

se a questão norteadora da pesquisa: **o Ifap é uma organização que exerce uma fiscalização eficiente em seus contratos terceirizados, com definição e modelagem de processos?**

Como mencionado anteriormente, a fiscalização é vista como um processo dentro do macroprocesso da contratação. Assim, Ferro (2018) esclarece que a gestão por processos pode contribuir para melhorias, além de auxiliar no gerenciamento eficiente das tarefas e práticas de fiscalização, e que mesmo que não sejam detectados todos os processos críticos, permite identificar os potenciais gargalos que poderão surgir.

Nesse sentido, esta pesquisa analisou o processo de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados do Ifap, no período de 2020 a 2022, aplicando o método do BPM. Para tanto, realizou-se o diagnóstico da situação atual por meio do mapeamento *AS IS*, que significa “como está”; após, foi realizada a análise da atual forma de execução do processo de modo a identificar falhas e oportunidades de melhoria; e por fim, o redesenho do processo, isto é, a modelagem *TO BE*, que significa uma proposta de “como será”. O objetivo é a proposição como intervenção de uma modelagem de processo, a fim de melhorá-lo e aperfeiçoá-lo, com foco na eficiência. É importante frisar que, no período em análise, mesmo com a pandemia *covid-19*, não houve diminuição da força de trabalho dos contratos.

O critério para escolha do Ifap como campo de pesquisa ocorreu em virtude da pesquisadora ser servidora do órgão, e ter sido, atualmente, designada gestora de execução dos contratos de locação de mão de obra. Tal fato proporcionou celeridade na coleta e análise de dados. Além disso, a pesquisadora, por conhecer a realidade atual da organização, parte do pressuposto de que existem indícios de baixa qualidade e ineficiência na condução da atividade fiscalizatória dentro do Ifap.

A presente investigação possui natureza de pesquisa aplicada e exploratória. Aplicada devido ao seu interesse prático, considerando que os resultados serão utilizados na solução de um problema que ocorre no mundo real; e exploratória porque foi desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral do fluxo das atividades de gestão e fiscalização de contratos.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro corresponde aos aspectos introdutórios, no qual são especificados os questionamentos que norteiam a pesquisa, bem como os objetivos, hipóteses, justificativa, caracterização e delimitação do campo pesquisado. O segundo apresenta o referencial teórico com pesquisas exploratórias realizadas

em normas, jurisprudências, documentos, bibliografias e abordagens de autores sobre a temática. O terceiro capítulo abrange os métodos e etapas desenvolvidas para concretização da pesquisa. O quarto apresenta a análise e os resultados da investigação. Por fim, apresenta-se as conclusões da pesquisa.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Os processos administrativos públicos obedecem a regras específicas do ordenamento jurídico, dispostas em leis, decretos, atos e em preceitos do Direito Administrativo. Assim, a fiscalização dos contratos públicos, como parte do macroprocesso de contratação de bens e serviços, trata-se de exigência prevista em lei, com critérios, procedimentos e atividades a serem cumpridas pelos agentes designados. Essa previsão normativa foi inicialmente regida pela Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamentou o art. 37 inciso XXI, da Constituição Federal, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. Em especial, os artigos 58 e 67, desta Lei, conferem à Administração a prerrogativa e obrigatoriedade de acompanhamento da execução de contratos.

Atualmente, e em fase de transição, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), é um novo ordenamento jurídico para o tema desta pesquisa, e definiu uma vacância de dois anos para a revogação da antiga Lei de licitações, contados a partir da data mencionada. No que atine à fiscalização de contratos, a Lei nº 14.133/2021 seguiu a mesma linha do art. 67, da Lei nº 8.666/93, ao aduzir que o regime administrativo confere à administração o poder-dever de fiscalizar a execução de contrato, cabendo à administração indicação de agente específico para acompanhar a execução contratual. (BRASIL, 2021).

Com semelhança ao disposto no Acórdão nº 2.279/2019 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), a antiga lei de licitações restará revogada em 02/04/2023. No entanto, por força do art. 190 da NLLC, os contratos assinados antes da entrada em vigor da nova lei serão regidos pela legislação antiga, inclusive em suas prorrogações. Nesse sentido, como todos os contratos de serviços terceirizados, firmados pelo Ifap, foram fundamentados pela lei nº 8.666/93, e são passíveis de prorrogação por até 60 meses, nos termos do art. 57, 1º, da antiga legislação; a dissertação em tela toma por embasamento o disposto em ambas as normas de licitações e contratos, de maneira a contemplar os contratos do presente, bem como alcançar aqueles a serem firmados no futuro pela organização.

Em continuação à fundamentação legal do tema, a NLLC, a exemplo da Lei nº 8.666/93, não detalha de forma pormenorizada as atribuições dos agentes envolvidos na fiscalização dos contratos. Com efeito, essas leis deixaram a cargo do regulamento definir a atuação e as atribuições desses agentes, a fim de se respeitar a estrutura administrativa de cada órgão ou entidade, bem como a complexidade de cada contratação.

Da necessidade de regulamentação foi criada a IN MPOG nº 5, de 25 de maio de 2017, que substituiu a Instrução Normativa nº 2, de 2008. A IN nº 05/2017 é um regulamento que traz procedimentos e define os tipos de agentes envolvidos no processo de gestão e fiscalização de contratos, e será abordado no referencial teórico desta pesquisa. Também foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 31/10/2022, o Decreto nº 11.246/2022, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, e dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto entrou em vigor em 1º de novembro de 2022.

Em complementação ao arcabouço jurídico sobre gestão e fiscalização de contratos, existem as decisões do TCU, por meio de seus Acórdãos, que são importantes jurisprudências que dão solução a conflitos e interpretações das normas, e cobram o cumprimento das leis e regulamentos pelos órgãos públicos. Existem, ainda, outros regramentos instituídos pelas distintas estruturas administrativas dos órgãos e entidades públicas, que serão abordados no referencial teórico.

Do exposto, depreende-se que a regra para fiscalizar contratos administrativos é cumprir as normas determinadas, o que parece simples; contudo, esse tem sido um desafio para os órgãos e entidades públicas que se veem em processo de construção de procedimentos e padronização desta importante pauta, exigida há 29 anos pela Lei nº 8.666/93, porém, com critérios e procedimentos regulamentados e instruídos há pouco tempo, como observa-se a data de publicação da IN nº 5/2017 e do Decreto nº 11.246/2022.

Dentre os contratos administrativos celebrados com empresas privadas, o de serviço terceirizado, com dedicação exclusiva de mão de obra, é o que traz maior complexidade para a administração pública, seja do ponto de vista do acompanhamento e monitoramento, seja no cumprimento das legislações trabalhistas, previdenciárias e fiscais.

O servidor público que exerce a função de fiscal de contratos terceirizados, na esfera pública, necessita de capacitação e habilidade para desempenhar esse encargo, além de estrutura de apoio adequada. O fiscal de contrato deve saber orientar; defender direitos; manifestar-se motivadamente em todas as anotações que fizer no livro ou processo de fiscalização; e possuir organização para cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado (SANTOS, 2013).

Conforme destacado por Furtado (2018), a Administração quando faz um processo de contratação de serviços, preocupa-se mais com a fase licitatória, esquecendo do gerenciamento dos contratos, que permite uma avaliação da execução do serviço prestado e, principalmente, do alcance do objetivo contratado (FURTADO, 2018).

Destaca-se que Santos (2013) chama a atenção ao fato de que “a simples contratação não atende à finalidade, se a Administração Pública não exigir da empresa contratada a adequada e correta prestação dos serviços contratados” (SANTOS, 2013, p.58). Desse modo, os servidores designados para gestão e fiscalização de contrato são os responsáveis por acompanhar e exigir o cumprimento das cláusulas contratuais por parte das empresas terceirizadas; contudo, dentre as dificuldades das organizações públicas, cita-se a falta de institucionalização de manuais, procedimentos e fluxos de processos; a ineficiência de servidores designados, os quais são despreparados para realizar as atribuições inerentes a esse encargo, que requer conhecimento de normativas, ferramentas apropriadas, posturas, comportamentos, aptidões e, em alguns casos, experiência prática.

Quanto à importância de instrumentos que subsidiem os servidores no cumprimento de suas funções de fiscalização contratual, o Tribunal de Contas da União (TCU), no acórdão nº 1.330/2008 - Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymiler, prolatado em 9 de julho de 2008, orienta a administração pública para que:

Instrua seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos artigos 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos "atestes" emitidos (Acórdão 1.330/2008 – TCU – Plenário, s/p).

O TCU também imputou responsabilidade solidária a quem designou o fiscal do contrato e não lhe deu os meios necessários para o exercício de suas atribuições. Assim, a Corte de Contas, no acórdão nº 319/2010 - Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, prolatado em 3 de março de 2010, dispõe que:

falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas na execução dos contratos, apontam para quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu a seus subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das atribuições daqueles servidores (Acórdão 319/2010 – TCU – Plenário, s/p).

Ressalta-se que, ao se designar servidores para atuarem na gestão e fiscalização de contratos, a autoridade competente da organização contratante deve esforçar-se para supri- lhes de ferramentas suficientes e adequadas para que as atividades sejam desempenhadas dentro dos parâmetros legais, com qualidade e eficiência.

No Ifap, o atendimento ao estabelecido nas normas de fiscalização de contratos sempre foi realizado de maneira isolada pelos fiscais, com suporte inicial, uma única vez, de curso básico e geral de fiscalização. Sem direcionamento e ferramentas adequadas, o intuito maior do fiscal sempre foi, exclusivamente, de receber as faturas das empresas e realizar o ateste para pagamento, sem maiores observações quanto ao objeto entregue e sua qualidade. Pouco se falava em padronização, otimização e eficiência das atividades.

A busca pela normatização interna e criação de procedimentos para a área de fiscalização de contratos, com intuito de atender integralmente a legislação, é recente. Os motivos para esse interesse tardio poderão ser fruto de estudo próprio, oportunamente. Contudo, nota-se que a redução do orçamento público anual para o Ifap, sendo uma realidade nacional das instituições de ensino, observada nos últimos anos, tem sido um fator primordial pela busca de economia de recursos nas diversas áreas desse Instituto. E como os contratos terceirizados barganham alto percentual do orçamento, faz-se necessário um olhar especial para seus processos de contratação e de fiscalização. Ademais, as entrevistas realizadas com servidores ligados à gestão e fiscalização de contratos revelam, de maneira geral, que essa área carece de suporte da administração para melhorar a eficiência de seu desempenho.

De maneira geral, a administração pública carrega consigo um estigma relacionado à ineficiência de serviços prestados. E “no setor público, quando se estabelece medidas de redução de custo e de maior eficiência em gestão, a tentação sempre foi replicar práticas do setor privado” (MOLARDI, 2017). Nesse sentido, alguns métodos de gestão que promovam benefícios de eficiência para as instituições públicas foram estudados por importantes pesquisadores, como Gestão do conhecimento, Gestão estratégica, Gestão por competências,

Gestão de projetos, Gestão de processos (VITAL, 2022). Acrescente-se, ainda, Gestão por resultado e Gestão da informação, entre outros.

Nesse prisma, a gestão por processos como uma metodologia aplicável nas organizações públicas, com a intenção de atender ao princípio da eficiência na administração, já solidificada na iniciativa privada, foi vista nesta pesquisa como a mais adequada ao objetivo proposto. Esta metodologia visa alcançar melhores resultados por meio do aperfeiçoamento dos processos de trabalho (OLIVEIRA; GROHMANN, 2016). Um método de gestão desta área, que se destaca para Cardoso e Pedro Filho (2019), é o *Business Process Management* (BPM) que, independentemente do tipo de organização, funciona como suporte para a proposição e implementação de melhorias.

A abordagem administrativa para a gestão por processos está fundamentada na Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e o pensamento sistêmico traz contribuições ao BPM, por meio de uma visão holística relevante para o entendimento dos processos e para a construção de suas modelagens e arquiteturas (SILVA, 2012).

A importância de melhorar a organização de uma maneira eficiente e a necessidade de responder às exigências de mudanças endógenas e exógenas às organizações tem sido os maiores desafios contemporâneos, e por isso a estrutura BPM é apresentada como uma maneira de auxiliar as organizações a se adaptarem às necessidades de mudança (SILVA, 2012). A *Business Process Management* possui “uma visão integrada de todas as atividades da organização, permitindo a formulação de estratégias que contribuam para a promoção da qualidade, com a redução de custos e maior satisfação dos clientes internos e externos” (CARDOSO; PEDRO FILHO, 2019, p. 128).

Dentro da revisão sistemática realizada neste estudo, constatou-se uma quantidade ainda pequena de trabalhos acadêmicos relacionados à utilização de metodologia do BPM na gestão e fiscalização de contratos da administração pública, tornando essa temática relevante não apenas para a organização analisada, mas podendo estender-se aos demais órgãos e entidades da administração pública. Nesse sentido, vislumbra-se que o alinhamento percebido entre a BPM, como abordagem organizacional, e a resolução do problema questionado sirva de contribuição no campo acadêmico.

Realizar um estudo aprofundado do processo e procedimentos de gestão e fiscalização e propor melhorias contribuirá para que os principais atores desse cenário possam



desenvolver, com maior segurança e destreza, as tarefas que lhes forem confiadas, por meio do encargo da fiscalização. Assim, almeja-se a consolidação dos conhecimentos e técnicas adquiridos pela pesquisadora, para fins de prática no local de trabalho, contribuindo com o aperfeiçoamento profissional que desencadeará em novos desafios e contribuições. A expectativa é que o modelo otimizado de melhoria seja desenvolvido e testado como solução possível de uso pelo Ifap.

O problema de pesquisa questiona se o Ifap é uma organização que exerce uma fiscalização eficiente em seus contratos terceirizados, com definição e modelagem de processos.

## 1.2 HIPÓTESE

A partir do contexto apresentado na formulação do problema, a hipótese considera que o Ifap não é eficiente no desenvolvimento das atividades de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, uma vez que não possui planejamento e modelagem (desenho) dos processos dessa área.

## 1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é propor solução para as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados do Ifap, por meio de uma modelagem de processo que contribua ao desenvolvimento da eficiência nas atividades de gestão e fiscalização.

Para tanto, o estudo foi conduzido pelos seguintes objetivos específicos: coletar dados e informações acerca dos contratos de serviços terceirizados e dos agentes de gestão e fiscalização do Ifap, no período de 2020 a 2022; identificar processos críticos e eventuais gargalos do processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, por meio do mapeamento *AS IS*; redesenhar o processo, por meio da modelagem *TO BE*; e propor melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, por meio de fluxos e manualização do processo.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

A necessidade de buscar soluções para a otimização dos processos do Ifap, sob a ótica das contratações públicas e, em especial, no recorte feito na presente pesquisa que trata do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, é uma proposta que se coaduna com a literatura atual sobre o tema. Corrêa (2012) adverte que o gestor público, em relação à terceirização, poderá ser responsabilizado por culpa *in elegendo*, inerente à metodologia e forma de escolha do fornecedor do serviço terceirizado com base no processo licitatório; e por culpa *in vigilando*, como quebra do dever legal de vigilância, inerente a efetiva fiscalização contratual. Portanto, o gestor público, após a formalização do contrato de serviços terceirizados, deverá nomear um servidor da Administração para exercer as atividades de fiscal, que ficará encarregado do dever de acompanhar a execução do contrato (CORRÊA, 2012).

No caso dos contratos com empresas terceirizadas, quando a gestão e fiscalização contratual não é eficiente, potencializam-se riscos de danos, seja para o interesse público, prejuízo ao erário, ou ainda respondendo reclamações trabalhistas, já que a Administração Pública é a responsável subsidiária quando os colaboradores terceirizados deixam de receber os direitos trabalhistas e previdenciários.

Antes de justificar a necessidade desta pesquisa no âmbito do Ifap, faz-se necessário mencionar, brevemente, uma vez que será melhor tratado no referencial teórico, os agentes envolvidos no processo de gestão e fiscalização, nos termos da IN nº 05/2017 e Decreto nº 11.246/2022, quais sejam: o *gestor de execução do contrato*, responsável por acompanhar sistematicamente a execução, coordenando as fiscalizações técnica, administrativa e setorial; o *fiscal técnico*, que acompanha o contrato com o objetivo de avaliar a execução e medir o resultado dos serviços; o *fiscal administrativo*, responsável pelos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e a *fiscalização setorial*, que exerce funções concomitante de fiscalização técnica e administrativa.

Concluídas as considerações, importa mencionar a atual organização estrutural do Ifap, descentralizada, pluricurricular e multicampi, que apresenta as seguintes unidades: a) Reitoria; b) *Campus* Macapá; c) *Campus* Avançado Oiapoque; d) *Campus* Laranjal do Jari; e) *Campus* Santana; f) *Campus* Porto Grande; e g) Centro de Referência em Educação a Distância de Pedra Branca do Amapari.

Em relação aos setores envolvidos no macroprocesso da contratação de bens e serviços, especificamente quanto à área de fiscalização de contratos, a atual conjuntura do Ifap é motivo de preocupação e desafios. Primeiro, porque o setor de planejamento de contratação, da Sede, não possui estrutura para dar um suporte efetivo aos agentes de gestão e fiscalização; e, segundo, porque foi decidida pela centralização, na Reitoria, das atividades de fiscalização administrativa e de gestão da execução dos contratos terceirizados, de todos os *campi*. Com a centralização, essas atribuições foram direcionadas para dois servidores lotados na coordenação denominada de Administração, Logística e Infraestrutura (Coadinf), a qual possui outras demandas específicas. Assim, houve o aumento de atribuições desse setor, sem ter aumentado o número de servidores, o que tem interferido na capacidade produtiva da unidade. Soma-se a isso o fato de que não existem rotinas e processos padronizados e instituídos, não existem fluxos de processo estabelecidos. O trabalho tem sido desenvolvido com baixa eficiência. Em cada *campi*, atuam os fiscais técnicos, os quais transferem todas as ocorrências identificadas ao gestor de execução do contrato, na Reitoria.

É importante mencionar que o servidor designado para fiscal e gestor passa a assumir uma atribuição extra ao cargo ocupado, uma vez que não existe o cargo efetivo de gestor e fiscal de contratos na Instituição. Por isso, é provável que esse colaborador passe por situações incomuns ao cargo que habitualmente ocupa, podendo ter insegurança e sentir-se inapto para o exercício das funções adicionais, visto que uma gestão e fiscalização inapropriada podem gerar consequências para a instituição contratante, para a contratada, e sobretudo, para o servidor que se sujeita à responsabilidade administrativa, civil e até mesmo criminal. Nesse sentido, o acórdão nº 859/2006 - Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, prolatado em 07 de junho de 2006, orienta:

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992 (Acórdão 859/2006 – TCU – Plenário).

Conforme levantamento realizado em dados do Departamento da Polícia Federal (DPF), de 2010-2014, provenientes de operações deflagradas em compras públicas, 71% das inconsistências recaem sobre a fase de execução dos contratos (ZUCOLOTO, 2019). Embora constitua, junto com o planejamento, a etapa mais importante do processo de contratação pública (de nada adianta uma contratação bem planejada e uma licitação perfeita, se não

houver o controle preciso da execução do encargo contratual), a preocupação com o controle da execução contratual é algo bastante recente, em geral (ZUCOLOTO, 2019).

Atualmente, a atual gestora de execução dos contratos terceirizados do Ifap é a pesquisadora deste trabalho; a qual tem desenvolvido, por iniciativa própria, alguns procedimentos para melhoria das rotinas fiscalizatórias, e tem a esperança de conseguir obter êxito nesta pesquisa de mestrado para, então, contribuir com boas práticas a serem institucionalizadas na área de fiscalização de contratos da instituição.

Desse modo, por conviver com a percepção de dificuldades dos fiscais, especialmente pela ausência de ferramentas e suporte, optou-se por fazer um trabalho por meio da aplicação de gestão por processos, mapeando o processo de gestão e fiscalização, identificando os gargalos e buscando melhorias às principais tarefas desenvolvidas. Isso pode contribuir para mitigar, isto é, reduzir ou eliminar falhas na área, levando a uma melhor aplicação dos recursos públicos.

## 1.5 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

A história do Instituto Federal do Amapá (Ifap) começa em 25 de outubro de 2007, com a criação da Escola Técnica Federal do Amapá (ETFAP), instituída pela Lei nº 11.534. Em 13 de novembro de 2007, a Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 1066 atribui ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (Cefet/PA) o encargo de implantar a ETFAP. Para tomar a frente das articulações locais e viabilizar a implantação foi nomeado o professor Emanuel Alves de Moura para exercer o cargo de Diretor-Geral *Pró-Tempore*.

Em 29 de dezembro de 2008, a Lei nº 11.892, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, transforma a ETFAP em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) – autarquia vinculada ao Ministério da Educação, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, equiparada às universidades federais.

Em 2015, o Ifap realizou sua primeira consulta à comunidade para escolha do gestor máximo da instituição, sendo eleita a professora Marialva do Socorro Ramalho Oliveira de Almeida, a qual permanece como reitora atualmente, após reeleição. Além da Reitoria, o Instituto Federal do Amapá é constituído pelos *campi*, conforme figura 3.

**Figura 3** – Localização dos *campi* do Ifap nos municípios do estado do Amapá

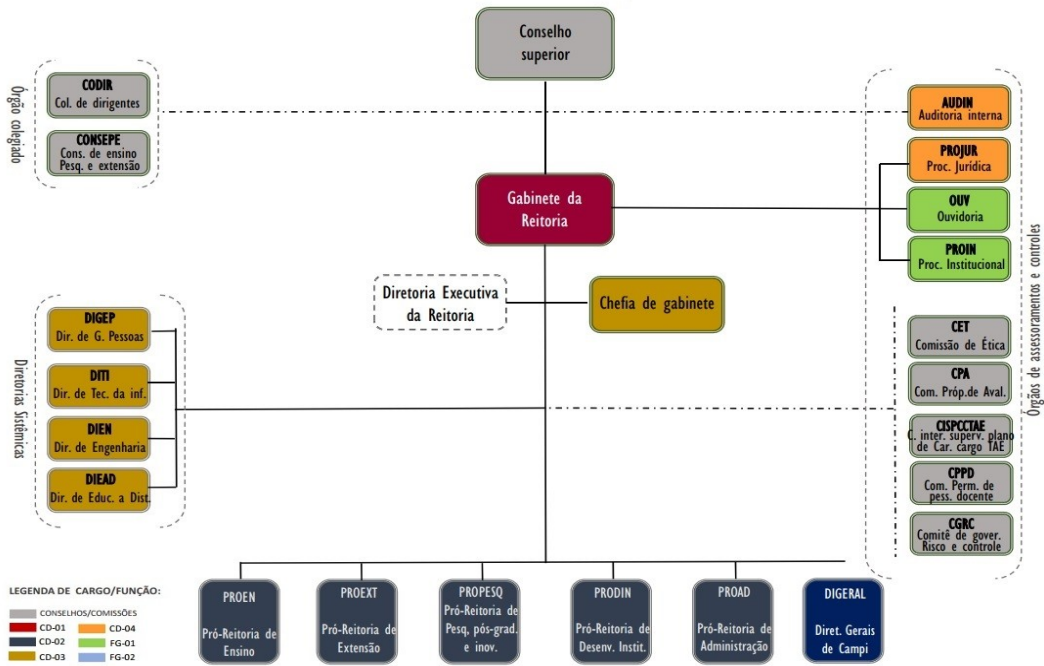


**Fonte:** DRAGO (2018).

Atualmente, o Instituto Federal de Educação do Amapá oferta cursos técnicos, de graduação e pós-graduação, e cursos de formação inicial e continuada. E, conforme definido em seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2019-2023), elaborado em 2018, a autarquia tem como missão institucional "promover educação profissional pública de excelência em todos os níveis e modalidades de ensino, integrando ensino, pesquisa e extensão, para a construção de uma sociedade democrática, justa, igualitária e conscientemente sustentável" (IFAP, 2018).

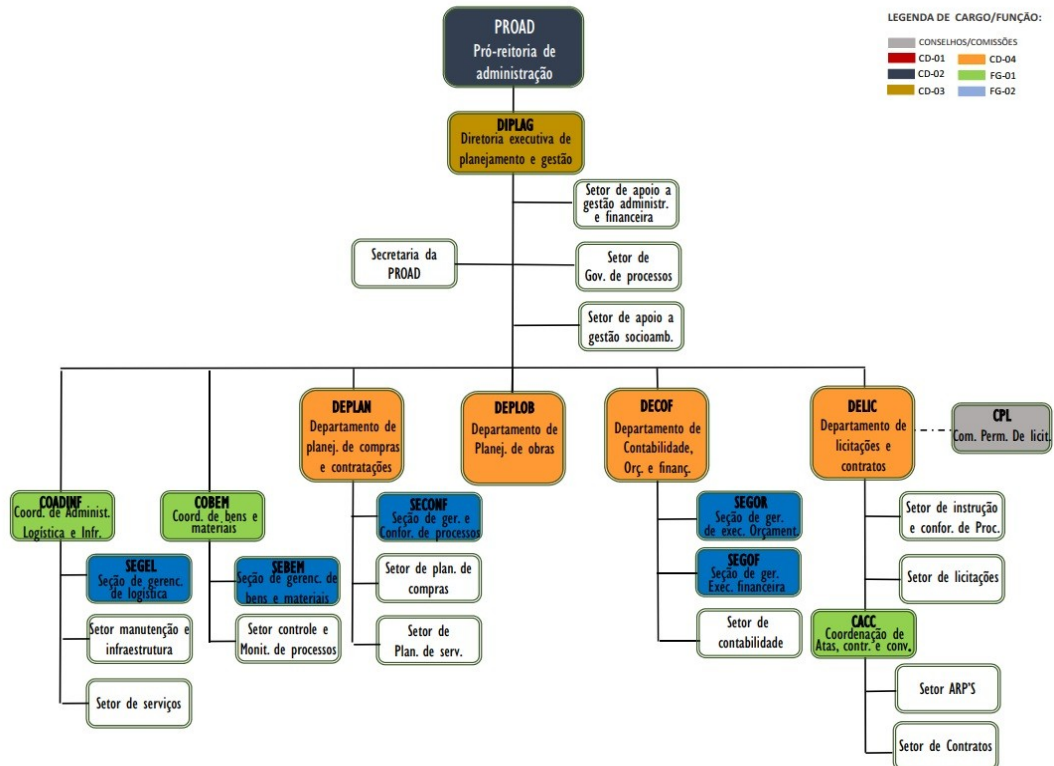
Quanto à sua organização, o Ifap, até 8 de dezembro de 2020, possuía uma estrutura organizacional que, em termos do macroprocesso de contratação de bens, serviços e obras, centralizava o planejamento das aquisições, de todas as suas unidades, na Reitoria, por meio do Departamento de Planejamento de Compras e Contratações (Deplan), vinculado à Pró-Reitoria de Administração (Proad). Ainda nessa estrutura, cada *campi*, por meio da Direção-Geral (Digeral), cuidava da execução e fiscalização dos próprios contratos, inclusive os de locação de mão de obra, obtendo para isso o suporte da Reitoria. A figura 4 representa o organograma geral do Ifap deste período, e a figura 5, vigente à época, trata da organização da Proad enquanto Pró-Reitoria responsável para dar o suporte administrativo aos *campi*.

Figura 4 – Estrutura Organizacional – Ifap (1)



Fonte: IFAP (2018)  
(1) Vigência até 08/12/2020

Figura 5 – Estrutura Organizacional – Proad/Ifap (1)

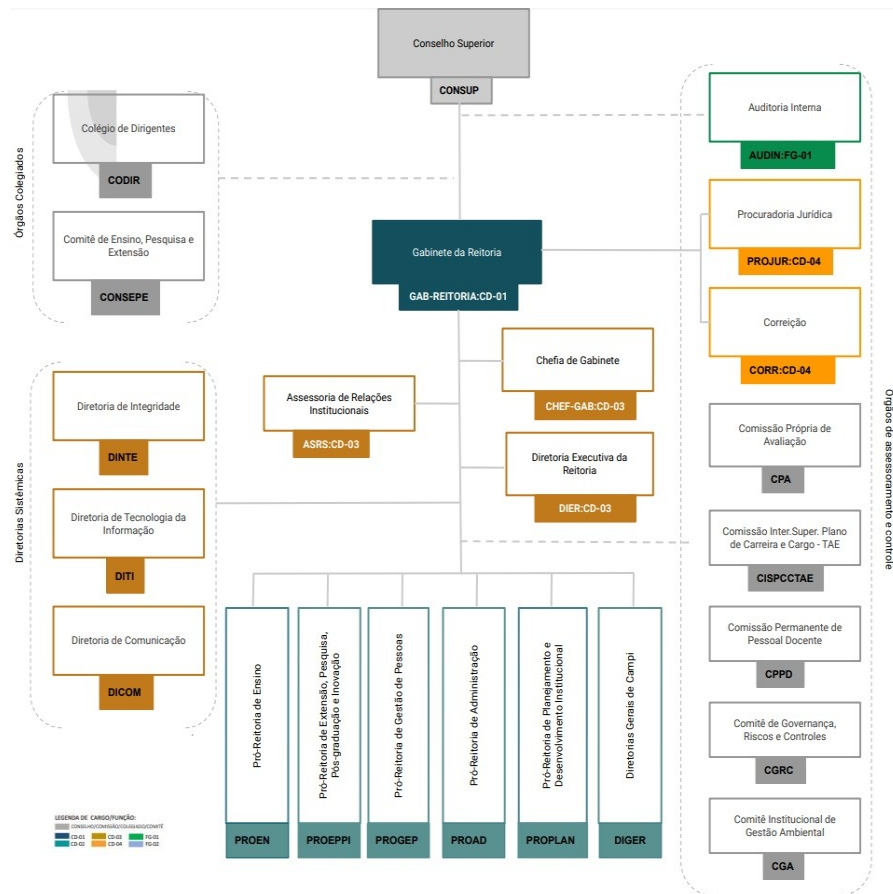


Fonte: IFAP (2018)  
(1) Vigência até 08/12/2020

A contar de 9 de dezembro de 2020, o Deplan foi extinto e deu lugar à Seção de Gerenciamento de Compras e Contratações (Segec). Neste novo cenário, a Reitoria passou a centralizar não apenas as contratações, mas também a gestão de execução e a fiscalização administrativa dos contratos terceirizados. Para isso, a Coordenação de Administração, Logística e Infraestrutura (Coadinf), vinculada à Diretoria de Administração (DIADM), passou a fazer parte dessa nova configuração.

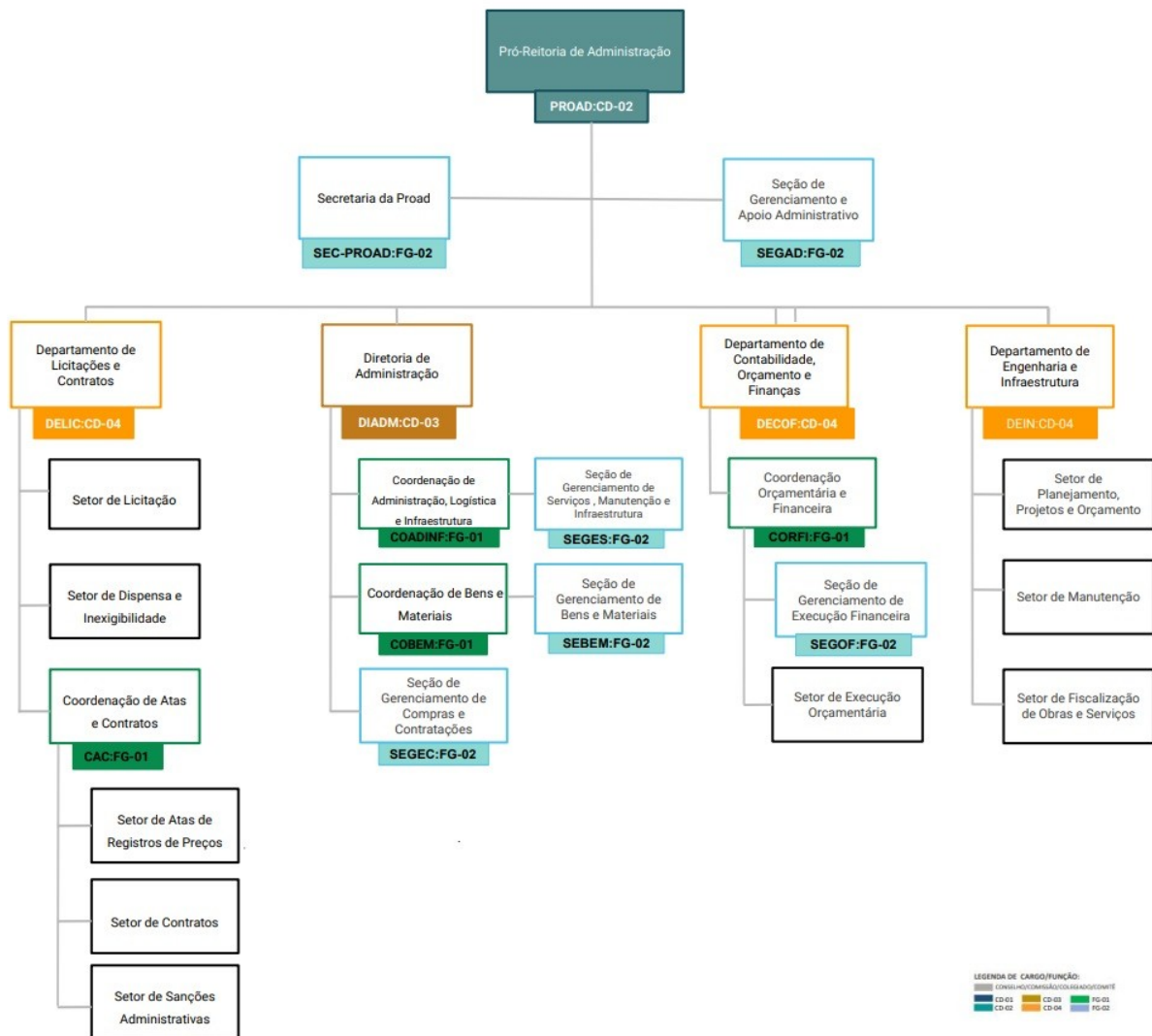
Com necessidades de ajustes institucionais e de atribuições, o coordenador da Coadinf, inicialmente, agregou o encargo de gestor de execução de contratos terceirizados; e houve a criação da Seção de Gerenciamento de Serviços, Manutenção e Infraestrutura (Seges), cujo supervisor teria o encargo de fiscal administrativo dos contratos terceirizados. Cada *Campus*, por meio da Diretoria Geral (Diger) ficou responsável pela fiscalização técnica (*in loco*). A figura 6 traz o atual organograma vigente na instituição, e a figura 7 demonstra a atual organização da Proad.

**Figura 6 – Estrutura Organizacional atual – Ifap**



Fonte: IFAP (2020)

**Figura 7 – Estrutura Organizacional atual – Proad/Ifap**



**Fonte:** IFAP (2020)

Nos dias atuais, em virtude da concentração de atribuições diversas na Coadinf, a gestão de execução de contratos terceirizados, ainda centralizada na Reitoria, passou a vincular-se diretamente à Seges, composta também pelo fiscal administrativo. Tal configuração mostrou-se mais adequada para o acompanhamento contratual. É importante reforçar que para os demais tipos de contratos administrativos, que não sejam os terceirizados com mão de obra exclusiva, cada *campi* é responsável pela sua própria gestão e fiscalização.

A presente pesquisa delimitou-se para a análise e mapeamento do processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, com mão de obra exclusiva, executados no Ifap, nos períodos de 2020, 2021 e 2022, no Ifap.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção trata da revisão da literatura que fundamenta a presente pesquisa, a começar pelo exame dos modelos e métodos de gestão pública no Brasil, de maneira a identificar a metodologia de gestão mais adequada para o objeto temático aqui estudado. Em seguida, é apresentado o referencial teórico quanto à eficiência dos serviços públicos, desde seus conceitos e sua influência na vida das instituições, bem como as razões que levam as entidades a buscarem métodos ou ferramentas para o seu aprimoramento.

Na sequência, a terceirização de serviços na administração pública é abordada de forma ampla, com base em leis, decretos, portarias, instruções normativas, jurisprudências, decisões de tribunais, bem como importantes estudos acadêmicos que investigam conceitos, origem, evolução acerca de contratos e fiscalização de serviços na esfera pública.

Finalmente, tendo sido escolhido o método de Gestão por Processos como instrumento para o alcance do objetivo proposto nesta dissertação, apresenta-se o BPM e sua estrutura para fins de aplicação metodológica desta pesquisa.

### 2.1 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Historicamente, a Administração Pública passou por grandes mudanças em sua forma de Gestão. Compreender essas modificações pressupõe um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que as políticas públicas operam. Trata-se de reconhecer que o funcionamento do setor público é constantemente influenciado por um conjunto de fatores de múltiplas ordens.

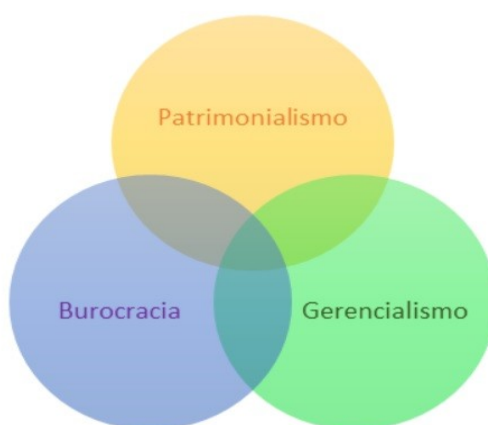
Modelo de gestão pública pode ser definido como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados. Assim, esses métodos administrativos tendem a se modificar de acordo com cada organização, atrelados às metas e objetivos planejados (SILVA, 2015).

A Administração Pública, na história dos governos republicanos no Brasil, evoluiu por meio de três modelos de gestão, também chamados de modelos de administração, sendo eles o modelo Patrimonialista, o modelo Burocrático e o modelo Gerencial. E segundo Silva (2015) a evolução da administração pública é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos:

administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado (SILVA, 2015).

A figura 8 representa o conjunto de modelos de Administração Pública, os quais podem coexistir, pois não há uma ruptura entre um modelo e outro. Por mais que a Administração evolua, sempre haverá resquícios da estrutura anterior.

**Figura 8** – Modelos de administração pública



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Em síntese, a administração patrimonialista é baseada nos Modelos de Estados Absolutistas do século XVIII. Nesse modelo, o “nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 10). Este modelo, herdado da Corte Portuguesa em 1808, predominou durante a República Velha (1889 a 1930), e suas práticas, tais como o caráter arbitrário das decisões, corrupção, nepotismo, descaso pelos cidadãos e pelas demandas sociais, tornaram-se inaceitáveis, tendo a Administração Pública que evoluir em sua forma de gestão (SILVA, 2017).

A Administração Burocrática, por sua vez, surgiu sendo o modelo para combater o patrimonialismo. A teoria da burocracia de Max Weber teve grande influência e contribuição à Administração Pública, pois a mesma representou um avanço devido a sua superioridade técnica sobre o modelo anterior, com o propósito de ser mais racional e adequada, separar o público do privado, além de buscar reduzir a corrupção e o nepotismo, de maneira a tornar o estado mais eficiente (TURE, 2020).

No entanto, a eficiência defendida pelo modelo burocrático não foi observada na prática, sobretudo pelo surgimento das chamadas disfunções da burocracia: resistência a mudanças, rigidez e falta de inovação, apreço extremo as regras e não com resultado, excessiva formalização e lentidão no processo de decisão. Ficou evidente que a burocracia não era garantia de qualidade, redução de custo e celeridade na prestação de serviços à população (SANTOS, 2017).

Diante da crise da Administração Burocrática, uma nova reforma do Estado tornou-se indispensável. Surge então o modelo de Administração Gerencial. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 é considerado a primeira tentativa de implementação da Administração Gerencial no Brasil, com o objetivo de superar a rigidez do modelo Burocrático (SILVA, 2017).

A nova gestão pública, conhecida como *New Public Management* (NPM), ou também denominada de administração pública gerencial, trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (CAVALCANTE, 2017).

Considerando a sua complexidade e mudanças no decorrer dos anos, Cavalcante (2017) menciona que a literatura tende a separar o NPM em duas gerações. A primeira, iniciada no fim dos anos 1970, tinha como perspectiva central a necessidade das organizações do setor público se adaptarem e funcionarem aos moldes da iniciativa privada, tendo como referência a competitividade, a eficiência, envolvendo amplos processos de privatização de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia (CAVALCANTE, 2017). A segunda geração do NPM se caracteriza pelo fato de que o enfoque das iniciativas reformistas pela busca por eficiência e redução de gasto também é complementado pela priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos; *accountability* e transparência (CAVALCANTE, 2017).

No enfoque da gestão, a eficiência não foi apenas compreendida como fazer mais com menos, como também incluía critérios de qualidade, estabilidade e precisão do desempenho, deveria ser um valor e/ou objetivo central, em detrimento às históricas práticas de

patronagem, corrupção, fisiologismo que as organizações públicas eram normalmente associadas (CAVALCANTE, 2017).

Contudo, assim como no modelo patrimonialista e no modelo burocrático, a administração pública gerencial também foi e tem sido avaliada criticamente quanto aos seus efeitos de implementação. Estudos dedicados à avaliação dos efeitos das reformas gerenciais no continente europeu apontam, no geral, ceticismo quanto às melhoras promovidas por essas alterações. No Reino Unido, em especial, constatou-se que a qualidade das atividades administrativas é inferior àquelas desenvolvidas antes das reformas, além dos custos se apresentarem um pouco superiores (CAVALCANTE, 2017). Também em uma tentativa de análise da literatura sobre resultados do NPM, Greve, Laegreide e Rykkja (2016) concluem que os achados, majoritariamente, apoiam mais ceticismos do que defesa de avanços na implantação da nova gestão pública (CAVALCANTE, 2017).

O modelo gerencial não é um corpo teórico fechado. Ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes. Mas mesmo assim não é possível dizer que o managerialism se constitui num novo paradigma, no sentido de Thomas Kuhn, ou seja, um modelo que substitui por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Na verdade, o que mostram estudos comparados como os realizados por Hood (1996), Cassese (1989) e Flynn (1996) é que as respostas administrativas dos vários países perpassam por técnicas gerenciais de diversos matizes, democratização da relação entre o Estado e a sociedade e mesmo a manutenção de determinados elementos burocráticos weberianos. Trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. Nesta nova situação, o gerencialismo cumpre um importante papel, mas não se transforma num paradigma (ABRUCIO, 1997).

No entanto, ressalta-se que embora os resultados do modelo gerencial não tenham sido conforme o esperado, isso não significa que as reformas do NPM, seus princípios e suas diretrizes não tenham gerado mudanças no funcionamento da administração pública pelo mundo. O pós-NPM toma por base justamente mudanças incrementais em relação aos próprios princípios e diretrizes oriundos do NPM, como é possível observar no trecho a seguir de Cavalcante (2017):

As reformas que foram empreendidas sob o rótulo do New Public Management - NPM representaram mudanças importantes em comparação com a tradicional administração pública, e abriram o caminho para mais reformas e transformações na Era pós-NPM. As soluções de mercado e a ideologia de

mercado parecem agora ter-se tornado mais ou menos institucionalizadas no setor público, embora sem eliminar as principais características weberianas do antigo sistema, além de certa re-regulação ter ocorrido nos últimos anos. A tendência para as organizações de propósito único, em oposição a um sistema mais integrado, era outra característica da primeira geração de reformas do NPM que se tornaram mais fortes ao longo dos anos, mas as reformas recentes modificaram isto introduzindo mais coordenação e colaboração entre e dentro de sistemas político-administrativos. Um terceiro elemento do NPM foi a descentralização estrutural, que resultou na autonomização e agenciamento de organizações do setor público. No entanto, nos últimos anos, isso foi contrabalançado pela reafirmação do centro e pelo fortalecimento da capacidade do governo central. (CAVALCANTE, 2017, p. 22)

Depreende-se que as novas perspectivas teóricas apontam no sentido tanto de uma maior importância quanto de uma maior complexidade do papel do Estado, argumentando que instituições públicas eficientes e novas conexões políticas com a sociedade tornam-se fundamentais na oferta de serviços associados à expansão das capacidades humanas (COSTA; ROCHA, 2018).

Dada a evolução, frente a esse cenário de Pós-NPM, identifica-se em países europeus um modelo específico e distintivo de reforma denominado *New Weberian State* (NWS) (COSTA; ROCHA, 2018). Esse modelo de Estado reúne princípios basilares do modelo weberiano, no que tange à reafirmação do papel do Estado e da democracia representativa; à seleção por mérito e impessoalidade dos funcionários públicos; à hierarquia e progressão na carreira pública; à legalidade e racionalidade associadas à abertura e transparência, à prestação de contas e à eficiência e eficácia (COSTA; ROCHA, 2018). O NWS parte da premissa da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, reestabelecer a confiança na administração pública (CAVALCANTE, 2017).

A literatura referente ao NWS passa a recomendar esse modelo como referência para países em desenvolvimento, tendo em vista sua capacidade de manter virtudes que podem ser reportadas ao modelo clássico weberiano, como a prestação de contas e o princípio da legalidade. Nessa perspectiva teórica, a questão-chave é a melhor combinação de procedimentos eficientes que sejam responsivos às necessidades dos cidadãos (COSTA; ROCHA, 2018).

Nessa linha, destaca-se a mudança do foco internalista de regras burocráticas para uma orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos, mediante o fomento à cultura de qualidade do serviço, simultaneidade da representação democrática com

mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, bem como a promoção de melhorias no desempenho alinhando tanto a ênfase nos controles *ex ante* quanto *ex post* (CAVALCANTE, 2017).

Nesse contexto, nota-se que o modelo NWS apresenta um importante aparato teórico de fundamentação para o estudo da eficiência dentro das organizações, e que a corrente neweberiana não ignora componentes do NPM, e dá ênfase nos métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade (*accountability*). Para Leite (2016), seria, portanto, uma espécie de amálgama ou fusão de características tradicionais da definição weberiana com elementos neweberianos mais sintonizados com o ideário da NPM, criando, portanto, um formato híbrido de Estado:

O modelo neweberiano de Estado tornou-se importante como meio de entender o que está acontecendo com o governo após as reformas da Nova Gestão Pública e como seguiu seu curso. A lógica básica do neo-weberiano é do Estado reter muitos dos valores de eficiência associados a Nova Gestão, enquanto recupera parte da ênfase na probidade e responsabilidade que eram mais centrais para os modelos tradicionais do setor público. (LEITE, 2016, p. 90)

Assim, de acordo com esse formato híbrido de Estado, surge uma espécie de fusão de elementos de um Estado ativo e com forte capacidade administrativa com as ferramentas básicas da NPM. Nesse viés, as premissas da NWS são essenciais para desfazer o mito da neutralidade técnica da NPM, apregoando, em oposição ao gerencialismo, que o Estado importa e que o seu desempenho deve ser melhorado com o fortalecimento de sua capacidade burocrática e com a valorização da expertise técnica dos seus quadros, e não com o mero enxugamento dos recursos humanos em nome de um economicismo fiscalista (LEITE, 2016).

Carneiro; Menicucci (2013) menciona que o ritmo das reformas provavelmente não se reduzirá, porque as organizações do setor público ainda não estão alinhadas com o novo contexto global e com os complexos problemas que têm como missão resolver. Mas sem desconsiderar que a gestão pública é sempre parte de uma agenda mais ampla de governança pública e que mudanças na gestão pública precisam ser interpretadas como um dos elementos de um conjunto mais amplo de problemas e de respostas políticas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

### 2.1.1 Métodos de gestão para a Administração Pública

Conforme citado por Silva (2015) modelo de gestão pública pode ser definido como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados.

Em decorrência dos desafios da Administração Pública, busca-se alternativas para alcançar sua eficiência e, e nesse sentido, pesquisas ressaltam a necessária aplicação de métodos de gestão, já consolidados na iniciativa privada, capazes de promover melhorias, desempenho e resultados para o setor público (VITAL, 2022). Vital (2022) listou alguns estudos que aplicam importantes métodos de gestão privada no setor público, quais sejam: Gestão do conhecimento (BATISTA, 2012; BRAUN; MUELLER, 2014; FAGUNDES; DE OLIVEIRA, 2020); Gestão estratégica (FELIX; DO PRADO; TIMÓTEO, 2011; CERQUEIRA, 2015; SILVA; DO NASCIMENTO, 2018); Gestão por competências (BRANDÃO; BAHRY, 2005; GIUDICE, 2012; JÚNIOR; MARTINS, 2014); Gestão de projetos (ZOUAIN; SOUZA; PARREIRA, 2012; MELO; DOLCI; CERQUEIRA, 2019); Gestão de processos (SOUSA; ESCOBAR; BOTÃO, 2014; DE SOUZA; CHREIBER; THEIS, 2021).

Cada um desses métodos, com suas teorias e características, apresenta múltiplos benefícios para o setor público. Todavia, alguns mostram-se mais atrativos no atual contexto em que a tecnologia e a eficiência devem ter a perspectiva da cidadania a favor do cidadão (VITAL, 2022). Neste sentido, como parte da Gestão de processos, a metodologia BPM (*Business Process Management*) é apontada por diversos autores como profícua para se alcançar benefícios importantes para a administração pública, como a redução de custos, o aumento de produtividade (eficiência) e a agilidade (VITAL, 2022).

Como um método em destaque, a presente pesquisa fez uso da BPM, uma vez que essa metodologia viabiliza a melhoria de processos, inclusive, sob a perspectiva dos clientes/usuários, porque centraliza o mapeamento das ações do princípio ao fim e retorna ao início para reavaliação em um ciclo de melhorias sucessivas. Esse método será melhor abordado em tópico específico.

## 2.2 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora o conceito de eficiência não seja consensual, é uma expressão de uso frequente em Administração, designando um parâmetro relativo ao uso de recursos, indicando como a organização emprega os recursos disponíveis e os converte em produtos ou serviços. Em suma, é uma mensuração de sua produtividade (ARAGÃO, 1997).

A eficiência surgiu com as primeiras teorias da área de Administração, como na Teoria da Administração Científica, na qual Frederick Taylor investiu em estudos de tempos e movimentos para melhorar a eficiência do trabalhador, e por Max Weber, na Teoria Burocrática, que aborda as questões de eficiência e eficácia quanto à forma organizacional, isso porque essa primeira abordagem teórica da Administração tinha a preocupação de organizar os meios de produção e de trabalho (PINTO; CORONEL, 2017).

Na Administração Clássica, o desempenho consistia em se obter a maior eficiência possível, sendo uma abordagem utilizada a fim de indicar que uma organização utiliza de forma produtiva ou econômica os seus recursos. Dessa forma, esse conceito está muito ligado aos meios que uma organização irá utilizar para alcançar os seus resultados. Nesse caso, quanto mais eficiente é uma organização, maior será o grau de produtividade ou economia na utilização de recursos (PINTO; CORONEL, 2017).

A eficiência pode ser expressa também como a relação existente entre os bens e serviços consumidos (entradas) e os bens e serviços produzidos (saídas). Portanto, há eficiência quando há maximização dos resultados com recursos determinados ou quando há obtenção de um bem ou serviço com o mínimo possível de recursos, mantendo os atributos de qualidade e quantidade desejada. Utilizando-se do raciocínio contrário, há ineficiência quando o resultado de uma atividade não vai ter utilidade alguma. Além disso, a produção em excesso ou o déficit de produtos e serviços também estão relacionados à ineficiência (PINTO; CORONEL, 2017).

É importante frisar que a eficiência de uma atividade está diretamente ligada à sua produtividade, pois este conceito está atrelado à situação complexa que envolve o processo de conversão de entradas em saídas. Como o foco da eficiência é nessa relação entre inputs-outputs, há a implicação da eliminação dos desperdícios e consumos desnecessários a fim de racionalizar os recursos (PINTO; CORONEL, 2017).



O foco da eficiência é a otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados por um projeto, processo ou ação, isto é, produzir mais com menos recursos. Assim, a orientação de qualquer processo para a eficiência pode ser identificada a partir de expressões como: redução de custos, maximização do uso de recursos, aumento de produtividade e mais competitividade (PINTO; CORONEL, 2017).

Historicamente, o princípio da eficiência, com referência à administração pública, foi expressamente adicionado à legislação brasileira através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Juridicamente, de maneira a aprofundar a definição da expressão “princípio da eficiência na administração pública”, é interessante citar a observação de José Afonso da Silva, que defende ser o princípio muito mais econômico do que propriamente jurídico. O administrador público deve, segundo o doutrinador, não apenas realizar seu trabalho buscando os efeitos desejados, de maneira imparcial e objetiva, mas, ainda, deve fazê-lo de maneira lúbrica, competente e sem burocracia desnecessária, evitando, assim, desperdícios e garantindo maior rentabilidade social (SALIONE, 2013).

Conforme elencado por Salione (2013) o princípio da eficiência na administração pública compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população alvo, desburocratização e busca de qualidade.

Junto à eficiência pode-se falar de economicidade, termo este que é definido como a “relação entre custo e benefício a ser observada na atividade pública”, o qual será empregado como uma ponderação entre eficiência e os custos para a consecução de um objetivo. Tanto a eficiência, quanto a economicidade, são princípios que regem a administração pública gerencial, pautada por critérios de governança pública (SALIONE, 2013).

É importante considerar que, hoje, a eficiência e a economicidade da atuação do poder público também podem e devem ser objeto de controle. A fiscalização da economicidade da atuação das entidades da Administração direta e indireta está expressamente prevista no artigo 70 da Constituição Federal, ao prever os controles interno e externo da Administração Pública. Quanto à eficiência, enquanto princípio constitucional que rege a Administração Pública, este também pode ser alvo de controle, especialmente no contexto atual, em que a atividade administrativa deve ter enfoque maior no cumprimento de resultados (SALIONE, 2013).

Estando a eficiência entre o rol de princípios que orientam as atividades da Administração Pública, trata-se de um dever de que a atuação administrativa satisfaça eficazmente as finalidades públicas. Ainda, deve ser parâmetro de controle, de aferição permanente do atendimento das finalidades na atuação do poder público, refletindo um direito subjetivo ao recebimento da boa prestação administrativa (SALIONE, 2013).

## 2.3 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.3.1 Conceitos

Entre as práticas gerenciais adotadas no contexto da Nova Gestão Pública apresenta-se a terceirização de serviços. Alinhando-se às exigências da economia globalizada, pode-se dizer que a Administração Pública encontrou na terceirização uma importante ferramenta de colaboração (MENDES, 2019).

O termo terceirização corresponde ao neologismo que se traduz no inglês em *outsourcing*, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora, o que compreende a tendência de adquirir de terceiros bens e serviços que não fazem parte do negócio principal da organização. É o processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a organização concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua (MENDES, 2019).

Aprofundando-se, Queiroz (1998) define a terceirização como uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final (MENDES, 2019).

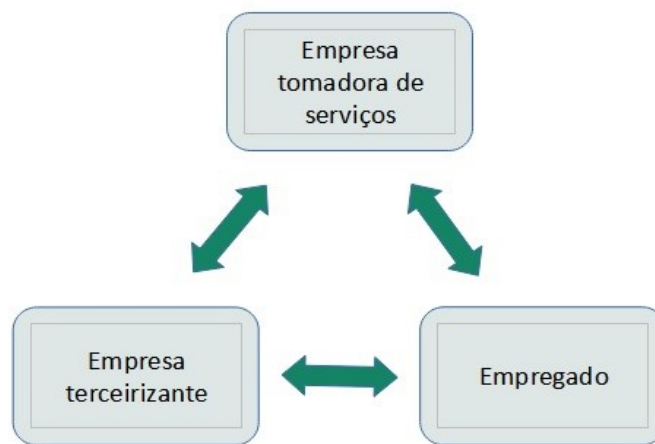
Para Mauricio Godinho Delgado (2017), a terceirização:

[...] com enfoque jurídico, é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalho no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa

tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido. (MENDES, 2019, p. 24)

Ao considerar a terceirização como uma técnica administrativa, Martins (2014) aponta para o uso vantajoso desta técnica para as três partes envolvidas no processo, a considerar: a empresa tomadora dos serviços, o prestador de serviços (empresa terceirizada) e o seu empregado, agora sob a denominação de empregado terceirizado. Vide figura 9.

**Figura 9** – Partes envolvidas no processo de terceirização



**Fonte:** Adaptada de Martins (2014).

Por meio da análise da literatura, observa-se que boa parte dos autores defendem o uso da terceirização como uma ferramenta de gestão que permitiria a uma organização canalizar suas energias para o seu negócio principal e com isso, especializar-se, objetivando diferencial ante ao mercado. Esta estratégia faz parte de um “projeto econômico, político, social e ideológico que se intitula neoliberalismo, sustentado em um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (COSTA NETO, 2021, p. 34).

Mais adiante, considerando a evolução desta ferramenta de gestão no Brasil, serão observados alguns dilemas jurídicos-conceituais envolvendo interpretações acerca de quais atividades poderiam ser alcançadas pela terceirização, atualmente.

### 2.3.2 Histórico e evolução

Segundo Freitas (2017), a ideia mais precisa da ocorrência do fenômeno da terceirização foi no período da segunda guerra mundial, ocasião em que as empresas produtoras de armas estavam sobrecarregadas com a demanda, em decorrência do tamanho do parque industrial existente na época. Essas empresas, então, passaram a delegar alguns serviços a terceiros, que eram contratados para dar suporte ao aumento da produção de armas (FREITAS, 2017).

O uso de serviços de terceiros pelas empresas produtoras de material bélico teve como orientação buscar as empresas com melhores competências para executar as atividades de suporte à produção de armas e materiais correlatos (FREITAS, 2017). Castro (2000), ao abordar o estudo da terceirização e seu surgimento, destacou que:

Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então (CASTRO, 2000, p. 78).

Com o crescimento da indústria nos Estados Unidos, principalmente no segmento automobilístico, a adoção da estratégia da terceirização passou a ser sistematizada a partir de 1940, como uma técnica administrativa, e avançou por outros segmentos, além dos tradicionais serviços de apoio, ou área meio, tendo essa técnica o objetivo de reduzir custos e aumentar a eficiência das empresas para torná-las mais competitivas (FREITAS, 2017).

No Brasil, segundo Girardi (1999), a implantação da terceirização foi gradual e decorreu da vinda para o país das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas, que dependiam da produção de peças por outras empresas e guardavam para si a atividade fundamental da montagem dos veículos (FREITAS, 2017).

Freitas (2017) argumenta que a terceirização no Brasil foi direcionada para as atividades mais simples, com objetivo de redução dos custos, diminuição do número de funcionários e limitação de benefícios. Esse contexto decorre do posicionamento estratégico de grande parte das empresas brasileiras, que direcionam seu foco de atuação apenas para minimizar custos, sem considerar a qualidade do produto e as necessidades do consumidor (FREITAS, 2017).

Na década de 1990, as relações trabalhistas foram drasticamente afetadas quando o neoliberalismo ganhou força no Brasil, flexibilizando as formas de vínculo jurídico. Desde então, o fenômeno da terceirização tem se expandido no país, sob a justificativa de que se apresenta como estratégia segura e moderna de desenvolvimento econômico (MENDES, 2019). Com isso é possível identificar uma crescente transferência de tarefas do setor público para o setor privado.

O Decreto-Lei nº 200/67, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, prevê a terceirização (chamada de execução indireta, mediante contrato) para o setor público, com o objetivo de se ter uma prestação de serviços mais especializada, sujeita a uma medição de alcance dos resultados mais facilmente apurável. Tudo isso para que os esforços (financeiros, pessoais e tecnológicos) estejam concentrados no fim público (MENDES, 2019). O que é possível observar na redação do § 7º do artigo 10 do Decreto-Lei nº 200/1967:

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

Conforme mencionado por Mendes (2019), desde a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro 1970, que estabelecia diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, estava previsto, em excerto atualmente revogado, que as atividades de apoio administrativo deveriam ser, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato de prestação de serviços:

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967. (BRASIL, 1970)

Em 1977, no âmbito da Administração Pública Federal direta, foi publicado o Decreto nº 2.271 que, ao dispor sobre a contratação de serviços, enumerava as atividades a serem desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros, e estabelecia mais um limite ao uso da terceirização pelo setor público:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias fundacionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (BRASIL, 1997)

Promulgada a Constituição Federal de 1988, e a fim de evitar o desvirtuamento do instituto de serviços de execução indireta, estabeleceu-se uma limitação de ordem constitucional à terceirização de serviços no âmbito público. Com o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, a investidura em cargo ou emprego de natureza pública ficou limitada à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (MENDES, 2019).

Pelo exposto até aqui, observa-se que somente poderiam ser terceirizados os serviços considerados auxiliares, instrumentais ou acessórios ao desenvolvimento das atividades-fim exercidas diretamente pelo Poder Público. Entretanto, diversas novidades normativas e jurisprudenciais sobre o tema da terceirização de serviços marcaram os anos de 2017 e 2018 e indicaram o rompimento dessa clássica limitação.

A Lei da Terceirização nº 13.429, de 31 de março de 2017, referente à Reforma Trabalhista, alterou dispositivos da Lei nº 6.019/1974, de 3 de janeiro de 1974, que antes regulava apenas o trabalho temporário, e passou a dispor expressamente sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Tal norma estabeleceu a definição de empresa prestadora de serviços a terceiros, suas atividades e os requisitos para seu funcionamento, a responsabilidade subsidiária da empresa contratante pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviço e as cláusulas essenciais ao contrato de prestação de serviços (MENDES, 2019). Dentre as principais alterações, tem-se a nova redação do artigo 4º-A da Lei nº 6.019/74, que trouxe uma extensão de atividades alcançadas pela terceirização, enfatizando que a prestadora de serviços pode executar quaisquer das atividades da contratante, inclusive sua atividade principal:

[...] Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (BRASIL, 2017)

O Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2018, reconheceu a constitucionalidade da terceirização de todas as etapas do processo produtivo das empresas, inclusive das atividades-fim. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324/DF e o RE 958.252/MG, deram resultado à seguinte tese:

[...] II. 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. (BRASIL, 324/DF e o RE 958.252/MG)

Portanto, esse reconhecimento, indo ao encontro das mencionadas decisões do STF, exaradas em relação à iniciativa privada, parece ter sido ampliado, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista da União, o uso da terceirização no serviço público para qualquer atividade. Por meio do Decreto do MPOG nº 9.507/2018, de 21 de setembro de 2018, que revogou o Decreto nº 2.271/1997, possibilitou-se genericamente tal forma de execução, tratando de maneira indistinta as atividades acessórias (atividades-meio) e as atividades-fim do órgão público.

Verifica-se, no entanto, que a terceirização continua não sendo totalmente irrestrita no âmbito da Administração Pública. Há quatro vedações à execução indireta que foram expressamente previstas 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, 1997)

De maneira a atender ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507/2018, o Ministro do MPOG, atualmente Ministério da Economia, publicou a Portaria nº 443/2018, de 27 de dezembro de 2018, que estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução

indireta mediante contratação, isto é, serviços terceirizados. A Portaria apresenta uma lista exemplificativa dos serviços que podem ser terceirizados, todos de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, aplicável às contratações realizadas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, às empresas públicas e às sociedades de economia mista controladas pela União. Prevê também que outras atividades que não estejam contempladas na lista poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507/2018 (MENDES, 2019).

A terceirização realizada com observância aos limites constitucionais e legais permite que a Administração Pública, como as empresas da iniciativa privada, delegue atividades, sem formação de vínculo de subordinação entre o trabalhador da empresa prestadora de serviços e a organização pública. Com a contratação de uma empresa responsável pela constituição dos vínculos jurídico-trabalhistas, a Administração Pública acompanha um contexto administrativo-gerencial. A ideia é que se tenha uma prestação de serviços mais especializada com uma medição de resultados mais facilmente apurável e, claro, uma redução de custos com a força de trabalho, reprimindo a desmedida elevação das despesas com pessoal e conseqüente sujeição às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 2000 (MENDES, 2019).

Não obstante, a terceirização no Brasil tem favorecido fraudes às normas protetivas trabalhistas e previdenciárias. Isso porque a relação triangular, típica da terceirização, enfraquece a fiscalização do cumprimento legal dos direitos trabalhistas e previdenciários pelas empresas prestadoras de serviços, e com isso, a tendência é de crescente exploração do trabalhador, que fica sujeito à instabilidade no emprego, a baixos salários, a doenças e a acidentes no trabalho (MENDES, 2019).

Embora as pesquisas que estudam casos de terceirização na administração pública sejam recentes e escassas (DRUCK et al, 2018), várias indicam que a terceirização no setor público segue a mesma trajetória do setor privado: a precarização da força do trabalho (COSTA NETO, 2021).

Costa Neto (2021) afirma que os efeitos da terceirização na administração pública são perversos sobre as condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores, uma vez que ganham salários menores, não possuem os mesmos benefícios e nem condições de segurança no trabalho (COSTA NETO, 2021). A afirmação do autor é exemplificada pelo inciso VII do art. 5º da Instrução Normativa nº 05/2017, do então Ministério do Planejamento,



Desenvolvimento e Gestão, por meio da qual considera-se ato de ingerência conceder direitos típicos de servidores tais como recesso e ponto facultativo aos terceirizados (COSTA NETO, 2021).

É possível observar que o Decreto nº 9.507/2018 e a Portaria nº 443/2018 são legislações que, além de recentes, carecem também de análise e apreciação dos estudiosos da área. Ao avaliar o fenômeno no âmbito da Administração Pública, importante, pois, delinear o papel a ser desempenhado pelo ente público na fiscalização da execução dos contratos de terceirização, a fim de que o trabalhador não reste desamparado (MENDES, 2019).

### **2.3.3 Serviços terceirizados**

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.507/2018 e Portaria nº 443/2018, estabeleceu impossibilidade de contratação de algumas empresas prestadoras serviços em virtude de algumas vedações; bem como elencou, não taxativamente, os serviços que são preferencialmente objeto de execução indireta, isto é, terceirizados. Essas normas são as mais recentes quanto ao tema e encontram-se vigentes.

O Decreto nº 9507/2018 traz uma vedação geral para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como para as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, qual seja a impossibilidade de se contratar empresa terceirizada cujo administrador ou sócio, com poder de direção, tenha relação de parentesco com: I - detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou pela contratação; ou II - autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade.

Também, conforme o estabelecido no art. 3º do Decreto nº 9507/2018, não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

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. §

1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. (BRASIL, 2018)

Em complementação, a Portaria nº 443/2018 expressa em seu art. 1º que no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:

I – alimentação; II – armazenamento; III – atividades técnicas auxiliares de arquivo [...] IV - atividades técnicas auxiliares de laboratório; V - carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos; VI - comunicação social [...] VII - conservação e jardinagem; VIII – copeiragem; IX - cultivo, extração ou exploração rural, agrícola ou agropecuária; X - elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e acompanhamento de execução de obras; XI – geomensuração; XII – georeferenciamento; XIII - instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos [...] XIV – limpeza; XV - manutenção de prédios e instalações [...] XVI – mensageria; XVII - monitoria de atividades de visitação e de interação com público em parques, museus [...] XVIII – recepção [...] – Libras; XIX - reprografia, plotagem, digitalização [...] XX – secretariado [...] XXI - segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio; XXII - serviços de escritório [...] XXIII - serviços de tecnologia da informação [...] XXIV – teleatendimento; XXV – telecomunicações; XXVI – tradução [...] XXVII – degravação; XXVIII – transportes; XXIX - tratamento de animais; XXX - visitação domiciliar e comunitária [...] XXXI - monitoria de inclusão e acessibilidade; e XXXII - certificação de produtos e serviços [...]. (BRASIL, 2018)

É importante mencionar que outros serviços, não listados pela Portaria, poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507, de 2018.

Após a verificação de quais serviços poderão ou não ser terceirizados pela Administração Pública, é importante conhecer os elementos que caracterizam a prestação de serviços terceirizados. A típica e reconhecida terceirização é distinguida por contratos que contenham dois elementos: a prestação de serviços de natureza continuada e a execução com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (MENDES, 2019).

### *2.3.3.1 Serviços de natureza continuada*

Serviço de natureza continuada é aquele em que a sua interrupção coloca em risco o funcionamento do órgão ou entidade contratante ou o cumprimento da missão institucional

ou do interesse público. Pela orientação do TCU (2010), serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação estenda-se por mais de um exercício financeiro (BRASIL, 2010).

Marçal Justen Filho (2016) menciona que a identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância, tal como limpeza, por exemplo (JUSTEN FILHO, 2016).

No plano normativo, a conceituação de tais espécies de serviços é encontrada no § 2º do art. 115 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 971/2009:

Serviços contínuos são aqueles que constituem necessidade permanente da contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, ligados ou não a sua atividade fim, ainda que sua execução seja realizada de forma intermitente ou por diferentes trabalhadores. (BRASIL, 2009)

Na mesma linha, no art. 15 da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017:

Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (BRASIL, 2017)

A natureza continuada está ligada à perenidade e à essencialidade que o serviço detém perante o ente administrativo, o que impede que sua classificação seja realizada de forma genérica (Acórdão TCU nº 4614/2008 – Segunda Câmara). Ou seja, o que pode ser considerado como de natureza continuada para um determinado órgão pode não o ser para outros. Logo, compete à própria entidade contratante definir, justificadamente, se um serviço, para ela, é de natureza continuada ou não, a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com suas características e necessidades.

Tanto a antiga quanto a nova lei de licitações estabelecem as durações máximas para a vigência de contratos de serviços continuados. O limite de 60 meses é expresso no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. E a Lei nº 14.133/2021 estabelece o prazo de até cinco anos, prorrogável por mais cinco, respeitada a vigência máxima decenal, nos termos dos seus artigos 106 e 107, observadas condições específicas.

### 2.3.3.2 *Dedicação exclusiva de mão de obra*

A cessão de mão de obra ocorre quando a empresa contratada disponibiliza seu empregado para a execução dos serviços, nas dependências do ente contratante ou em outro lugar por este indicado. A colocação à disposição é entendida como a cessão do trabalhador, em caráter não eventual, respeitados os limites do contrato, para realizar serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade fim da contratante (BRASIL, 2009).

O art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº 169/2013, estabelece que a caracterização em dedicação exclusiva independe de o edital indicar perfil, requisitos técnicos e quantitativo de profissionais para a execução do contrato.

Assim, nos termos da IN nº 05/2017, a cessão de mão de obra com dedicação exclusiva exige que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços (excepcionalmente, podem ser prestados em lugar diverso); que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e que possibilite a gestão e fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017).

O caráter exclusivo da disponibilização da mão de obra torna o tomador dos serviços o maior beneficiário da mão de obra terceirizada, o que aumenta o risco trabalhista envolvido na contratação e faz com que seja necessária uma maior fiscalização desse tipo de contrato. Sob ótica da *good governance*, a responsabilidade do Estado deve ser plenamente capaz de gerar resultados adequados aos direitos sociais, mormente os direitos trabalhistas, cuidando para que sejam respeitados e efetivados, independente da natureza do vínculo jurídico da prestação dos serviços (CORRÊA, 2011).

### 2.3.4 Contratos administrativos

Em uma clássica definição sob a perspectiva jurídico-formal, Meirelles (1990) conceitua contrato administrativo como o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela própria Administração.

O regime contratual da Administração direta, autárquica e fundacional encontra-se estabelecido na Lei nº 8.666/1993, com as disposições elencadas no Capítulo III e, mais recentemente, passou a ser regido também pela Lei nº 14.133/2021, com disposições especificadas sob o Título III.

O parágrafo único do art. 2º, da Lei nº 8.666/1993, conceitua contrato, conforme segue:

[...] Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993)

Ao contrário da previsão da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 (NLLC) não veicula um conceito de contrato administrativo, mas estabelece as exigências para sua formalização. Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais (BRASIL, 2021).

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. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei (BRASIL, 2021).

Em linhas gerais, os contratos administrativos realizados pelo poder público podem ser divididos em seis categorias: contratos de gestão, contratos de fornecimento, contratos de

serviço, contratos de obras públicas, contratos de concessão e contratos de alienação (DE AMORIM, 2021).

O contrato administrativo, dentre outras características, é formal, bilateral, consensual, de finalidade pública, personalíssimo e, em regra, deve ser celebrado na forma escrita (DE AMORIM, 2021). Contudo, há que se observar hipótese excepcionalíssima prevista no § 2º do art. 95 da NLLC, em que se admite a forma verbal. Na Lei nº 8.666/93 também existe essa hipótese, estabelecida no art. 23, inciso II, alínea "a".

Para a sua formalização, o art. 55 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 92 do novo diploma legal apresentam as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo. Essas cláusulas encontram-se compiladas no quadro 1.

**Quadro 1** – Cláusulas necessárias em todo contrato administrativo

Art. 55 da Lei nº 8.666/1993	Art. 92 da Lei nº 14.133/2021
<p>Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:</p> <p>I - o objeto e seus elementos característicos;</p> <p>II- o regime de execução ou a forma de fornecimento;</p> <p>III- o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;</p> <p>IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;</p> <p>V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;</p> <p>VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;</p> <p>VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;</p> <p>VIII - os casos de rescisão;</p> <p>IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;</p> <p>X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;</p> <p>XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;</p> <p>XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;</p>	<p>Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:</p> <p>I - o objeto e seus elementos característicos;</p> <p>II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;</p> <p>III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;</p> <p>IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;</p> <p>V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;</p> <p>VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;</p> <p>VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;</p> <p>VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;</p> <p>IX - a matriz de risco, quando for o caso;</p> <p>X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;</p> <p>XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;</p> <p>XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena</p>

Art. 55 da Lei nº 8.666/1993	Art. 92 da Lei nº 14.133/2021
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	<p>execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;</p> <p>XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;</p> <p>XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;</p> <p>XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;</p> <p>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;</p> <p>XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;</p> <p>XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;</p> <p>XIX - os casos de extinção.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Por meio do quadro 1, nota-se que a NLLC aumentou o número de elementos básicos para o contrato em comparação à antiga lei, passando de 13 para 19 cláusulas necessárias.

Formalizado o contrato, este precisa ser publicado, como condição de eficácia. A Lei nº 8.666/1993 exige a publicação na imprensa oficial, enquanto que a NLLC menciona que a divulgação deve dar-se no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Quanto à execução, as duas normas expressam que 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. É nesse momento de execução que figura o poder-dever da administração de fiscalizar seus contratos, por meio de representantes da entidade para o exercício do acompanhamento dos serviços.

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. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato,

determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (BRASIL 1993). Todas as cláusulas estabelecidas no contrato, conforme quadro 1, deverão ser observadas pelos agentes de fiscalização. Há um tópico específico que tratará desse tema.

Nos termos do art. 124, da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o antigo diploma legal, os contratos poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto [...] II - por acordo entre as partes: a) quando conveniente a substituição da garantia de execução; b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado [...] d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis [...] (BRASIL, 2021)

Quanto à vigência, além da regra geral de que a duração dos contratos, com expressa previsão no edital da licitação, ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, salvo exceções; os contratos regidos pela NLLC deverão observar ainda a previsão no plano plurianual, quando a duração ultrapassar um exercício financeiro. O capítulo V desta Lei trata especialmente do assunto.

Tratando-se de contratos de serviços continuados com mão de obra exclusiva, ou simplesmente, serviços terceirizados, o prazo de vigência pode ter o limite máximo de 60 meses se regido pela Lei nº 8.666/93; ou de até cinco anos, prorrogável por mais cinco, se baseado pela NLLC.

É importante reforçar que a NLLC revogará a Lei nº 8.666/93. No entanto, a nova lei traz em seu art. 190 a possibilidade de regras da antiga norma vigorarem, ainda com a sua extinção, vejamos:

[...] Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada. (BRASIL, 2021)



Nesse sentido, caso o contrato assinado antes da entrada em vigor da NLLC tiver a possibilidade de prorrogação expressa de vigência, bem como vir a ter a necessidade de prorrogar, então ainda com a revogação da Lei nº 8.666/93, a ocorrer em 02/04/2023, os preceitos desta norma extinta ainda estarão sendo seguidos pelos órgãos e entidades públicas por meio dos contratos prorrogáveis, sendo este o caso do Ifap, que tem todos os seus contratos terceirizados, atuais, regidos pela Lei nº 8.666/93 e permanecerão obedecendo seus preceitos enquanto vigentes.

Os contratos em geral, como qualquer negócio jurídico, extinguem-se, normalmente, pelo cumprimento das prestações pactuadas ou pelo decurso do prazo previsto. No entanto, um contrato também pode ser extinto antes ou durante a sua execução por causas anteriores e contemporâneas a sua celebração ou, ainda, por causas supervenientes (TARTUCE, 2017).

Em consonância com a Lei nº 8.666/93, a NLLC dedica o Capítulo VIII às hipóteses de rescisão contratual, por fatos posteriores ou supervenientes a sua celebração. De acordo com seu art. 138, os contratos poderão ser extintos: unilateralmente pela Administração; consensualmente, por acordo entre as partes; ou por decisão arbitral/judicial (TARTUCE, 2017).

O contrato também poderá ser declarado nulo em virtude de irregularidade insanável verificada no procedimento licitatório. No tema, o novo diploma buscou maior alinhamento à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que, agora, conta com disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público (TARTUCE, 2017).

Em respeito também ao princípio da conservação dos negócios jurídicos, a decisão que declarar a nulidade de contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, assegurando-se sempre o contraditório e ampla defesa em favor do contratado (TARTUCE, 2017).

### **2.3.5 Gestão e fiscalização de contratos administrativos**

#### *2.3.5.1 Poder-Dever de fiscalizar*

Em suma, a fiscalização de contratos administrativos é prerrogativa da Administração, prevista, inicialmente, no inciso III do art. 58, da lei nº 8.666, de 1993:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: [...] III - fiscalizar-lhes a execução; [...] (BRASIL, 1993)

Além de garantir a prerrogativa de fiscalização, a lei nº 8.666/1993 impõe a obrigatoriedade de acompanhamento da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme previsto no art. 67:

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. § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993)

Na mesma linha, a Lei nº 14.133/2021 aduz que o regime administrativo confere à administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato, cabendo à administração indicação de agente específico para acompanhar a execução contratual. A NLLC trouxe maior especificação dessa atividade, em comparação à antiga lei de licitações:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência. § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (BRASIL, 2021)

Ambas os diplomas trazem normas gerais sobre fiscalização de contratos, cabendo aos instrumentos regulatórios o detalhamento dos critérios e procedimentos para a atividade. Nesse sentido, duas importantes normas são responsáveis por essa regulação, tais a IN MPOG nº 05/2017 que apresenta, dentre outros, orientação detalhada sobre a gestão e fiscalização do contrato; e o Decreto nº 11.246/2022, que trata da atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

### 2.3.5.2 Agentes de gestão e fiscalização e seus papéis

Após análise dos pontos trazidos pela Lei nº 8.666/1993 e NLLC observa-se que estas trazem regras gerais atinentes à fiscalização contratual, no entanto, não pormenorizam quais medidas devem ser tomadas a fim de evitar a alegação de omissão por parte da Administração Pública. A procedimentalização da fiscalização a ser efetivada pelo Poder Público desenha-se, assim, pela integração da Lei de Licitação e contratos com demais normas editadas, em respeito ao princípio da autonomia federativa, por cada ente público, estruturando, em seu âmbito, a abrangência do dever de fiscalizar (TURE, 2019).

No âmbito da Administração Pública Federal, a matéria é regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/MPOG nº 05/2017, alterada pela IN nº 07, de 20 de setembro de 2018. Como norma complementar administrativa, a IN traz dispositivos de aprimoramento do planejamento e da gestão de contratos pela Administração Pública, instituindo um verdadeiro padrão fiscalizatório na contratação de serviços terceirizados, a ser seguido pelos órgãos e entidades federais.

Para a IN 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, tratadas no capítulo V da norma, são 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 repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, 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).

O conjunto de atividades elencadas acima compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso (BRASIL, 2017).

Recente Decreto, de nº 11.246/2022, foi criado para regulamentar a NLLC, dentre outros, acerca da atuação de gestores e fiscais de contratos, e replica a maioria das considerações feitas pela IN nº 05/2017, e acrescenta outros importantes dispositivos.

Uma apresentação didática pode ser vista no quadro 2, por meio do qual são elencadas as principais disposições destas normas acerca dos agentes envolvidos na atividade

de gestão e fiscalização e seus papéis. Na IN nº 05/2017, essas atividades e seus agentes foram decompostas em cinco papéis diferentes em razão das suas distintas atribuições (art. 40, da IN nº 05/2017): a gestão da execução do contrato e as fiscalizações técnica, administrativa, setorial e do público usuário. O decreto nº 11.246/2022 não tratou sobre fiscalização pelo público usuário, mas contemplou os demais agentes tratados pela IN.

**Quadro 2** – Agentes de gestão e fiscalização e seus papéis

IN nº 5/2017	Decreto nº 11.246/2022
<p>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;</p> <p>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 pelo público usuário;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>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.</p>	<p>I - gestão de contrato - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;</p> <p>II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;</p> <p>III - fiscalização administrativa - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e</p> <p>IV - fiscalização setorial - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade. Para o exercício da função, deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. Nos termos do § 2º, art. 8º, do Decreto nº 11.246/2022, na designação serão considerados:

I - a compatibilidade com as atribuições do cargo; II - a complexidade da fiscalização; III - o quantitativo de contratos por agente público; e IV - a capacidade para o desempenho das atividades. [...] Art. 9º Os fiscais de contratos poderão ser assistidos e subsidiados por terceiros contratados pela administração, observado o disposto no art. 26. (BRASIL, 2022)

As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática. A eventual necessidade de desenvolvimento de competências de agentes públicos para fins de fiscalização e de gestão contratual deverá ser demonstrada no estudo técnico preliminar e deverá ser sanada, conforme o caso, previamente à celebração do contrato. Bem como, excepcional e motivadamente, a gestão do contrato poderá ser exercida por setor do órgão ou da entidade, o qual responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação (BRASIL, 2022).

No Decreto nº 11.246/2022, as atribuições do gestor de contrato e dos fiscais técnico e administrativo encontram-se detalhadas nos artigos 21, 22 e 23, respectivamente. A função do fiscal setorial consta no art. 24. Quanto aos contratos terceirizados, a IN nº 05/2017 apresenta um rol maior de diretrizes e procedimentos. O seu Anexo VIII-B, por exemplo, dispõe acerca dos mecanismos para a fiscalização técnica e administrativa nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização técnica dos contratos terceirizados deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada: a) não produzir os resultados, deixar de executar ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada (BRASIL, 2017).

A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios

estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais dos trabalhadores da contratada exigir-se-á atuação do fiscal administrativo em cinco circunstâncias: fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada); fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura); fiscalização diária; fiscalização procedimental; e fiscalização por amostragem (BRASIL, 2017).

Muito embora a IN nº 05/2017 se aplique estritamente à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, suas regras e diretrizes servem de guia para qualquer atuação pública e orientam, como boa prática, os demais entes federativos (MENDES, 2019).

### *2.3.5.3 A responsabilidade subsidiária da administração pública*

A gestão e fiscalização de contratos terceirizados não se atrela apenas aos serviços executados em sentido estrito, com a devida habilitação jurídica e técnica, como se o objetivo de atender às necessidades técnicas da administração fossem suficientes para pagamento do pactuado. Além disso, faz-se necessária a fiscalização do adimplemento dos direitos fundamentais dos trabalhadores (art. 7º da Constituição Federal), o que vai ao encontro dos preceitos constitucionais que consagram, como fundamentos da República, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (incisos III e IV do art. 1º da Constituição Federal) e, como objetivos da República, construir uma sociedade livre, justa e solidária - inciso I do art. 3º da Constituição Federal (TURE, 2020).

Destaque-se que incumbe à Administração Pública acompanhar e fiscalizar permanentemente o cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora de serviços. Sobre isso, o Ministro Celso de Mello, em voto proferido na relatoria do Agravo Regimental na Reclamação nº 16.094/ES, que foi acompanhado pela maioria do Plenário, menciona:

Cumpra assinalar, por necessário, que o dever legal das entidades públicas contratantes de fiscalizar a idoneidade das empresas que lhes prestam serviços abrange não apenas o controle prévio à contratação - consistente em exigir, das empresas licitantes, a apresentação dos documentos aptos a demonstrar a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a situação econômico-financeira, a regularidade fiscal e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal (Lei nº 8.666/93, art. 27) -, mas compreende, também, o controle concomitante à execução contratual, viabilizador, dentre outras medidas, da vigilância efetiva e da adequada

fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em relação aos empregados vinculados ao contrato celebrado (Lei nº 8.666/93, art. 67), sob pena de enriquecimento indevido do Poder Público e de injusto empobrecimento do trabalhador, situação essa que não pode ser coonestada pelo Poder Judiciário. (Rcl 16.094-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19.11.2014, DJe de 02.02.2015).

Também, a legislação prevê sanções, contra a contratada, a serem cominadas pela Administração Pública nos casos de inexecução total ou parcial do contrato (art. 87 da Lei nº 8.666/1993), que podem culminar na sua rescisão (arts. 77 e 78 da Lei nº 8.666/1993). Desse modo, tem-se que o inadimplemento trabalhista da empresa contratada importa inexecução parcial do contrato, o que enseja a aplicação de sanções, que vão desde a advertência até a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública e, a depender da gravidade e da reiteração, a rescisão contratual.

A Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que trata dos contratos de terceirização, prevê, no item IV, que o inadimplemento das obrigações trabalhistas pelo empregador implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. Nesse sentido, o TST traçou a responsabilização dos tomadores de serviço, inclusive dos entes públicos, pelas obrigações trabalhistas não pagas pelos empregadores, independentemente de comprovação de culpa. Observa-se, assim, a opção pela aplicação da responsabilidade civil objetiva do Estado (§ 6º do art. 37 da Constituição Federal), pautada no risco administrativo, com responsabilidade automática do ente público nos casos de inadimplência das verbas trabalhistas na terceirização (MENDES, 2019).

O teor da Súmula nº 331 do TST não deixou de gerar insatisfação por parte dos órgãos públicos. Contribuiu para a polêmica o fato de que a resolução da matéria dada pela Justiça do Trabalho, aparentemente, tinha ido de encontro à previsão da Lei nº 8.666/93 que, em seu art. 71, § 1º, assim estabelece:

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).

Diante dessa controvérsia, a fim de garantir que a Administração Pública continuasse isenta de qualquer obrigação com relação aos trabalhadores terceirizados, foi ajuizada, no STF, em 2007, pelo Governador do Distrito Federal, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16. Tal ação pretendia a declaração de validade do § 1º do art. 71, da Lei nº 8.666/1993, segundo a vigente ordem constitucional, sob o fundamento de que esse dispositivo legal vinha sofrendo ampla retaliação por parte dos órgãos do Poder Judiciário, com a responsabilização subsidiária da Administração Pública em relação aos débitos trabalhistas como contratante de serviço terceirizado (MENDES, 2019).

Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional esse dispositivo da Lei de Licitações. A decisão ressaltava a possibilidade de reconhecimento da responsabilidade da administração pública quando constatada a omissão do tomador de serviços na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora em relação a seus empregados.

Declarada a constitucionalidade do § 1º do art. 71, da Lei nº 8.666/1993, com eficácia contra todos e efeito vinculante (§ 2º do art. 102 da Constituição Federal), entendeu-se que a mera inadimplência do contratado não pode transferir à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento dos encargos, muito embora a efetiva demonstração de conduta culposa na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais possibilitará a responsabilização do ente público. Reconhece-se, pois, uma aproximação da teoria da responsabilidade subjetiva.

A partir disso, foi alterada, pelo TST, em maio de 2011, a redação da Súmula nº 331, de modo a adequá-la ao entendimento do STF. Conferiu-se nova redação ao item IV e foram inseridos os itens V e VI:

Súmula nº 331 do TST - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. [...] 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 nº 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. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes do período da prestação laboral. (BRASIL, Súmula 331 – TST 2011)



Contudo, destaque-se que, por mais que se tenha afastado a responsabilização automática, o STF não impediu que o TST, à base de outras normas e dos fatos de cada caso concreto, dependendo das causas, reconheça a responsabilidade do Poder Público.

A importância da fiscalização dos contratos de terceirização restou mais uma vez evidenciada, pois a condenação subsidiária da Administração Pública, sob pena de violação da decisão proferida na ADC nº 16, fica condicionada a fatos e circunstâncias concretas que demonstrem a ocorrência de falha na fiscalização pelo ente público (culpa *in vigilando*). Isso porque, conforme ratificado na decisão do RE nº 760.931/DF, não se admite a atribuição de responsabilidade subjetiva com base em argumentos genéricos de falha no dever de fiscalização contratual, sendo necessário comprovar a conduta supostamente irregular. (MENDES, 2019).

Dessa forma, uma fiscalização contratual eficiente, voltada a impedir o inadimplemento trabalhista da empresa contratada que, por certo, já era significativa na proteção do trabalhador e da própria dignidade da pessoa humana, assume então mais uma função: a de elidir a responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

Diante de todo o exposto, cabe à Administração Pública desenvolver rotinas e ferramentas que auxiliem, de forma efetiva, na garantia do cumprimento dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados vinculados à empresa contratada e na preservação da relação de custo-benefício social da contratação pública.

## 2.4 GESTÃO POR PROCESSOS

Após o estudo dos modelos e métodos de gestão pública, a Gestão por Processos foi escolhida como disciplina para condução desta dissertação, extraindo-se desse campo a técnica gerencial denominada *Business Process Management* (BPM), que foi eleita a metodologia de estrutura adequada para alcance de aplicação desta investigação.

As organizações possuem atividades que se relacionam e de diversas maneiras entregam produtos e serviços a seus interessados. Todo produto ou serviço principal ou secundário oferecido por uma empresa é necessariamente o resultado de um conjunto de atividades. Essas atividades interligadas, denominadas de *processos*, ocorrem em diferentes níveis organizacionais, desde os operacionais até aqueles estratégicos. Dessa forma, não

existe um produto ou serviço oferecido por uma empresa sem que um processo exista, caracterizado por um conjunto de atividades inter-relacionadas, para tornar este produto ou serviço possível (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Madison (2005) ressalta a importância dos processos descrevendo que a maioria dos problemas nas organizações decorre dos processos, mecanismos de controle e estrutura mal elaborados. Ele destaca que, ao contrário do que se pensa e de como se comportam os gestores, a minoria dos problemas se relaciona às questões relacionadas a pessoas, como habilidades, motivações, treinamento etc. Portanto, compreender como processos ocorrem nas organizações e buscar potencializar os benefícios advindos de sua adoção racionalizada colabora na percepção de valor de produtos e serviços entregues aos clientes e implica em maior competitividade da organização (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Partindo do princípio básico e elementar de que processos são a base de uma organização, o BPM pode ser definida tanto como uma disciplina, uma técnica ou um método estruturado para agilizar as operações e aumentar a eficiência de processos das organizações (SILVA, 2012).

Em comum com o pensamento sistêmico, a pesquisa e análise de processos está também preocupada com abordagens holísticas de gestão (SILVA, 2012). Por esse motivo, faz-se importante a abordagem acerca da contribuição da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) para a implementação da gestão por processos nas organizações, além dos outros aspectos conceituais e estruturais a serem estudados adiante

#### **2.4.1 Gestão por processos e o pensamento sistêmico**

As teorias organizacionais foram confrontadas por diversas perspectivas que predominaram em diferentes momentos históricos, construindo e desconstruindo conceitos e debatendo pontos de vista, muitas vezes, divergentes. Esse confronto entre as várias linhas de pensamento é responsável pelo dinamismo intelectual de renovação dos estudos organizacionais (SANTOS *et al.* 2011).

Nas organizações tradicionais, organizadas por especialidades funcionais verticalizadas – característico dos silos funcionais – o gerenciamento é feito com base na hierarquia de recursos e na delegação de responsabilidade de um nível para outro, sendo que a

prestação de contas final é atribuída a partes interessadas, com um foco gerencial de cima para baixo e controle feito por indivíduos que têm a responsabilidade por conjuntos específicos de tarefas (ABPMP, 2013).

No dinamismo intelectual de construção – e desconstrução – presentes nos estudos organizacionais, a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) surge como uma crítica à administração científica e à teoria clássica, ambas funcionalistas, ao considerar o ambiente externo à organização e destacar a importância da visão do todo organizacional. Essa teoria possibilitou uma nova interpretação sobre as organizações, que passaram a ser vistas como um conjunto de subsistemas interligados e interdependentes que interagem continuamente com o ambiente no qual estão inseridas (SANTOS *et al.* 2011).

Estudiosos tem procurado aplicar a TGS a diversos campos, destacando-se a obra de Ludwig von Bertalanffy, que concebeu o modelo de sistema aberto, que busca elementos de interação e intercâmbio contínuo com o ambiente, assim como também do sociólogo Talcott Parsons que, através de uma perspectiva funcionalista e sistêmica, influenciou as organizações, marcando-as profundamente e determinando seu desenvolvimento futuro (TURRA *et al.* 2018). Nesse sentido, Maximiano (2011) afirma que a aplicação dos conceitos de sistemas na gestão organizacional, a visão limitada e simplificada da escola científica da administração, cedeu lugar à complexidade das organizações, passando a considerá-la como um todo de forma holística (TURRA *et al.* 2018).

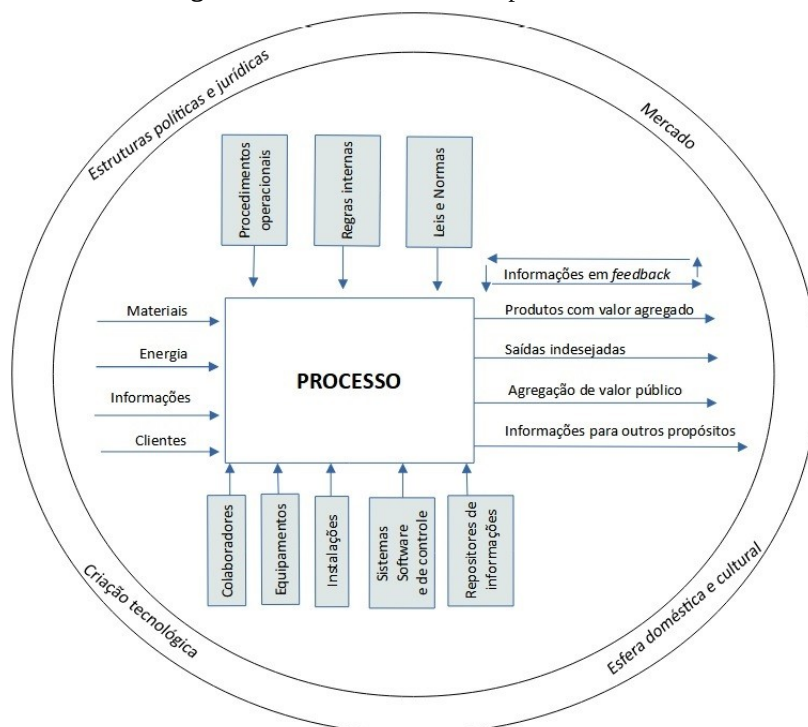
Tal ampliação da perspectiva organizacional permitiu a elaboração e o desenvolvimento da teoria atual relativa à gestão de processos, em especial devido à necessidade de integrar e explicitar a interdependência entre as diferentes partes da organização em detrimento de uma estrutura baseada em silos funcionais (SANTOS *et al.* 2011).

A evolução e a difusão da gestão por processos traz o panorama das organizações como um conjunto de processos internos e externos que devem ser entendidos e mapeados, de modo que as tarefas não sejam definidas segundo a função dos departamentos organizacionais, mas, sim, de acordo com as atividades que proporcionarão maior valor agregado à organização e aos produtos/serviços oferecidos. Assim, a racionalização contemporânea do trabalho passa a interpretar as atividades organizacionais de maneira ampla e transfuncional, de forma que um processo pode cruzar departamentos e solicitar diferentes serviços, com foco na atividade que deve ser executada (SANTOS *et al.* 2011).

A abordagem por processos visa a melhoria no desempenho dos processos de negócio da organização, o que demanda a adoção de uma perspectiva horizontalizada. Nesse contexto, a BPM é uma especialidade de gestão que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, através do foco nos processos ponta a ponta, e abrange estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implantar e gerenciar desempenho, transformar e estabelecer governança de processos (ABPMP, 2013).

A Figura 10 representa a visão ampliada dos processos organizacionais e seu inter-relacionamento com o ambiente que cerca a organização. São apresentados os elementos que estão diretamente envolvidos em um processo, sendo eles: entradas (materiais, energia, informações e clientes); saídas (produtos, informações e valor agregado); recursos utilizados (colaboradores, equipamentos, instalações e sistemas); e controles (procedimentos operacionais, regras, leis e normas). Ainda na Figura 10, é evidenciada a influência do ambiente no qual a organização está inserida, aqui representado pelas esferas de mercado, pelas estruturas políticas e jurídicas, pela tecnologia e pela cultura. Tais influências podem afetar o funcionamento do processo, bem como os produtos por ele produzidos (SANTOS *et al.* 2011).

**Figura 10** – Visão sistêmica de processo e o ambiente



**Fonte:** Adaptada de SANTOS *et al.* (2011)

Assim, a partir da interpretação dos termos que permeiam a difusão da gestão de processos, percebe-se claramente que a TGS representa também a sua base teórica e conceitual. Por meio da interpretação da figura 10, é possível identificar claramente a sobreposição e a interação entre a visão sistêmica e a abordagem por processos utilizada pelo BPM.

#### **2.4.2 Business Process Management (BPM)**

Muito embora a ênfase em processos não seja um tema novo, tendo sido popularizada pela reengenharia de processos e pelo movimento pela qualidade total, somente nos últimos anos se tornou possível uma implementação mais factível nas organizações, de maneira a transformar processos em tecnologia incorporada ao dia a dia das pessoas nas empresas (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Impulsionada nos anos 90, a BPM combina conhecimentos de tecnologia da informação com os conhecimentos das ciências de gestão, recebendo considerável atenção nos últimos anos devido ao seu potencial de aumentar de forma significativa a produtividade e redução de custos (TURRA *et al.* 2018).

Apesar da ênfase tecnológica, vale a pena ressaltar que a BPM não deve ser vista apenas como tecnologia, pois isto faria com que se perdesse a conexão necessária com as melhores práticas de gestão para os processos. Tampouco deve ser considerada meramente como uma prática de gestão, já que desconsiderar a TI impediria a incorporação dos processos nas atividades diárias das organizações (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

O surgimento da BPM se deu como alternativa para organizações que buscavam a integração entre processos, pessoas e tecnologia, vez que “quando a organização visualiza o ciclo completo de seus processos de negócio, ela consegue identificar as conexões entre pessoas, sistemas e processos, facilitando compartilhamento de informações e recursos” (VITAL, 2022).

BPM “pode ser compreendida como uma abordagem para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócio para que os resultados desejados possam ser alcançados” (VITAL, 2022).

Caracteriza-se por ser um conjunto formado por metodologias cujo objetivo é possibilitar que os processos se integrem, lógica e cronologicamente. Para que haja um direcionamento verdadeiro para os processos, é necessário que estes estejam relacionados à estratégia organizacional, de maneira que este vínculo seja constantemente validado (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Mais do que uma técnica, a BPM busca mudar a forma como as organizações gerenciam o fluxo de trabalho, proporcionando mudanças rápidas e inovação para otimizar o trabalho e o relacionamento com clientes, fornecedores e colaboradores, viabilizando um novo nível de apoio às operações e uma nova capacidade para monitorar e medir desempenho nos diversos níveis da organização (ABPMP, 2013).

Para alcançar benefícios através de BPM, o processo é um conceito fundamental no projeto dos meios pelos quais uma organização pretende produzir e entregar seus produtos e serviços aos seus clientes. Entender como os processos funcionam e quais são os tipos diferentes é importante para determinar como eles devem ser gerenciados para a obtenção do máximo resultado. Diante dos múltiplos processos que compõem as organizações, a adoção de BPM requer um ambiente colaborativo e voltado para resultados, considerando que os processos comportam pessoas, suportadas por sistemas e constituídas em áreas de atuação integradas para consolidar a estratégia organizacional (VITAL, 2022).

#### **2.4.3 BPM na Administração Pública**

Com o crescimento da tecnologia e busca por melhorias nos processos, a BPM (*Business Process Management*) é uma das ferramentas que se qualifica a otimizar processos e fazer as correções necessárias à melhoria de suas atividades; e cada vez mais mecanismos de grande impacto que são utilizados na gestão privada são também adequados para a gestão pública (VITAL, 2022). Por sua vez, a BPM tem papel de destaque pela sua facilidade na otimização de processos e integração completa com a tecnologia da informação. Assim, a gestão se baseia na rapidez e desburocratização das atividades que seriam trabalhosas sem o uso de técnicas adequadas de gestão de processos (VITAL, 2022).

Estudos apontam que essa temática, ainda tem muito a ser explorada pelos gestores públicos na atualidade (VITAL, 2022). O quadro 3 apresenta uma síntese de algumas pesquisas que exploraram a aplicação de BPM no setor público.

**Quadro 3** – Aplicação de BPM no setor público

Ano	Autor	Ideia central	Resultados da pesquisa
2012	MARIANO; MULLER	Aplicação de BPM em órgão da administração pública federal para melhoria de processo de controle de trânsito animal no Brasil.	O processo foi analisado, mapeado, e melhorias foram sugeridas com o propósito de otimização para atender as demandas do governo.
2015	SILVA	Análise de implantação de BPM em organizações públicas e mistas.	Destaca os pontos críticos que causam obstruções ou que facilitam sua implementação de BPM através das incidências nos casos pesquisados e as variantes que esses pontos sofreram por decorrência do cenário distinto do ambiente privado.
2017	MOLARDI	Identificação e análise de Fatores Críticos (FC) que causam maior impacto para aplicação de BPM na administração pública.	A pesquisa identificou 34 fatores críticos (FC), dos quais três foram apontados como principais fatores críticos para BPM na administração pública: (i) Treinamento e Conhecimento (ii) Apoio da Alta Administração (iii) Motivação
2021	DE SOUZA; CHREIBER; THEIS	Análise da possibilidade da implementação da gestão por processos em tarefas que integram o setor de conferência em uma Autarquia de previdência pública do município de Campo Bom, no estado do Rio Grande do Sul.	A pesquisa identificou a viabilidade de adoção da gestão por processos no setor analisado, bem como os potenciais benefícios para os servidores envolvidos, acarretando redução de ocorrência de erros e retrabalho, bem como maior agilidade na execução de tarefas.

**Fonte:** Adaptado de Vital (2022)

Assim, no setor público, que possui grande variedade de processos administrativos, a otimização pelo BPM torna-se uma alternativa atrativa, vez que as ações de gerenciamento de processos possibilitam analisar a gestão de processos como meio de favorecer a inovação nos serviços ofertados pela Administração (VITAL, 2022).

Contudo, não é possível realizar o mapeamento e análise de todos os processos existentes nas organizações públicas de forma simultânea, porque custo e tempo são fatores preponderantes, além da influência de um processo em outro (VITAL, 2022). Portanto, estabelecer critérios de priorização das demandas que necessitem de mapeamento é um caminho, inclusive estabelecido na metodologia BPM, de maneira a atender às necessidades de melhoria da organização, conforme os recursos disponíveis.

#### 2.4.4 Ciclo de vida BPM

Apenas definir ou “desenhar” um processo não é suficiente para que a organização tenha os benefícios da gestão por processos. É preciso que todo ciclo de vida de um processo seja gerenciado para obter uma maximização de resultados de maneira contínua e constante. Mais que um conjunto de conceitos, BPM pode ser caracterizado como um ciclo de vida contínuo e gradual, com interatividade de atividades integradas (TURRA, 2018).

No entanto, nenhum modelo de ciclo de vida, apresentados na literatura, corresponde de forma exata à realidade das empresas, uma vez que servem apenas para a orientação prática, cabendo às pessoas que operam o BPM fazer toda a diferença em sua aplicação. O ciclo BPM foi inspirado pelas teorias tradicionais da administração, em especial o conhecido ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) de Deming, ajustado para alinhar as etapas envolvidas em um projeto completo de gestão de processos de negócio (TURRA, 2018).

O modelo de ciclo de vida contínuo proposto por Dumas *et al.* (2013) tem sido considerado em alguns estudos. Reforce-se que algumas organizações focam em determinadas fases do ciclo mais do que outras, a depender de sua estrutura e necessidade (TURRA, 2018). A figura 11 representa as fases do ciclo proposto pelo autor.

**Figura 11** – Ciclo de Gestão por Processos – BPM



**Fonte:** Adaptado de Turra (2018)



Para Turra (2018), cada uma das etapas que compõem o ciclo BPM pode ser assim descrita:

0. Identificação do Processo: nesta fase, um problema de negócio é abordado, processos relevantes são identificados, delimitados e relacionados uns com outros. O resultado é uma arquitetura do processo atualizada que fornece uma visão geral dos processos da organização e de seus relacionamentos.

1. Descoberta do Processo: fase também chamada de mapeamento “*as-is*”. Nessa fase, o estado atual de cada um dos processos relevantes é documentado, geralmente na forma de um ou vários modelos de processo “*as-is*”.

2. Análise do Processo: nessa fase, são identificadas questões associadas ao processo “*as-is*”, documentadas e, sempre que possível, quantificadas e utilizadas medidas de desempenho. O resultado dessa fase é um conjunto estruturado de questões que são priorizadas em termos de impacto ou esforço estimado.

3. Redesenho do Processo: fase também chamada de melhoria de processo, “*to-be*” tem o objetivo de identificar mudanças no processo que ajudariam nas questões identificadas. À medida que novas opções de mudança são propostas, elas são analisadas utilizando técnicas de análise de processos, o que acaba levando a um processo redesenhado.

4. Implementação do Processo: nessa fase, as mudanças necessárias de melhoria são preparadas e executadas. Ela pode abranger a gestão de mudança organizacional e automação.

5. Monitoramento e Controle do Processo: uma vez que o processo redesenhado está em execução, seus dados são coletados e analisados para determinar o desempenho do processo com relação a suas medidas e objetivos de desempenho. São identificadas e realizadas ações corretivas, podendo surgir novas questões que necessitem da repetição do ciclo.

#### 2.4.4.1 Versões do mapeamento de processos

As versões do mapeamento de processos são produzidas para representar, de forma abstrata, o modo como os processos são executados na organização e almeja demonstrar modificações em busca de maior qualidade ou produtividade (VITAL, 2022).

É necessário escolher uma versão para direcionar os esforços de análise dos processos com foco na modelagem dos processos de negócio da organização. Para isso, deve-se partir

do “levantamento do estado atual, “como está” (“*AS IS*”); passando pela idealização do melhor cenário. “como deveria ser” (“*SHOULD BE*”); até a proposição da “implementação” mais adequada, “como será” (“*TO BE*”) (VITAL, 2022).

O mapeamento *AS IS* ocorre com o levantamento e a diagramação de um processo na situação atual. Com base neste mapeamento inicial, validado pelos seus atores, é possível identificar oportunidades de melhorias e, conseqüentemente, proceder a um redesenho do processo. O redesenho é a melhoria do processo e, assim, possibilita a racionalização do fluxo do trabalho que, a partir desse momento, trata-se da modelagem chamada de *TO BE*. Desse modo, com as melhorias adicionadas no redesenho obtém-se a situação futura ou a situação mais adequada (OLIVEIRA, 2012).

Assim, a decomposição da passagem da situação atual para a situação futura também é muito importante para a efetivação de um processo de desenvolvimento organizacional, que corresponde ao planejamento das mudanças a médio e longo prazos na empresa, tendo em vista minimizar as resistências e otimizar as interações interpessoais (OLIVEIRA, 2012).

De Sordi (2018) assevera que a modelagem dos processos de negócio da organização “por meio do entendimento da situação atual (“*AS IS*”), o confronto dessa realidade com as melhores práticas habilitadas pelo futuro sistema de informação, para posterior decisão sobre o modelo final de configuração do sistema a ser implementado (“*TO BE*”)”, promove mudança organizacional se bem implementado. O mapeamento de processos de negócio é um modelo do tipo esquemático. É por meio do mapeamento que poderá ser identificado nos fluxos de trabalho o início, meio e fim bem delineados, com produtos ou serviços definidos e com as atividades em uma sequência lógica (VITAL, 2022).

O ciclo de gestão por processo demonstrado por Turra (2018), na figura 11, é o tomado por base para aplicação prática desta dissertação, com uso da versão de mapeamento *AS IS* e modelagem *TO BE*. E antes de apresentar a metodologia deste trabalho, faz-se necessário rever algumas definições conceituais:

- **Macroprocessos:** conjunto de processos de negócio que, numa visão ampla, a organização considera impactantes no cumprimento de seus objetivos estratégicos.
- **Processos:** conjunto de atividades correlacionadas, desenvolvidas com o objetivo de gerar resultados à organização, com início e fim determinados. Envolve um ordenamento lógico e, normalmente, são atividades de rotina (cotidianas), utilizadas

para transformar entradas (insumos, ou “inputs”) em saídas (resultados, ou “outputs”), buscando o alcance de uma meta ou objetivo. De forma simplificada, o processo é a sequência de passos utilizados para a realização das rotinas da organização.

- **Subprocessos:** correspondem a um maior detalhamento de uma parte específica de um processo. Pode-se considerar como a subdivisão de um processo, ou ainda, um processo que contém um objetivo específico dentro de outro. Trata-se do desdobramento do processo em fluxos menores.
- **Atividades:** são as ações realizadas em um processo ou subprocesso, desempenhadas por uma unidade organizacional específica. As atividades envolvem a descrição do que é feito para o alcance do objetivo do processo (resposta à pergunta: o que fazer?).
- **Tarefas:** correspondem ao maior detalhamento das atividades, explicando de forma mais precisa como as atividades devem ser realizadas, ou a forma como costumam ser desenvolvidas. Trata-se da sequência de passos ou etapas desenvolvidas para a realização da atividade. Portanto, as tarefas correspondem ao menor nível documentado no mapeamento de processos (resposta à pergunta: como fazer?).
- **Mapeamento ou Modelagem de Processos:** representação gráfica e objetiva das atividades dos processos por meio de fluxogramas. Realizada por intermédio de entrevistas com as unidades e atores do processo, com o objetivo de construir a sequência lógica de atividades, as quais são detalhadas no nível de suas tarefas. Além disso, o mapeamento inclui, como anexos, os modelos de documentos e formulários utilizados na execução das atividades e tarefas.

Este segundo capítulo alcançou o fundamento desta pesquisa, a qual firmou-se nas diretrizes da Nova Gestão Pública, conhecida também como *New Public Management* (NPM). Também, caracterizou-se pela corrente neoweberiana, que dá ênfase nos métodos de gestão privada e princípios de eficiência e *accountability*. Nesse prisma, como prática gerencial da NPM, a terceirização de serviços na administração pública pode alcançar benefícios significativos quando do uso da gestão por processos. Com enfoque sistêmico, esse método traz uma visão holística relevante para o entendimento dos processos organizacionais. Assim, o uso da metodologia BPM (*Business Process Management*) é profícuo para identificar, mapear, avaliar, redesenhar, implementar e monitorar os processos das organizações, como o acompanhamento e fiscalização de contratos terceirizados.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Em geral, toda organização é criada com objetivos e atribuições claras, definidos como missão institucional. Para o alcance desses objetivos são desenvolvidas diversas atividades que, em conjunto, podem ser enquadradas como processos. Assim, esta pesquisa teve como objetivo compreender e propor solução para as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados do Ifap, por meio de uma modelagem de processo que contribua ao desenvolvimento da eficiência nas atividades de gestão e fiscalização. Para tanto, utilizou-se a estrutura BPM adaptada à realidade do Ifap, que é capaz de fomentar e orientar a gestão por processos no âmbito das organizações, com a expectativa de desenvolver uma proposta de metodologia a ser aplicada no processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados.

O método é o caminho para se chegar a um determinado objetivo, sendo que no caso do método científico trata-se de um conjunto de procedimentos e técnicas adotadas para atingir o conhecimento (GIL, 2014, p. 8). Considerando a importância de se entender todas as etapas que foram executadas para atingir os objetivos propostos neste projeto, este capítulo apresenta as etapas, métodos e procedimentos operacionais adotados na pesquisa.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

No que se refere à finalidade ou propósito da pesquisa classifica-se como de **natureza exploratória**, por ter sido desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral de um determinado fato, sendo um tipo de pesquisa que apresenta uma menor rigidez de planejamento (GIL, 2014), além de aumentar a familiaridade do pesquisador com um fato, modificar e deixar claro conceitos (MARCONI; LAKATOS, 2015). Na pesquisa exploratória o objetivo é aproximar-se do fenômeno ou conseguir nova compreensão dele para que estudos futuros consigam formular um problema mais preciso de pesquisa ou criar novas hipóteses (MARCONI; LAKATOS, 2015).

Quanto à classificação do tipo de pesquisa, a presente investigação possui natureza de **pesquisa aplicada**, devido ao seu interesse prático e considerando que os resultados serão utilizados na solução de um problema que ocorre no mundo real (MARCONI; LAKATOS, 2015), uma vez que é voltada para a realidade de uma Instituição Federal de Ensino e tem como objetivo contribuir para a resolução de problemas enfrentados na gestão e fiscalização

de contratos terceirizados. No tipo pesquisa aplicada, os problemas surgem a partir de questões, dificuldades e práticas correntes. É motivada pela discussão de problemas concretos, de ordem prática, busca compreender e solucionar os desafios enfrentados pelos fiscais de contratos administrativos (CRESWELL, 2007; VAN AKEN, 2007; VERGARA, 2007).

Como procedimentos técnicos essenciais, foram realizadas, inicialmente, a **pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental**. A **pesquisa bibliográfica** trata-se de uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico, tais como livros, periódicos, ensaios teóricos e demais artigos científicos, e, portanto, um estudo de fontes científicas que tratam do objeto em estudo (OLIVEIRA, 2012). De maneira geral, por meio desta pesquisa foi feita ampla revisão da literatura acerca dos seguintes temas: modelos e métodos de gestão pública; eficiência; terceirização de serviços; contratos administrativos; gestão e fiscalização de contratos administrativos; bem como gestão por processos.

Para o levantamento das legislações vigentes sobre a terceirização no serviço público e sobre a gestão e fiscalização contratual, bem como a consulta por meio de sistema eletrônico dos contratos administrativos vigentes de prestação de serviço com empresas terceirizadas do Ifap, foi realizada a **pesquisa documental**. Esta assemelha-se com a pesquisa bibliográfica, diferenciando somente na natureza das fontes, pois enquanto esta última utiliza contribuições de diversos autores sobre determinado assunto; a documental usa materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (documentos oficiais, contratos, aditivos), ou podem ser reelaborados - relatórios de execução, de acompanhamento (GIL, 2014).

Realizou-se, também, coleta de campo com depoimentos recolhidos por meio de **entrevista estruturada com questões abertas**, com o propósito de construir discursos coletivos que representem o pensamento, o conhecimento e as ações dos gestores e fiscais de contratos administrativos (Apêndice A).

Quanto à sua forma de análise e abordagem do problema, esta pesquisa caracteriza-se como **qualitativa-quantitativa**. Foram analisados dados quantitativos para verificação das variáveis levantadas a partir de técnicas de mensuração comuns nas ciências naturais (tal como a estatística), que apontem uma causalidade (FLICK, 2013). E no momento seguinte, os dados numéricos coletados orientaram a aplicação de outras ferramentas da pesquisa com viés qualitativo que permitiram a identificação, a descrição e a compreensão do fenômeno

estudado, possibilitando descobrir novos aspectos da situação não observáveis pela pesquisa quantitativa (FLICK, 2013).

O tratamento dos **dados quantitativos** coletados, por meio de pesquisa documental e entrevistas, foram analisados sob a ótica da estatística descritiva. Para isso foram usadas as medidas estatísticas de porcentagem e média, e os resultados estão apresentados em tabelas e gráficos.

A **investigação qualitativa** empregou um processo de análise de conteúdo fundamentado na teoria de representação social, operacionalizada pelos instrumentos do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). A técnica do Discurso do Sujeito Coletivo é uma metodologia de organização e tabulação de dados qualitativos de natureza verbal, obtidos a partir de depoimentos, por meio de entrevista estruturada. Consiste em apresentar os resultados sob a forma de um ou vários discursos-síntese escritos na primeira pessoa do singular, visando expressar o pensamento de uma coletividade, como se esta coletividade fosse o emissor desse discurso (LEFÈVRE; LEFÈVRE; TEIXEIRA, 2000).

O DSC é produzido com base em expressões-chave (ECHs), relacionadas diretamente ao conteúdo, localizadas em trechos do discurso e destacadas após o recorte de falas significativas, o que permite a identificação de ideias centrais (ICs), que se constituem de palavras ou expressões linguísticas que revelam o sentido presente nos depoimentos de modo objetivo e sintético (CRIADO, 2020)

Nesse sentido, almejou-se compreender a especificidade e as minúcias das informações coletadas junto aos fiscais e gestores de execução dos contratos terceirizados no Ifap, tais como seus conhecimentos, habilidades, atitudes, dificuldades, impressões, opiniões e ponto de vista no contexto do exercício de fiscal de contrato, o que é fornecido por meio dos dados qualitativos.

Quanto aos meios ou método de pesquisa, optou-se pela realização de um **estudo de caso**, no qual se investiga a atividade de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados do Ifap, focada na execução dos mesmos, para assim perceber os eventuais gargalos e os processos críticos. O estudo de caso é utilizado para contribuir com o conhecimento que se tem de fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, entre outros relacionados, podendo ser utilizado na administração e como estratégia de pesquisa nos estudos organizacionais e gerenciais (YIN, 2001).

O estudo de caso é uma forma de fazer pesquisa social empírica ao investigar um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida real (CRIADO, 2020, p. 65). Trata-se de um método caracterizado por pesquisas que levam a um estudo profundo e exaustivo sobre um fato, pessoa, grupo ou instituição e permite o conhecimento detalhado do objeto de pesquisa (GIL, 2014). Serve para pesquisas com diferentes propósitos, como explorar situações da vida real em que os limites não estão claramente definidos; descrever a situação do contexto do objeto que está sendo investigado; explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações mais complexas (GIL, 2014).

Após o diagnóstico do problema e análise dos dados coletados, foi realizado o mapeamento do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, por meio da BPM, usando da versão *AS IS*, de maneira a identificar os processos críticos e gargalos, e por fim, foi realizada a modelagem *TO BE*; complementando-se com dois produtos como proposta de intervenção: fluxos e minuta de manual de fiscalização de contratos.

### 3.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Para atingir os objetivos pré-definidos, o estudo de caso foi organizado em cinco etapas. A etapa 1 sistematizou os resultados da coleta de dados e informações acerca dos contratos de serviços terceirizados e dos agentes de gestão e fiscalização, do período de 2020 a 2022, no Ifap, de maneira a identificar quantidades, tipos e recursos dispendidos. As principais fontes foram o Portal da Transparência do Governo Federal e o Sistema Unificado de Administração Pública (Suap)<sup>1</sup>.

Na etapa 2, realizada em complementação ao levantamento de dados e informações, realizou-se entrevista com os gestores e fiscais dos contratos terceirizados, atuantes no período de 2020 a 2022, na qual se empregou o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), uma metodologia utilizada para abordar dados coletados por meio de pesquisas de opinião ou questões abertas, e que permite descrever a representação subjetiva de determinado fenômeno existente no pensamento coletivo. O instrumento de entrevista foi enviado a 36 servidores que exercem ou já exerceram o encargo de gestor e fiscal de contratos; e obteve-se o retorno de participação de 20 respondentes.

<sup>1</sup> Sistema de processo eletrônico da instituição.

Quanto à etapa 3, usando-se a metodologia BPM, foi diagnosticada e caracterizada a situação atual do processo de gestão e fiscalização de serviços terceirizados e seus fundamentos legais, por meio do mapeamento *AS IS*, bem como a identificação de seus processos críticos e gargalos.

A etapa 4, também pela BPM, realizou-se o redesenho do processo de gestão e fiscalização dos contratos, por meio da modelagem *TO BE*.

E na etapa 5, visando propor melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, elaborou-se uma proposta de intervenção, com a construção de modelos de fluxogramas e minuta de manual de fiscalização.

## **4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A apresentação e discussão dos resultados desta pesquisa encontra-se organizada em 5 etapas, conforme especificado no percurso metodológico.

### **4.1 ETAPA 1: COLETA DE DADOS E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES**

#### **4.1.1 Identificação dos contratos de serviços terceirizados do Ifap**

Por meio de levantamento realizado no Portal da Transparência do Governo Federal e no Sistema Unificado de Administração Pública (Suap), observou-se a existência de 91 contratos administrativos vigentes no Ifap, sendo 20 gerenciados pelo *Campus* Macapá, 17 gerenciados pelo *Campus* Santana, 10 gerenciados pelo *Campus* Laranjal do Jari, 10 gerenciados pelo *Campus* Porto Grande, e 34 contratos gerenciados pela Reitoria.

Considerando que os contratos com locação de mão de obra são centralizados da Reitoria, dos 34 contratos desta unidade, seis são de serviços terceirizados, como limpeza (4), vigilância patrimonial (1) e apoio administrativo (1). O quadro 4 resume os principais dados levantados sobre essas contratações.



**Quadro 4** – Levantamento de dados contratos terceirizados Ifap – 2020 a 2022

Nº da licitação	Objeto	Nº do contrato	Vigência inicial	Vigência final	Vigência Prorrogação/ aditivo	Valor inicial anual (R\$)	Valor atual anual (1) (R\$)	Nº de funcionários
07/2020	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campus Macapá	05/2020	22/06/2020	22/06/2021	22/02/2023	1.086.977,94	1.373.172,69	28
	Contratação serviço de limpeza e conservação – demais campi	06/2020	22/06/2020	22/06/2022	-	1.375.090,08	-	0
	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campus Santana	09/2022	22/06/2022	22/06/2023	-	489.218,70	-	11
8/2020	Contratação serviço vigilância patrimonial armada – todos os campi	08/2020	18/09/2020	18/09/2021	18/09/2023	3.825.840,00	4.254.920,16	52
9/2020	Contratação serviço apoio administrativo técnico e operacional – Reitoria e todos os campi	10/2020	28/09/2020	28/09/2021	28/09/2023	1.170.851,88	1.433.015,44	32
1/2022	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campi Porto, Laranjal e Oiapoque	10/2022	27/06/2022	31/12/2022	-	681.050,12	-	27
<b>TOTAL FUNCIONÁRIOS TERCEIRIZADOS</b>								<b>150</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

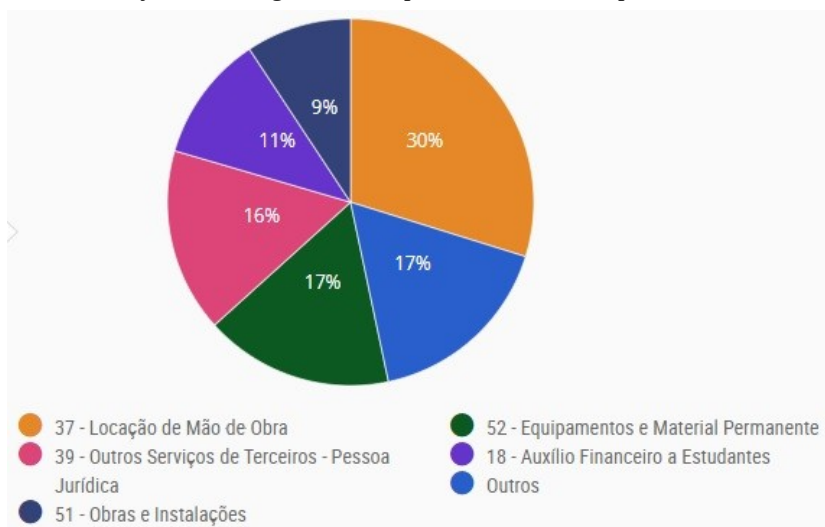
(1) Valor reajustado após repactuação, quando houver.

No quadro 4, o contrato nº 06/2020 foi encerrado em 22/06/2022. No entanto, foi considerado no levantamento, por ter vigência de execução dentro do período de análise desta pesquisa. A quantidade de cinco contratos terceirizados vigentes parece ser pequena, no entanto, eles atendem à Reitoria e todos os demais *campi* do Ifap. Considerando o total de sete unidades atendidas pelos serviços terceirizados, na prática, é como se existissem 21 contratos.

Identificada a quantidade de contratos terceirizados no Ifap, no período de 2020 a 2022, fez-se o levantamento dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados para atendimento dos serviços. Os gráficos 1, 2 e 3 representam a destinação dos orçamentos atualizados do programa orçamentário federal 5012 (Educação Profissional e Tecnológica), nos anos de 2020, 2021 e 2022, para o Ifap. O programa de orçamento 5012 contempla as seguintes ações para as instituições da rede federal: funcionamento (custeio e investimento);

fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação; reestruturação e modernização; e assistência aos estudantes.

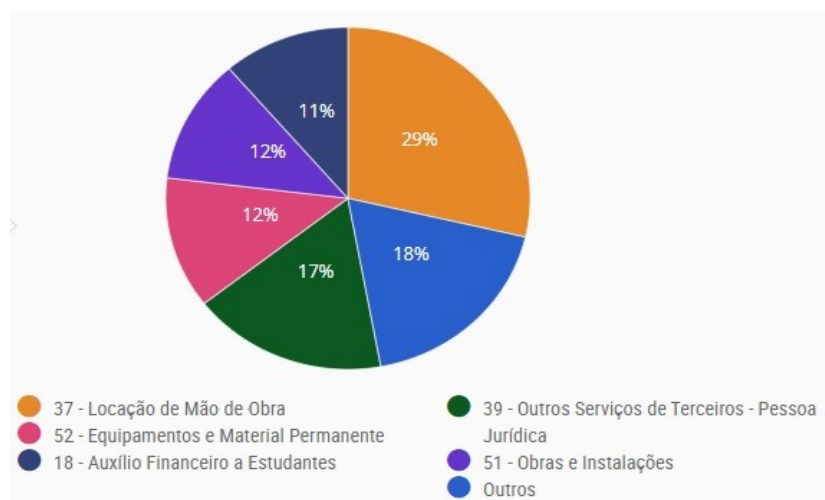
**Gráfico 1** – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2020 - Ifap



**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

No gráfico 1 observa-se que, no ano de 2020, 30% do orçamento atualizado do Programa 5012 destinou-se aos contratos de serviços terceirizados (locação de mão de obra).

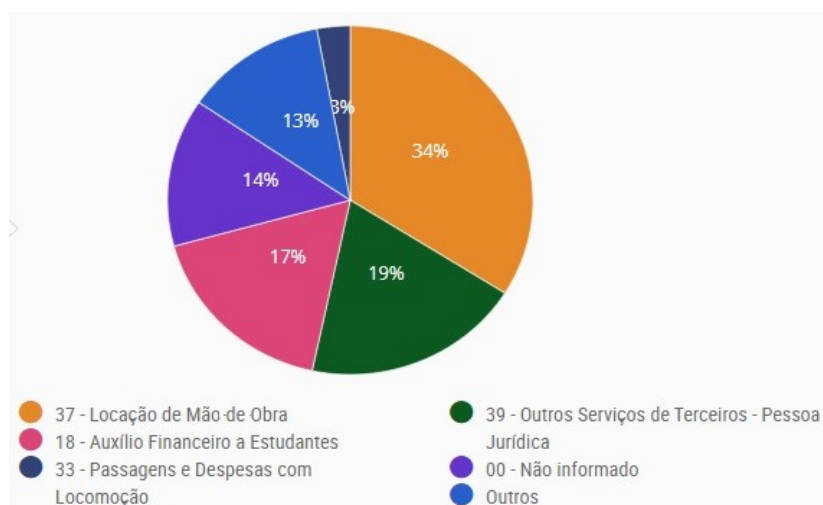
**Gráfico 2** – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2021 - Ifap



**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

No gráfico 2 tem-se que, no ano de 2021, 29% do orçamento atualizado do Programa 5012 foi destinado à prestação de serviços terceirizados. Em comparação com o ano de 2020, a redução orçamentária deu-se em virtude da diminuição de postos de funcionários contratados nas últimas licitações, que ocorreram em 2020, e contemplaram a supressão decorrente de enxugamento e redução de custos.

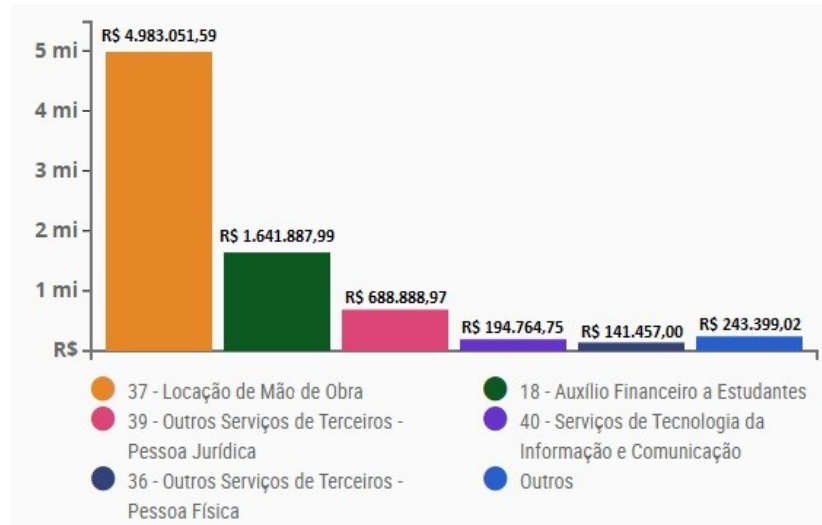
**Gráfico 3** – Orçamento Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2022 - Ifap



**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

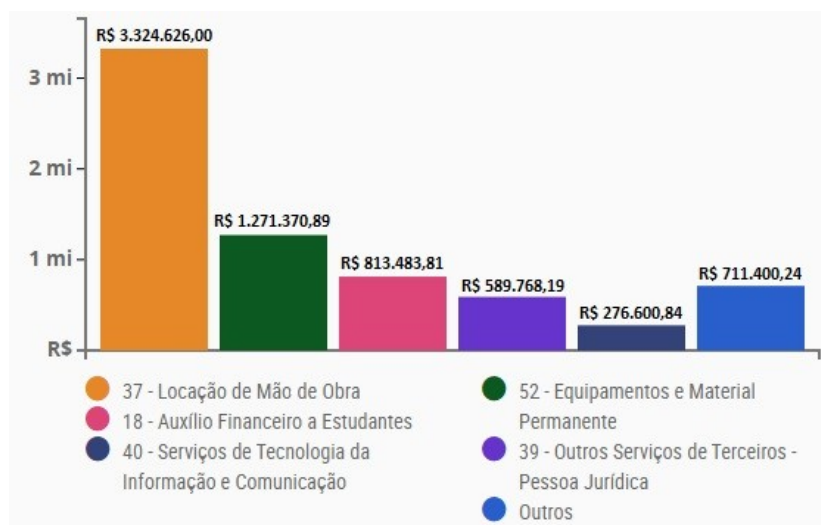
No gráfico 3 nota-se que, no ano de 2022, 34% do orçamento atualizado do Programa 5012 foi destinado para a prestação de serviços terceirizados. Em comparação com o ano de 2021, o aumento orçamentário deu-se em virtude dos reajustes/repactuações dos contratos, bem como nova contratação realizada para o serviço de limpeza para os *campi* Oiapoque, Porto Grande e Laranjal do Jari.

Em sequência, quanto à disponibilização dos recursos financeiros, os gráficos 4, 5 e 6 representam as despesas pagas do programa orçamentário federal 5012 (Educação Profissional e Tecnológica), nos anos de 2020, 2021 e 2022, pelo Ifap.

**Gráfico 4** – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2020 - Ifap

**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

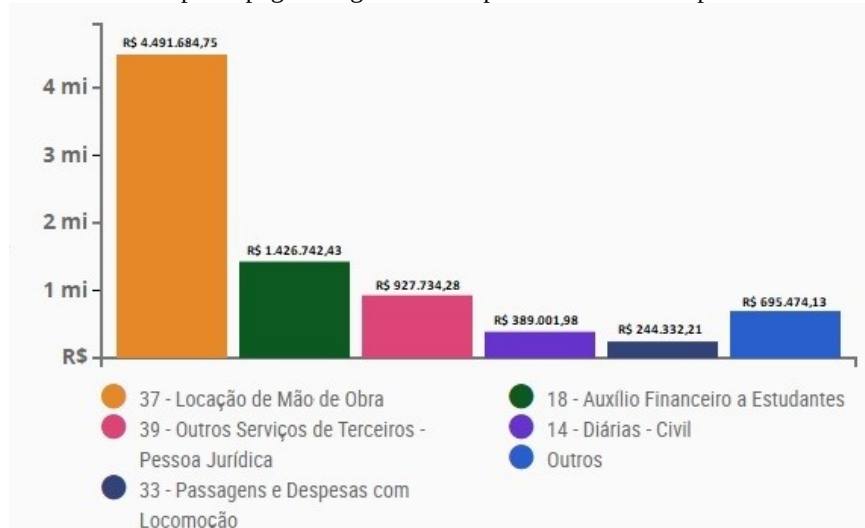
No gráfico 4 é possível observar que no ano de 2020, do total de R\$ 7.893.449,32 pagos, pelo Ifap, em despesas do programa orçamentário federal 5012 para Educação Profissional e Tecnológica, o valor de R\$ 4.983.051,59 (63%) foi referente ao pagamento das empresas terceirizadas.

**Gráfico 5** – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2021- Ifap

**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

No gráfico 5 nota-se que, no ano de 2021, do total de R\$ 6.987.249,97 pagos, pelo Ifap, em despesas do programa orçamentário federal 5012 para Educação Profissional e Tecnológica, o valor de R\$ 3.324.626,00 (48%) foi destinado aos serviços terceirizadas.

**Gráfico 6** – Despesas pagas Programa 5012 por elemento de despesa exercício 2022- Ifap



**Fonte:** Portal da Transparência Federal (2022)

Por meio do gráfico 6 observa-se que, até novembro de 2022, do total de R\$ 8.174.969,78 pagos, pelo Ifap, em despesas do programa orçamentário federal 5012 para Educação Profissional e Tecnológica, o valor de R\$ 4.491.684,75 (55%) foi destinado aos serviços terceirizadas.

#### 4.1.2 Identificação dos agentes de gestão e fiscalização do Ifap

A estrutura existente no Ifap, para a atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos terceirizados vigentes, está especificada no quadro 5. Destaca-se que os gestores e fiscais são designados por meio de Portaria emitida pela autoridade máxima competente.

**Quadro 5** – Estrutura da fiscalização contratos terceirizados Ifap – 2020 a 2022

Nº contrato	Objeto	Nº funcionários	Agentes de fiscalização		
			Fiscal técnico	Fiscal administrativo	Gestor de contrato
05/2020	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campus Macapá	28	1 titular 1 substituto	1 titular 1 substituto	1 titular 1 substituto

Nº contrato	Objeto	Nº funcionários	Agentes de fiscalização		
			Fiscal técnico	Fiscal administrativo	Gestor de contrato
08/2020	Contratação serviço vigilância patrimonial armada – todos os campi	52	5 titulares (1 por <i>campi</i> ) 5 substitutos (1 por <i>campi</i> )	1 titular 1 substituto	1 titular 1 substituto
10/2020	Contratação serviço apoio administrativo técnico e operacional – Reitoria e todos os campi	32	6 titulares (1 por <i>campi</i> ) 6 substitutos (1 por <i>campi</i> )		
09/2022	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campus Santana	11	1 titular 1 substituto		
10/2022	Contratação serviço de limpeza e conservação – Campus Porto, Laranjal e Oiapoque	27	3 titulares (1 por <i>campi</i> ) 3 substitutos (1 por <i>campi</i> )		
Total		150	16 titulares 16 substitutos		

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Do quadro 5 depreende-se que o gestor de execução de contrato e o fiscal administrativo tem responsabilidade para acompanhar e dar suporte à fiscalização técnica de 16 fiscais técnicos e, na ausência destes, acompanhar os seus substitutos; e apreciar documentações para garantia de direitos trabalhistas e previdenciários de 150 funcionários, além de averiguar a habilitação técnica e jurídica das empresas contratadas e demais rotinas estabelecidas na Instrução Normativa nº 5/2017 – MPOG e Decreto nº 11.246/2022.

#### 4.2 ETAPA 2: ENTREVISTA

O objetivo da entrevista foi também de coletar dados e informações acerca da problemática da pesquisa, de maneira a subsidiar os resultados da investigação. Para tanto, foi utilizado um questionário, elaborado com questões abertas (Apêndice A), com a finalidade de coletar depoimentos dos participantes da pesquisa de forma espontânea e voluntária. O instrumento foi aplicado a 36 servidores que exercem ou já exerceram o encargo de gestor e fiscal de contratos, considerando os tipos de serviços terceirizados, no período de 2020 a 2022, no Ifap.

O corpus da pesquisa considerou 20 respondentes. Entre os participantes, três (15%) são do sexo feminino e 17 (85%) do sexo masculino, conforme tabela 1.

**Tabela 1** – Sexo dos participantes da entrevista

Sexo	Quantidade de participantes	%
Feminino	3	15
Masculino	17	85
Total	20	100

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Em relação ao vínculo, os respondentes são servidores efetivos do Ifap, e quanto ao grau de formação acadêmica, 15 (75%) possuem nível de especialização *lato sensu* (pós-graduação), enquanto que cinco (25%) são graduados, conforme tabela 2.

**Tabela 2** – Grau de instrução dos participantes da entrevista

Grau de instrução	Quantidade de participantes	%
Graduação	5	25
Pós-graduação	15	75
Total	20	100

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Quanto ao tempo de serviço no Instituto, conforme observa-se na tabela 3, 70% dos participantes tem de 5 a 6 anos, os quais são provenientes do último concurso público ocorrido no Ifap.

**Tabela 3** – Tempo de serviço no Ifap dos participantes da entrevista

Tempo de serviço	Quantidade de participantes	%
3  -----  4	2	10
5  -----  6	14	70
7  -----  8	4	20
Total	20	100

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Considerando o tempo de serviço no Ifap, a maioria dos participantes (80%) atua na fiscalização há 3 e 4 anos, o que se depreende que a maioria dos concursados, mais recentes, encontram-se alocados nas atividades de gestão e fiscalização de contratos, conforme tabela 4.

**Tabela 4** – Tempo de fiscalização de contratos pelos participantes da entrevista

Tempo de fiscalização	Quantidade de participantes	%
1  -----  2	2	10
3  -----  4	16	80
5  -----  6	2	10
Total	20	100

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Acerca da quantidade de contratos fiscalizados pelos entrevistados, especificada na tabela 5, verifica-se que a maioria (65%) dos agentes de fiscalização são responsáveis pelo acompanhamento médio de quatro contratos. Dentre esses contratos estão os de serviços terceirizados e demais serviços contínuos e não contínuos. É importante reforçar que a atividade de gestão e fiscalização é um encargo a mais para o servidor, unido às atribuições próprias do cargo efetivo.

**Tabela 5** – Número de contratos fiscalizados pelos participantes da entrevista

Nº de contratos fiscalizados	Quantidade de participantes	%
1  -----  2	1	5
3  -----  4	13	65
5  -----  6	2	10
7  -----  8	2	10
9  -----  10	2	10
Total	20	100

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).



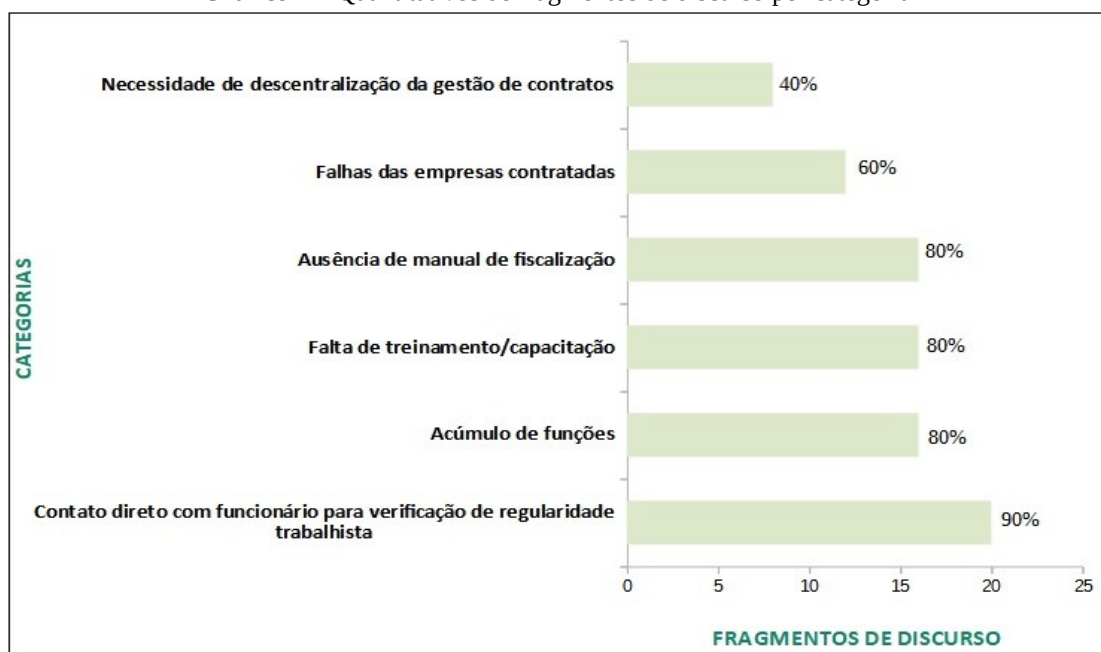
Feito o levantamento e a análise quantitativa da entrevista, restou então realizar a análise das respostas qualitativas, para o que se empregou o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), uma metodologia utilizada para abordar dados coletados por meio de pesquisas de opinião ou questões abertas e que permite descrever a representação subjetiva de determinado fenômeno existente no pensamento coletivo (LEFÉVRE, 2017).

Após a primeira etapa, de obtenção dos depoimentos, procedeu-se a redução do discurso. Nesse momento, cada depoimento foi analisado individualmente e foram selecionados os trechos mais relevantes, que respondem às perguntas efetuadas, resultando nas expressões chave (EC). Após a seleção dos trechos com EC, procedeu-se a busca de sentido. Essa terceira etapa buscou identificar as ideias centrais (IC) das respostas dadas.

Na quarta etapa foi realizada a categorização, reunindo os depoimentos que apresentam ideias semelhantes em categorias com nomes atribuídos para expressar o sentido comum, para se chegar a um ponto comum consensual, alcançando o DSC, usado, nesse sentido, para identificar, dentre um conjunto de indivíduos, quais são os pensamentos semelhantes a respeito da gestão e fiscalização de contratos.

A partir da análise das respostas dos servidores e aplicação do DSC, foi possível identificar seis categorias centrais que representam o entendimento desse público em relação à gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Para esse coletivo, o acúmulo de funções é a principal dificuldade na gestão e fiscalização de contratos (80%), associada com a falta de treinamento/capacitação na área (80%), e ausência de manual e procedimentos institucionalizados na instituição (80%). Os entrevistados consideram necessária a descentralização da gestão de contrato (40%). Emergiu, também, da análise de dados a categoria de falhas das contratadas na execução dos contratos (60%), bem como contato direto com funcionário para fins de verificação de regularidade trabalhista (90%). O gráfico 7 ilustra a distribuição dos fragmentos de discurso, isto é, a quantidade de expressões-chave (EC) extraídas das respostas dos participantes dentro de cada categoria.

Gráfico 7 – Quantitativos de fragmentos de discurso por categoria



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Da análise do gráfico 7, tem-se que o **acúmulo de funções**, que envolve a junção das atribuições do cargo efetivo mais o encargo de gestão e fiscalização, foi uma das categorias com maior predominância de ideias centrais. A partir da análise das expressões-chave, foi possível elaborar o seguinte discurso síntese:

*O acúmulo de funções infelizmente é uma realidade dentro do serviço público. Além das atribuições normais do cargo, é inviável para mim exercer dentro dos critérios satisfatório a fiscalizações mais de 4 contratos, simultaneamente. Há necessidade de se fazer a distribuição dessas atribuições a mais colaboradores dentro da instituição ou setor/coordenação pra essa atividade, levando em consideração a natureza do objeto a ser fiscalizado. Ou ainda, poderia ser criado um setor com atribuições exclusivas de fiscalização; ou também, poderia ser dada uma bonificação para exercício da atividade, que a depender do campi, onde geralmente tem um número pequeno de pessoas para exercer, vinda a sobrecarga, pelo menos se faria jus a uma remuneração extra para essa designação.*

Essa categoria é refletida em maior grau junto aos *campi*, os quais possuem uma estrutura organizacional administrativa pequena, composta de, aproximadamente, sete pessoas para cuidar da área administrativa, financeira, patrimonial, logística e transporte. Nesse caso, é comum que apenas um servidor acumule a fiscalização de vários contratos. No entanto,

sendo uma conjuntura necessária, o ideal é que os servidores tenham ferramentas, apoio e suporte devido.

Outra categoria com predominância na quantidade de fragmentos representativos foi a **falta de treinamento/capacitação** para o exercício da atividade de gestão e fiscalização, conforme demonstra discurso síntese:

*Os cursos de capacitação, quando ofertados pelo Ifap, carecem de maior enfoque nas responsabilidades e desempenho de determinada tarefa, e não estão sendo suficientes para uma boa aptidão na área de fiscalização de contratos. Recentemente, a instituição ofertou um curso in company que abordou mais sobre contratação e pregoeiro do que sobre a atividade de fiscalizar e acompanhar as empresas contratadas. Realizo, algumas vezes, voluntariamente, cursos em plataformas gratuitas da internet, ou quando surgem as dúvidas, procuro servidores com um pouco mais de experiência na área para auxílio, ou ainda, a solicito apoio junto a outros órgãos públicos. Para os serviços terceirizados essa falta de treinamento é ainda mais difícil devido especificidades desse tipo de contrato. Não me considero preparado para a tarefa de fiscalização, pois a área é bem abrangente e complexa, necessitando de constante atualização.*

Com intensidade de predominância parecida com as categorias anteriores, a **ausência de manual de fiscalização** possui fragmentos que são percebidos como distanciadores de padronização e otimização das demandas da atividade de gestão e fiscalização, conforme demonstra o discurso síntese:

*Desconheço a existência de manual de fiscalização de contratos de serviços na instituição, ou se existe, ainda não tive o devido acesso. Geralmente, sou designado por meio de portaria para ser fiscal de algum contrato, e no caso dos serviços terceirizados, recebo um e-mail com algumas orientações, contendo o termo de referência, a ordem de serviço, a nota de empenho e o modelo de relatório de acompanhamento. No Ifap, existe a falta de manual de fiscalização; de editais e contrato mais sistemáticos; falta de apoio institucional; falta de apoio jurídico para dúvidas relacionadas à fiscalização; falta de padronização dos instrumentos de fiscalização; falta de capacitação a todos servidores independentemente de estar ou não como fiscal, não só para fiscalizar como também para todas as etapas de contratação. Para maior eficiência, o primeiro passo deve ser a elaboração do Manual de Procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados; Padronização do instrumento de controle da fiscalização técnica; Padronização do instrumento de controle da fiscalização administrativa; Capacitação para o acompanhamento de contratos de serviços terceirizados (ex. obrigações trabalhistas, previdenciárias); Pesquisa de satisfação por Unidades/Centros em que o serviço terceirizado contrato é executado. É importante ainda reuniões semestrais entre gestores e entre fiscais para troca de experiência.*

A quarta forma pela qual a atividade de gestão e fiscalização é percebida, e se destaca, trata-se das **falhas das empresas contratadas**. Os entrevistados apontaram fragmentos de que as inconsistências causadas pelas empresas quando não executam suas obrigações contratuais, acabam impactando e gerando dificuldades para a fiscalização. O percentual de fragmentos só não foi maior pelo fato de que os entrevistados atuam em contratos distintos, sendo que nem todas as empresas são má executoras de serviços. Dessa categoria tem-se o seguinte discurso síntese:

*O contrato de limpeza e conservação é um dos mais problemáticos. No decorrer de sua execução é rotineiro a contratada apresentar alguma pendência de obrigação. Existe a necessidade de planejamento mais eficaz e sistemático no planejamento da contratação. Existem diversas variáveis no decorrer da fiscalização de contratos, que exigem cobrança massiva para que haja sempre a contrapartida obrigada contratualmente pela empresa. Outro ponto é a necessidade de cumprimento de prazos pelas contratadas, nossa dificuldade geográfica e logística e as dificuldades de encontrar insumos e tecnologia no mercado local que atendam a curto prazo as necessidades dessas atividades contratuais. Quando nos deparamos com as situações acima, se faz necessário, após reiteradas tentativas de negociações quando infrutíferas ou não ocorrendo o resultado esperado, a necessidade de encaminhamento para sancionamento, mesmo que a resposta ao problema enfrentado pela Administração possa se resolver, haja vista o caráter pedagógico da sanção e a construção de maturidade governamental por parte das empresas contratadas.*

Sobre essa categoria é importante mencionar que as falhas contratuais são mais insistentes nos *campi* distantes, a exemplo de Laranjal, Oiapoque, Pedra Branca e Porto Grande, nos quais existe uma quase regularidade de não entrega de insumos e demais materiais necessários para a execução dos serviços, bem como os representantes das empresas (prepostos) não visitam o local de prestação de serviços com frequência, pela distância, deixando as equipes de trabalhadores sem o devido direcionamento. Os serviços de limpeza são os mais difíceis de fiscalizar, conforme relatos dos fiscais.

**A necessidade de descentralização da gestão de contratos** apresentou fragmentos que envolvem a organização estrutural do Ifap, uma vez que o gestor de execução de contratos é servidor designado na Reitoria, que efetua a gestão dos serviços de forma centralizada, com auxílio dos fiscais técnicos e administrativos. Para os serviços terceirizados, os *campi* só tem a figura do fiscal técnico, estando o fiscal administrativo e o gestor centralizados na Reitoria. Quanto a essa categoria, obteve-se o seguinte discurso sintetizado:

*As atividades de fiscalização poderiam ser melhoradas se a gestão do contrato passasse a ser descentralizada, e cada campi pudesse gerenciar os seus contratos de serviços continuados com mão de obra. A centralização dificulta soluções imediatas de demandas.*

Cabe salientar que a centralização da contratação e gestão de contratos terceirizados foi assim definida no Ifap em virtude de necessidade de atendimento de interesse nacional, da Administrativas de Serviços Gerais (UASG), que implicou na centralização de contratações, em atendimento ao art. 3º da Portaria SEGES/ME nº 13.623/2019. Contudo, centralizar processos não podem ser feitos apenas para atendimento de normas, mas deve-se dotar as unidades de recursos capazes de contribuir com a sua adequação ao novo cenário.

Por último e propositadamente, foi deixada a categoria **contato direto com funcionário para verificação de regularidade trabalhista** para abordagem. Primeiro porque 18 respondentes, fiscais técnicos, informaram que verificam se a empresa terceirizada está efetuando o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos colaboradores (vale transporte, vale refeição/alimentação, etc.) diretamente junto ao colaborador. De acordo com o discurso síntese:

*Verifico a regularidade trabalhista da empresa pedindo ao colaborador para me enviar uma cópia do contracheque. Faço comunicação direta com cada um dos colaboradores.*

Nesse prisma, observa-se que os fiscais tem conhecimento limitado acerca dessa questão. Em suma, a recepção e análise de documentação para fins de averiguação de cumprimento trabalhista, fiscal e previdenciário, é função do fiscal administrativo, nos termos da IN nº 05/2017 e Decreto nº 11.246/2022. E os fiscais estão lotados na Reitoria junto com o gestor de contrato. Além disso, a administração não pode agir com ingerência junto aos funcionários da contratada, de maneira a se evitar conflitos. Tal obrigação consta nos termos de referência das contratações. A partir dos discursos apresentados e analisados, é possível observar que a área de gestão e fiscalização de contratos do Ifap carece de melhorias em seu processo.

### 4.3 ETAPA 3: MAPEAMENTO DE PROCESSO PELA VERSÃO AS IS

Antes de mapear o processo faz-se necessário fazer a sua identificação. O ciclo de gestão por processos BPM, já apresentado nesta pesquisa, demonstra que a primeira fase do mapeamento é a *identificação do processo*. Desse modo, após o levantamento de dados e análise das informações, identificou-se o processo necessário de mapeamento que faz parte do macroprocesso das contratações públicas, denominado de processo de **gestão e fiscalização de contratos terceirizados no Ifap**.

As atividades, procedimentos e documentos deste processo encontram-se organizados no Sistema Unificado de Administração Pública (Suap), que é o sistema de processo eletrônico da instituição. No Suap, cada contrato possui um processo eletrônico próprio referente à fiscalização e pagamento. Foram analisados os contratos de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, executados no Ifap nos anos 2020, 2021 e 2022, conforme delimitação desta pesquisa.

Escolhido o processo desse estudo, selecionou-se seus subprocessos para fins de mapeamento pela sua relevância processual e necessidade de consonância com a legislação vigente sobre o tema. Assim, na presente pesquisa são detalhados três subprocessos:

- *Realizar fiscalização técnica de contrato terceirizado.*
- *Realizar fiscalização administrativa de contrato terceirizado.*
- *Realizar gestão de execução de contrato terceirizado.*

Vale lembrar que o mapeamento desses subprocessos podem ocorrer subdivididos em atividades, conforme a importância e extensão.

O passo seguinte foi desenhar o fluxo atual (*AS-IS*) de cada um dos subprocessos. Essa etapa resultou em uma representação gráfica das atividades agrupadas e de demais fatores que puderem ser observados para complementar o processo.

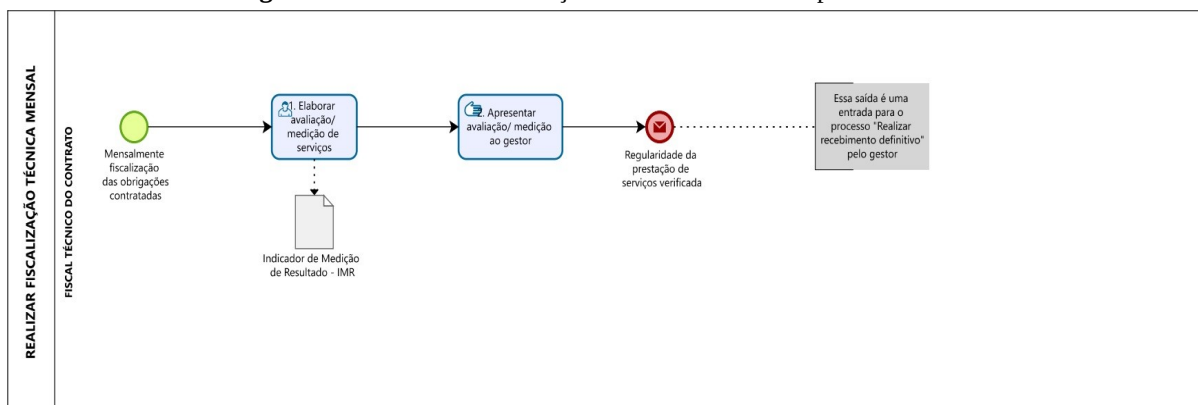
Para o desenho do fluxograma, adotou-se a notação BPMN (*Business Process Management Notation*), utilizada por grande parte das organizações públicas e privadas e que determina uma simbologia padrão de representação das atividades em fluxos de processos.

Como ferramenta, optou-se pela utilização do BIZAGI. Tal *software* foi escolhido por se tratar de ferramenta gratuita, que se utiliza da Notação BPMN, simplificando e agilizando a modelagem, manualização e publicação de processos.

Ao realizar o mapeamento da situação atual do processo, seguiu-se uma sequência lógica de detalhamento dos subprocessos e suas atividades, do início ao fim do processo, identificando as tarefas críticas e os gargalos quando do não atendimento aos procedimentos estabelecidos na IN nº 05/2017 e Decreto nº 11.246/2022.

O mapeamento iniciou-se pelas **atividades de fiscalização técnica**. O fiscal técnico, após designado, atua *in loco* nas unidades do Ifap, de maneira a acompanhar e avaliar a execução dos serviços nos moldes de como foram contratados. Em síntese, conforme se observa na figura 12, numa fiscalização mensal, esse agente faz uso de um documento chamado de Indicador de Medição de Resultado (IMR), para relatar e aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de desempenho da contratação.

**Figura 12** – Realizar fiscalização técnica mensal – mapeamento AS IS



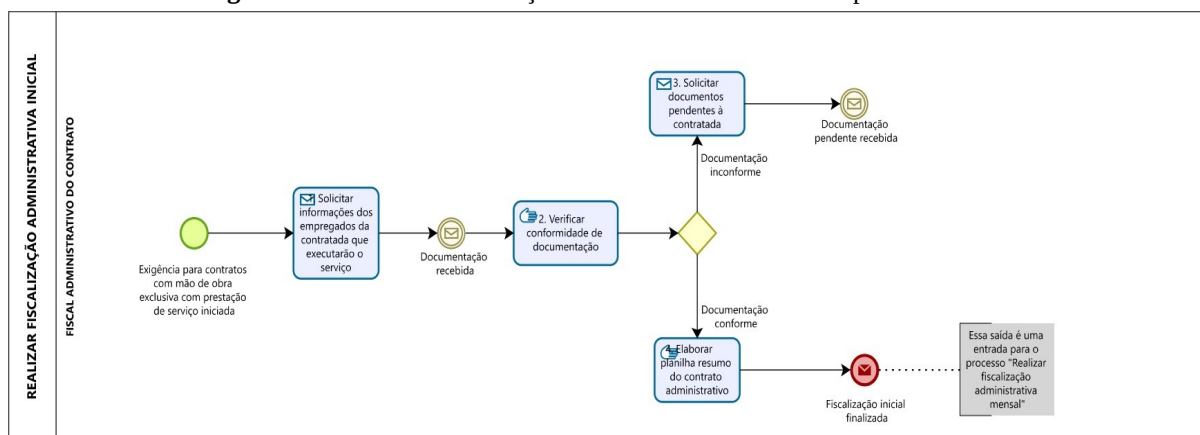
**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

O anexo VIII–A da IN nº 05/2017 e o art. 22 do Decreto nº 11.246/2022 apresentam uma sequência de procedimentos a serem seguidos pelos fiscais técnicos. Pela análise da figura 12 identifica-se que faltam algumas importantes atividades, a exemplo de fiscalização periódica (diária, semanal) para fins de identificação e registro de ocorrências; verificação de necessidade de pesquisa de satisfação junto ao público usuário do serviço; apresentação do IMR e outras avaliações ao preposto da contratada, para fins de sanar irregularidades e buscar melhorias na prestação dos serviços e, ainda, a avaliação de riscos desta etapa de fiscalização.

Após o mapeamento da fiscalização técnica, realizou-se a análise da situação atual das **atividades de fiscalização administrativa**. O fiscal administrativo, após designado, exerce sua função centralizada na Reitoria, em um setor específico, de maneira a acompanhar os 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. Nesse sentido, existe uma fiscalização de início de contrato, conforme figura 13, e a fiscalização administrativa mensal, demonstrada na figura 14.

**Figura 13** – Realizar fiscalização administrativa inicial – mapeamento AS IS



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

O anexo VIII–B da IN nº 05/2017 e o art. 23 do Decreto nº 11.246/2022 apresentam uma sequência de critérios e procedimentos a serem seguidos pelos fiscais administrativos. Pela análise da figura 13 identifica-se que faltam algumas importantes atividades, a exemplo de verificação de existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, e avaliação dos riscos desta etapa de fiscalização.

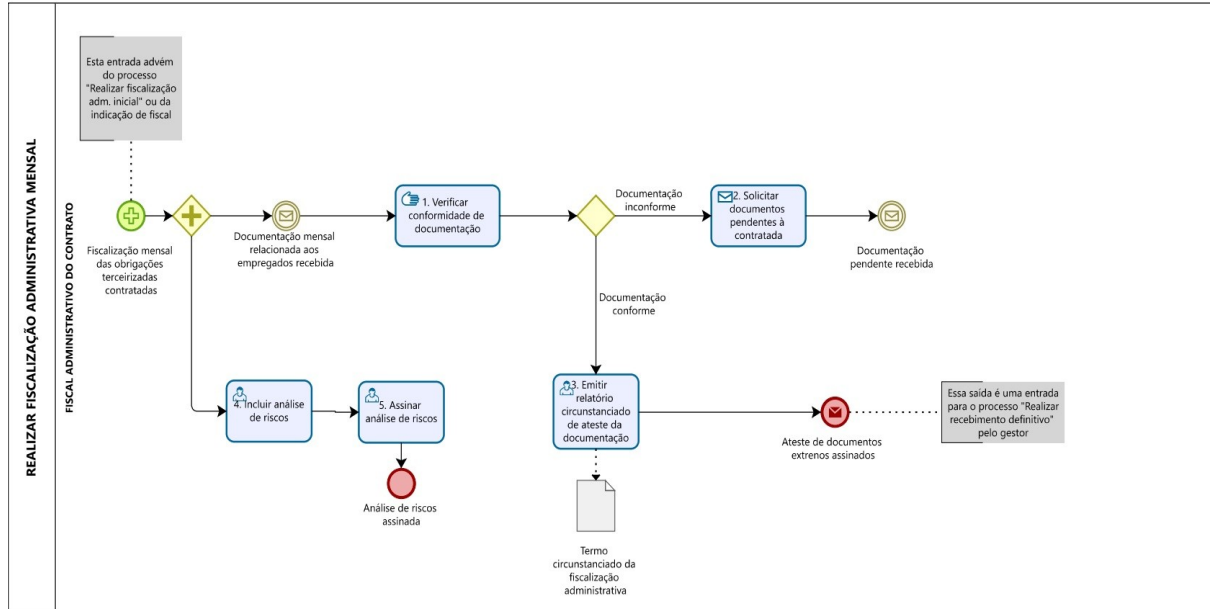
É importante mencionar que na planilha-resumo do contrato, descrita na figura 13, após análise no processo eletrônico Suap, constam apenas detalhamentos quantitativos, faltando a análise das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos funcionários quanto à data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho. Falta ainda a discriminação de eventuais obrigações adicionais constantes na Convenção Coletiva de Trabalho para as empresas terceirizadas.

No caso de existência de condições insalubres identificadas, o fiscal administrativo deveria registrar que tal condição obriga a empresa a fornecer determinados equipamentos de proteção individual (EPI). Não foi encontrado, dentre os processos eletrônicos e e-mail, qualquer documento acerca desse assunto.



Observa-se que a maior parte das demandas do fiscal administrativo tem sido deixadas a cargo do gestor de contrato, como será abordado adiante.

**Figura 14** – Realizar fiscalização administrativa mensal – mapeamento AS IS



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

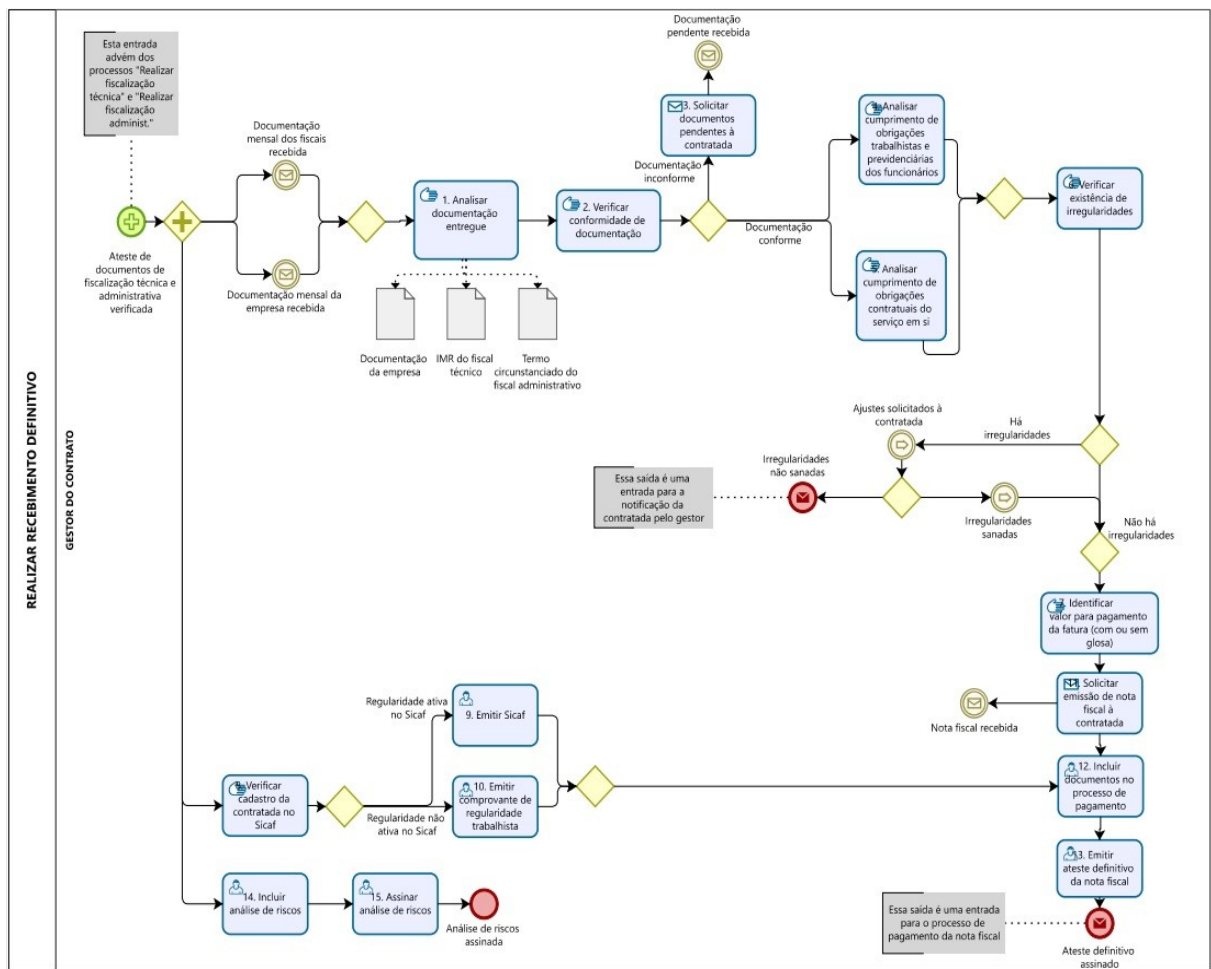
Ainda conforme estabelecido no anexo VIII–B da IN nº 05/2017 e o art. 23 do Decreto nº 11.246/2022 sobre procedimentos de fiscalização administrativa, da análise da figura 14 depreende-se que faltam inúmeras atividades e tarefas a serem executadas pelo fiscal. Frise-se que a averiguação dos documentos, constantes nos processos eletrônicos, revelam que maior parte do trabalho que seria do fiscal administrativo está sendo realizado pelo gestor do contrato. A conformidade documental do fluxo, na figura 14, trata de quantidade e tipos de documentos, não leva em consideração uma verificação minuciosa e detalhada acerca dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais do funcionário.

Antes do termo circunstanciado da fiscalização, na figura 14, deve ser elaborado um resumo da fiscalização administrativa, que trate das informações trabalhistas dos empregados, de FGTS, INSS, cálculo de medição dos serviços, cálculo do valor a ser destinado à conta-depósito vinculada, dentre outros documentos e exigências elencadas nas normas, como passíveis de fiscalização.

Para finalizar o mapeamento AS IS, procedeu-se à abordagem da análise do subprocesso de **atividades de gestão de execução** dos contratos, que trata da coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa, bem como da fiscalização setorial e pelo público usuário, se houver. No Ifap, atualmente, a configuração do processo de gestão e fiscalização de contratos contempla o gestor e os fiscais técnico e administrativo.

Em síntese, na figura 15 o nome da atividade mapeada é “*realizar recebimento definitivo*” porque essa é a principal e regular atribuição do gestor enquanto agente de fiscalização, que concretiza o ateste da execução dos serviços. No entanto, observa-se na ilustração que a maior parte das atividades e tarefas detalhadas são de análise documental, cuja atribuição é devida ao fiscal administrativo.

**Figura 15** – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – mapeamento AS IS



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

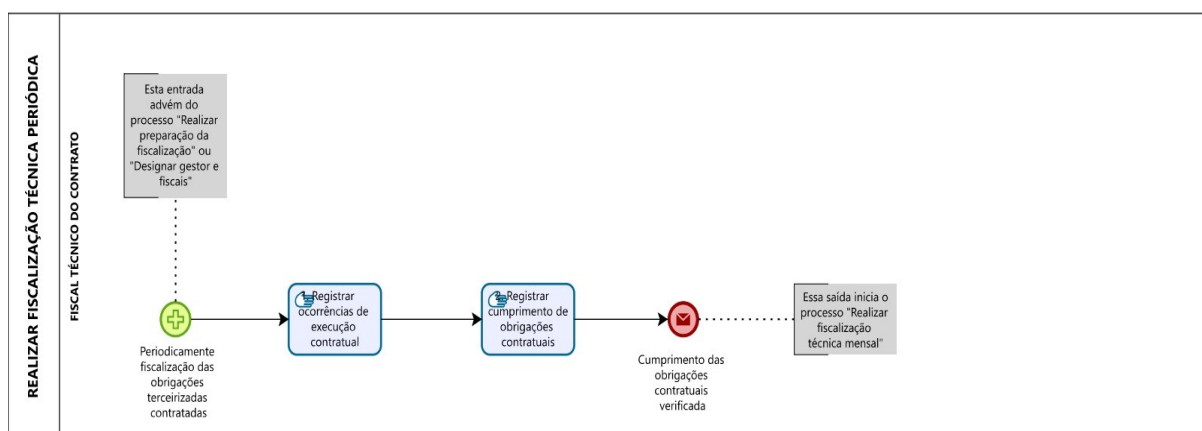
As atribuições do gestor de execução de contratos estão estabelecidas no Capítulo V da IN nº 05/2017 e no art. 21 do Decreto nº 11.246/2022, sendo especificamente: acompanhar os registros de ocorrências e medidas tomadas pelos fiscais; acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para empenho e pagamento; elaborar relatório de verificação da necessidade de adequações do contrato para atendimento da administração; providenciar os atos preparatórios e encaminhar ao setor competente para instrução processual acerca de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros; coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato; realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato; elaborar o relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato.

#### 4.4 ETAPA 4: MODELAGEM DE PROCESSO PELA VERSÃO *TO BE*

Com os dados levantados na etapa anterior, procedeu-se à modificação do fluxo desenhado inicialmente (*AS IS*) para se obter o desenho final pretendido da modelagem (*TO BE*). Nesse momento, os fluxos foram adaptados, bem como novos fluxos foram criados com o objetivo de buscar resolver os problemas e gargalos levantados, e implementar as oportunidades de melhorias identificadas, em adequação às exigências normativas.

As figuras 16 e 17 representam o redesenho para o subprocesso de **atividades de fiscalização técnica**.

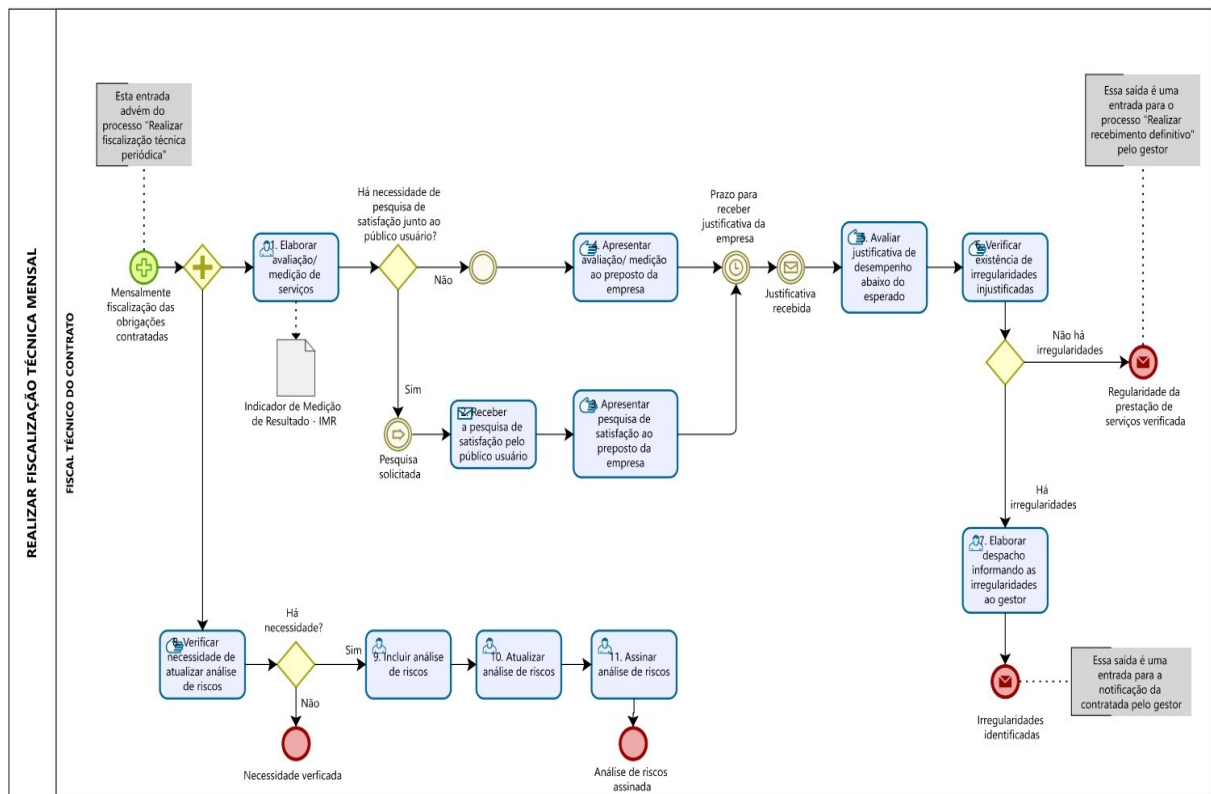
**Figura 16** – Realizar fiscalização técnica periódica – modelagem *TO BE*



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

A figura 16 representa a criação de um novo fluxo, que se trata da **fiscalização técnica periódica**, uma vez que é necessário o registro de ocorrências de inconsistências, bem como o registro do cumprimento das obrigações contratuais. O IMR, em geral, não contém informações acerca de eventos, incidentes ou acontecimentos de situações relevantes, atinentes ao contrato, acerca dos serviços e funcionários. Geralmente as informações são enviadas por e-mail ou por aplicativo de mensagem. Portanto, de maneira a elucidar e formalizar os fatos, é importante que se crie procedimentos para orientar os fiscais, por meio da.

**Figura 17** – Realizar fiscalização técnica mensal – modelagem TO BE

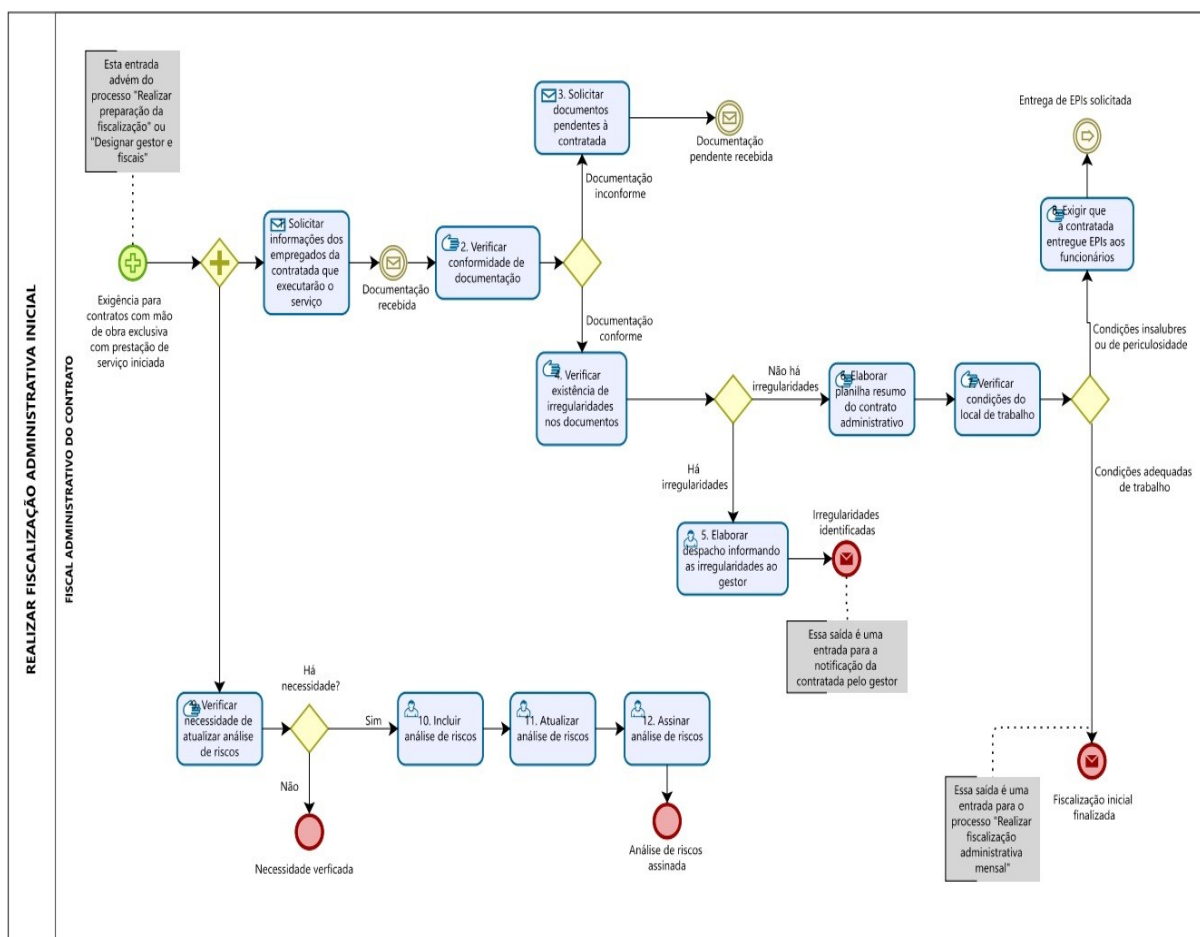


**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

A figura 17 é o redesenho da **fiscalização técnica mensal**, com maior detalhamento das atividades e tarefas, para fins de melhor direcionamento dos agentes e atendimento do disposto nas normas, suprindo os gargalos apontados no mapeamento AS IS. Importante mencionar sobre a inclusão de atividades e tarefas sobre análise de riscos, sendo uma exigência do §1º do art. 26 da IN nº 05/2017.

Quanto ao redesenho dos subprocessos de **atividades de fiscalização administrativa**, a atual proposta encontra-se ilustrada nas figuras 18 e 19.

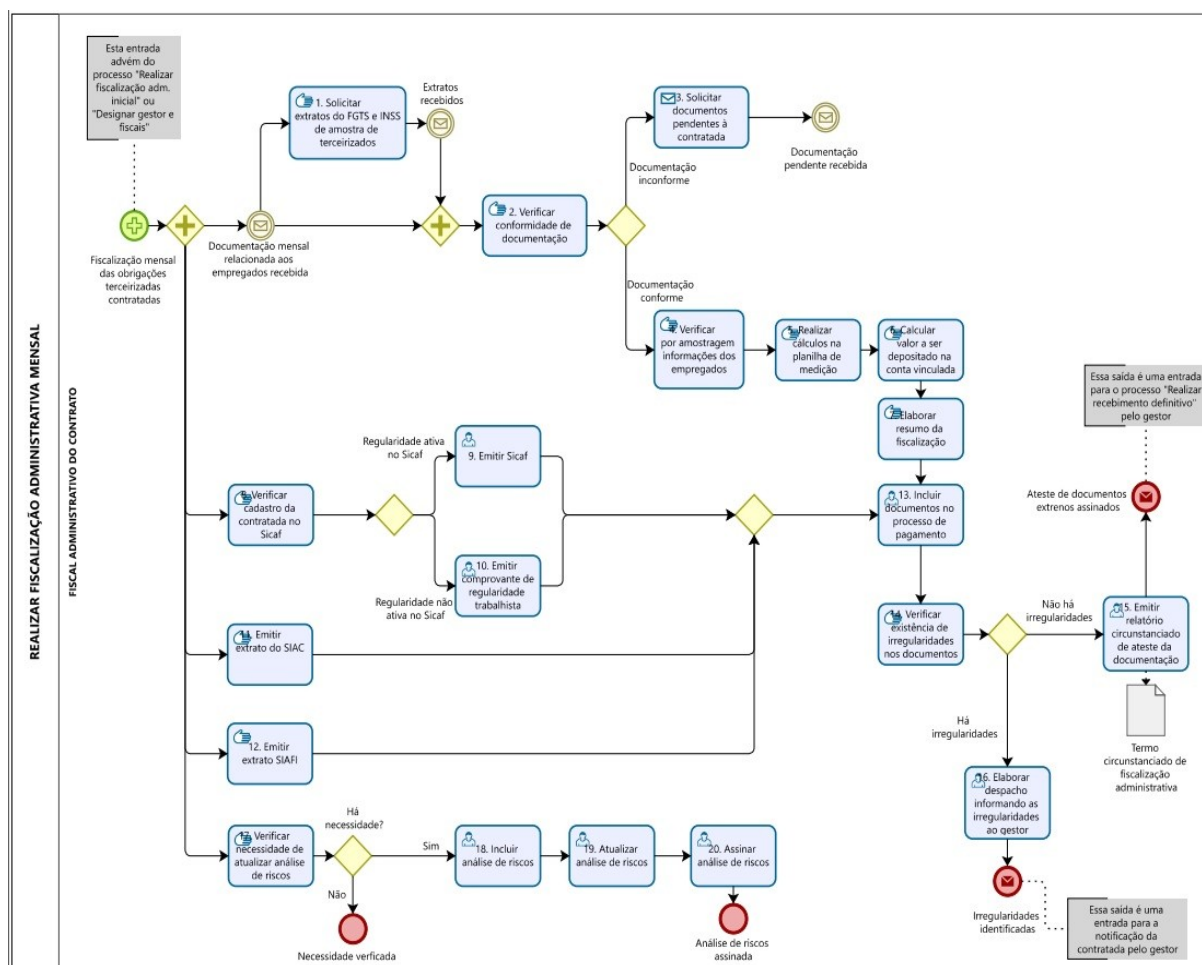
**Figura 18** – Realizar fiscalização administrativa inicial – modelagem *TO BE*



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Na **fiscalização administrativa inicial**, figura 18, foram incluídas as tarefas de suma importância acerca da verificação de condições do local de trabalho que ensejam necessidade de EPI e, ainda, foram englobadas as tarefas que antes estavam sendo deixadas à cargo do gestor.

Figura 19 – Realizar fiscalização administrativa mensal – modelagem TO BE

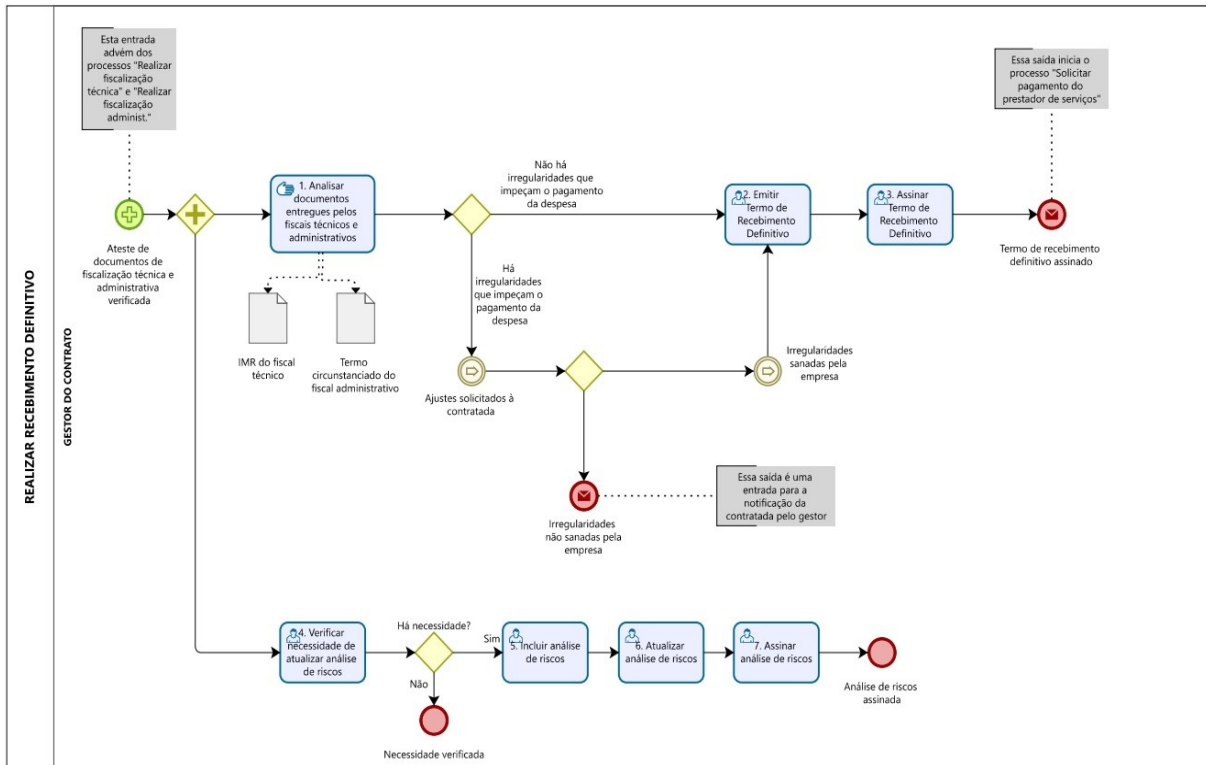


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

No que se refere à **fiscalização administrativa mensal**, figura 19, também foram compreendidas as tarefas exigidas pelas normas, e que não foram consideradas no fluxo AS IS porque, na prática, não estão sendo realizadas pelos fiscais. Em ambas as ilustrações 18 e 19 observa-se um aumento significativo das atividades e tarefas, isso porque fez-se necessário maior especificação dos procedimentos, visto ser uma fiscalização de muitos detalhes, talvez a mais complexa de todo o processo, que exige capacitação e treinamento adequados acerca das áreas trabalhista, previdenciária e fiscal.

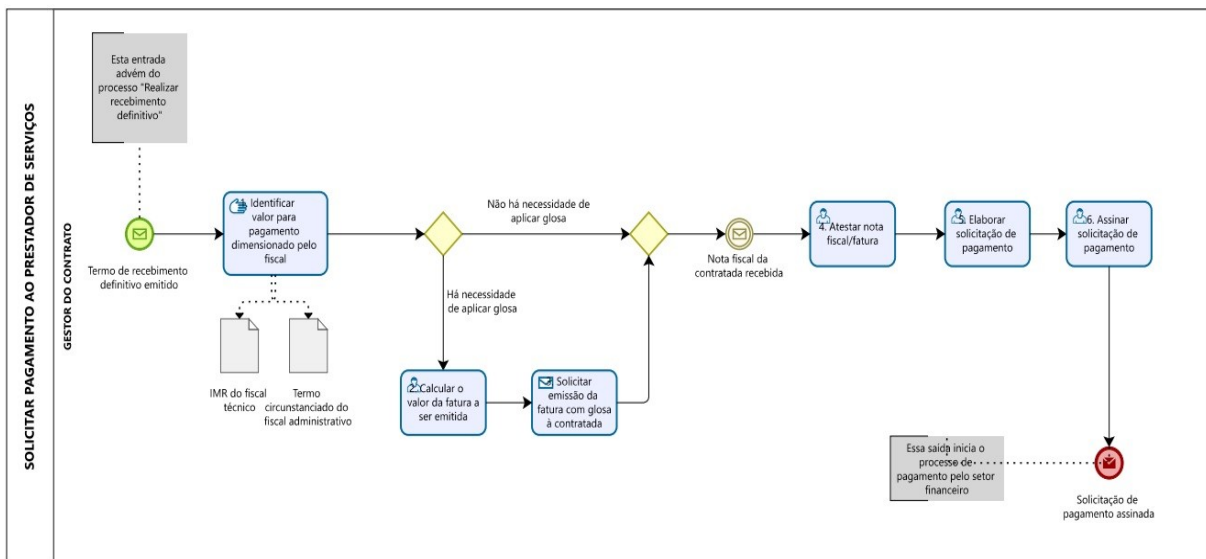
Sobre a análise de riscos, sendo uma exigência do §1º do art. 26 da IN nº 05/2017, foram acrescentadas tarefas, pois nos processos eletrônicos averiguados, foram encontrados os mesmos mapas de riscos anexados repetidamente, sem uma análise concreta. Para finalizar a modelagem TO BE, apresenta-se a abordagem do redesenho do subprocesso **atividades de gestão de execução** dos contratos, constando nas ilustrações 20 e 21.

Figura 20 – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – modelagem TO BE



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 21 – Solicitar pagamento ao prestador de serviços – modelagem TO BE



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Esse subprocesso foi o mais redesenhado, dentre os outros, uma vez que se identificou que o gestor de contrato vem desempenhando atribuições que não lhes são exigíveis, legalmente. No entanto, tal atuação tem sido essencial para que o estabelecido nas normas seja cumprido.

O gestor de execução do contrato tem diversas atribuições, conforme elencadas no mapeamento *AS IS*, no entanto, a maior parte de suas demandas são referentes à coordenação, orientação e direcionamento dos demais agentes de fiscalização; bem como elaboração de relatórios para composição de processo de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros. Nesse sentido, essas atividades irão compor outros processos de responsabilidade de outros setores ou departamentos do Ifap, que não são objeto de estudo desta dissertação.

Por esse motivo, o fluxo das atividades executadas pelo gestor de execução de contratos restringiu-se ao **recebimento definitivo** (figura 20) dos serviços e à **solicitação de pagamento** (figura 21) desses serviços, que são as tarefas corriqueiras e regulares desse agente, sendo necessário o devido aprimoramento.

No mapeamento *AS IS*, as atividades de receber em definitivo o serviço para solicitar o pagamento estavam juntas em um mesmo subprocesso e, inclusive, no recebimento definitivo constavam inúmeras tarefas que descaracterizavam a essência desse ato. Também houve a transposição das tarefas, que não são de competência legal do gestor de execução do contrato, para o subprocesso de fiscalização administrativa, conforme já abordado anteriormente.

Importante mencionar que a figura 21 trata dos procedimentos para alcançar o ateste das faturas que posteriormente serão pagas. Não é o processo de pagamento em si, que é de responsabilidade do setor financeiro da instituição. Outra observação importante é que existem diversos outros subprocessos envolvidos indiretamente no processo de gestão e fiscalização de contratos, no entanto, mapeá-los para modelá-los requer maiores esforços e força de trabalho. Por conseguinte, este estudo alcançou os subprocessos relevantes e foi suficiente para o alcance do objetivo proposto nesta dissertação.



#### 4.5 ETAPA 5: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A presente investigação, cuja natureza é de pesquisa aplicada, foi motivada pela discussão de problemas concretos, de ordem prática, que ocorrem no Instituto Federal de Educação do Amapá. Buscou-se compreender e propor solução para as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados.

O fato da pesquisadora ser integrante e atuante na área em estudo, possibilitou aproximação e discussão junto a outros agentes públicos que exercem o encargo da fiscalização, o que contribuiu com a identificação das principais necessidades. Nesse sentido, foram construídos os produtos listados abaixo, que serão apresentados como proposta de intervenção junto à administração da instituição, e encontram-se apensados neste trabalho.

- **Fluxo do subprocesso Nomear gestor de fiscais do contrato (Apêndice B):** tem o objetivo de designar formalmente gestor e fiscais técnicos, administrativos, setoriais, conforme o caso, para acompanhamento e fiscalização de contrato de serviços. Avalia-se a existência de limitação técnica e/ou necessidade de capacitação para o encargo.
- **Fluxo do subprocesso Realizar preparação para fiscalização (Apêndice C):** após a designação formal do gestor e fiscal, estes elaboram o plano de fiscalização para apresentação em reunião inicial do órgão com a empresa contratada.
- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização técnica periódica (Apêndice D):** realizada a reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, e iniciado o serviço, passa a ocorrer a fiscalização técnica periódica, que trata-se do acompanhamento diário, semanal ou mensal pelos fiscais técnicos, com registro das ocorrências em documento próprio.
- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização técnica mensal (Apêndice E):** tem o objetivo de avaliar/medir a qualidade dos serviços prestados, por meio da condução de pesquisa de satisfação junto ao público usuário, se for o caso, e emissão do instrumento de medição de resultado mensal, como recebimento provisório.
- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização administrativa inicial (Apêndice F):** busca-se verificar se a contratada está regular quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias por meio da análise da documentação inicial entregue (dados pessoais dos funcionários, funções, cargos e salários, carteira de trabalho, exames médicos

admissionais e declaração de responsabilidade pela quitação dos encargos trabalhistas e sociais do contrato).

- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização administrativa mensal (Apêndice G):** trata-se de conjunto de procedimentos mensais, de recebimento e análise de documentos de comprovação de cumprimento dos direitos trabalhistas, sociais e previdenciários dos funcionários. Calcula-se a medição dos serviços, valor a ser depositado em conta-depósito vinculada, faz-se a conferência por amostragem acerca do pagamento dos funcionários. Inclui-se os documentos no processo eletrônico Suap, e emite-se o relatório circunstanciado para fins de ateste provisório.
- **Fluxo do subprocesso Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato (Apêndice H):** é feita a análise dos documentos entregues pelos fiscais técnicos e administrativos, de maneira a identificar se existe irregularidades e/ou descumprimento contratual pela empresa. Emite-se o termo de recebimento definitivo dos serviços, bem como notifica-se a contratada, se for o caso.
- **Fluxo do subprocesso Solicitar pagamento ao prestador de serviços (Apêndice I):** após o recebimento definitivo dos serviços e cálculo do valor devido à contratada, e esta é informada para emitir a fatura mensal. Realiza-se o ateste da nota fiscal, e envio do processo para o setor financeiro, para fins de liquidação e pagamento.
- **Fluxo do subprocesso Indicar aplicação de sanções (Apêndice J):** tem o objetivo de apurar inconsistências contratuais causadas pela prestadora dos serviços. Após recepção das ocorrências registradas pelos fiscais técnicos e administrativos, encaminha-se o processo para o setor competente, que avaliará as ocorrências e o enquadramento de penalização. Abre-se o processo de apuração, observado o direito de ampla defesa e contraditório pela empresa. Constatado descumprimento contratual, decide-se, aplica-se e registra-se a sanção.
- **Minuta de manual de gestão e fiscalização de contratos (Apêndice K):** guia prático para auxiliar, orientar e subsidiar as atividades de gestão e fiscalização de contratos, observada as normas internas e legislação vigente.

Melhorias válidas em uma gestão exigem planejamento, bem como precisam de autorização e aprovação de gestores ou unidades superiores e/ou mesmo participação de outras pessoas para serem colocadas em prática. Por isso, os produtos aqui elencados são tratados como proposta.

## 5 CONCLUSÕES

A pesquisa teve como objeto de investigação o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap), autarquia federal que oferta cursos técnicos, graduação, pós-graduação, e cursos de formação inicial e continuada, com atuação em sete unidades distribuídas nos municípios do estado do Amapá. Por prestar serviço, diariamente, a milhares de pessoas, esta organização possui significativo custo com serviços de execução indireta, tais: limpeza, segurança, e apoio operacional. No Portal da Transparência do Governo Federal consta, até novembro de 2022, que mais de 50% do recurso financeiro anual direcionado ao programa de Educação Profissional e Tecnológica do Ifap foi destinado aos contratos terceirizados, o que requer esforços no controle do custo despendido e avaliação da qualidade dos serviços prestados, bem como atenção aos direitos e garantias dos trabalhadores; tarefas estas a serem executadas pela equipe de fiscalização dos contratos, nos termos das normas vigentes.

Observação inicial desse cenário resultou em aparentes lacunas identificadas pela autora desta pesquisa, que considerou o Ifap ineficiente no desenvolvimento das atividades de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, uma vez que não possui planejamento e modelagem dos processos da área. Nessa perspectiva, surgiu então o interesse em compreender essa importante etapa do macroprocesso de contratação pública. Nesse sentido, o estudo orientou-se pela Gestão por Processos e seu enfoque sistêmico, extraindo-se desse campo a técnica gerencial denominada *Business Process Management* (BPM), que trata-se de uma especialidade de gestão que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, através do foco nos processos ponta a ponta, e abrange estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implantar e gerenciar desempenho, transformar e estabelecer governança de processos.

A evolução e a difusão da gestão por processos traz o panorama das organizações como um conjunto de processos internos e externos que devem ser entendidos e mapeados, de modo que as tarefas não sejam definidas segundo a função dos departamentos organizacionais, mas, sim, de acordo com as atividades que proporcionarão maior valor agregado à organização e aos produtos/serviços oferecidos.

A partir desse referencial teórico revisou-se os modelos de administração pública, e as atuais perspectivas da Nova Gestão Pública, ou *New Public Management* (NPM), que enfatiza a eficiência e redução de gasto, complementada pela priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços; *accountability* e transparência. Nesse prisma, aprofundou-se ainda na temática da terceirização, com enfoque em sua evolução e características, a qual pauta-se num contexto administrativo-gerencial, com a ideia de que se tenha uma prestação de serviços mais especializada com uma medição de resultados mais facilmente apurável por meio do acompanhamento e fiscalização dos contratos.

O estudo das legislações vigentes sobre contratos administrativos e o poder-dever de fiscalizar proporcionou o embasamento legal para uma reflexão mais intensa quanto ao problema de pesquisa proposto. Além disso, o levantamento da literatura construída com a pesquisa bibliográfica, principalmente da temática na esfera pública, sustentou os principais eixos de discussão deste trabalho. E como observado no estudo, trabalhos acadêmicos com referenciais similares ainda são reduzidos; e com isso, este trabalho poderá auxiliar no desdobramento de outros trabalhos equivalentes para a Administração Pública, com o intuito de melhorar o serviço prestado.

Realizou-se, também, entrevistas com 20 gestores e fiscais de contratos terceirizados, os quais asseveraram a importância do encargo na organização pública para o acompanhamento da execução de serviços contratados. Da entrevista, em síntese, foi descrito pelos servidores que no Ifap existe a falta de manual de fiscalização; de editais e contrato mais sistemáticos; falta de apoio institucional; falta de apoio jurídico para dúvidas relacionadas à fiscalização, falta de padronização dos instrumentos de fiscalização; falta de capacitação aos servidores. Nesse sentido, com a proposição de diretrizes voltadas para esses agentes, torna-se possível o alcance de maior eficiência para a instituição e, sobretudo, que esta impulse o desenvolvimento de ações permanentes e efetivas que orientem e capacitem os servidores da área.

Teoricamente, fiscalizar contratos parece o simples cumprimento de lei; no entanto, no exercício da gestão, órgãos e entidades públicas passam por dificuldades para normatizar e implementar a atividade, em todos os seus aspectos legais. No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) não é diferente, e conforme demonstrado como

resultado da entrevista desta pesquisa, os servidores que atuam na gestão e fiscalização demandam por melhorias para este cenário da organização.

Como resultado da análise realizada no processo de gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados do Ifap, no escopo delimitado, identificou-se a necessidade de definir procedimentos, de padronizar instrumentos, bem como, adequar fluxos de processos e capacitar os envolvidos no acompanhamento contratual, em observância às normas vigentes. Essa melhoria além de otimizar e padronizar a atividade, viabilizará a adoção de medidas de controles internos para que os colaboradores terceirizados tenham os seus direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais garantidos, sendo uma forma de evitar prejuízo ao erário, mas também uma maneira do Ifap ter um olhar humanizado para estes colaboradores que auxiliam a efetivação das atividades fins da instituição.

De todo o exposto, o objetivo geral desta pesquisa foi alcançado por meio da definição e compreensão do problema, identificado na coleta de dados e informações acerca dos contratos de serviços terceirizados e dos agentes de gestão e fiscalização, no período de 2020 a 2022 do Ifap. Levantadas as informações, foi realizado o mapeamento *AS IS* do processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, com apontamentos dos processos críticos e eventuais gargalos. Também, o intuito de propor solução para as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais foi alcançada por meio do redesenho do processo pela modelagem *TO BE*.

Como produto, foram criados nove fluxogramas de fases da gestão e fiscalização de contratos e uma minuta de manual: fluxo nomear gestor de fiscais do contrato; realizar preparação para fiscalização; realizar fiscalização técnica periódica; realizar fiscalização técnica mensal; realizar fiscalização administrativa inicial; realizar fiscalização administrativa mensal; realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato; solicitar pagamento ao prestador de serviços; indicar aplicação de sanções; minuta de manual. Inicialmente, os produtos foram direcionados para aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de contratos terceirizados; contudo, sua base permite a extensão para demais contratos de serviços como um todo.

Considerando o desenvolvimento e relevância da pesquisa, sua aplicação vem ganhando espaço na área de gestão de contratos do Ifap. O primeiro passo foi a emissão da Portaria n. 1840/2022, de 03/11/2022, que constituiu a comissão de elaboração do manual de

gestão e fiscalização de contratos do Ifap, composta por oito membros, dentre eles, a autora deste trabalho, a qual tem boas expectativas para a condução dos trabalhos.

Frise-se que a gestão por processos no uso da metodologia e estrutura BPM viabiliza o domínio do conhecimento e prática dos processos organizacionais, e traz vantagens pelo fato de ser de fácil compreensão, podendo, também, observar as etapas críticas e os gargalos, auxiliando o aperfeiçoamento dos processos. Por esse motivo, poderá ser utilizada em processos de outras áreas da organização, uma vez que o Ifap não possui fluxos institucionalizados como um todo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. (Cadernos ENAP; n. 10) ISSN: 0104-7078

ABPMP, **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOBK V3.0**, Association of Business Process Management Professionals 2013. Disponível em [http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP\\_CBOK\\_\\_Portuguese.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOK__Portuguese.pdf) Guide

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 290

ARAÚJO JÚNIOR, José Alves; MARTINS, Igor. **Gestão por competências na administração pública**: uma análise bibliométrica a partir do decreto Lei 5.707/2006. *Gestão. Org.*, v. 12, n. 2, p. 153-162, 2014.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

BRASIL. **Acórdão nº 1094/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 08 de maio de 2013.

BRASIL. **Acórdão nº 1330/2008**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymiler. Brasília, 09 de julho de 2008.

BRASIL. **Acórdão nº 2917/2010**. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de novembro de 2010. Disponível [www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-11-03;2917](http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-11-03;2917). Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. **Acórdão nº 319/2010**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 03 de março de 2010.

BRASIL. **Acórdão nº 859/2006**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 07 de junho de 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 5.645, de 10 de dezembro 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](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5645.htm). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 2.279/2019**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25/9/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2279>. Acesso em: 10/10/2022.



BRASIL. **Acórdão nº 4.614/2008**. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 28/10/2008. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2008-10-28;4614>. Acesso em: 10/10/2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 31 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D11246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D11246.htm). Acesso em: 18 out.2022.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm). Acesso em 10/10/2022.

BRASIL. **Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 971/2009**. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto>. Acesso em 16/06/2022.

BRASIL. **Portal da transparência do governo federal**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/>>> Acesso em 22/03/2022.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 179- 194, 2005.

BRAUN, Carla Cristine; MUELLER, Rafael Rodrigo. A gestão do conhecimento na administração pública municipal em Curitiba com a aplicação do método OKA - Organizational Knowledge Assessment. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 983- 1006, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

BRODBECK, Angela Freitag; HOPPEN, Norberto; BOBSIN, Debora. Uma metodologia para implementação da gestão por processos em organizações públicas. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 9, n. 4, p. 699-720, 2016.

CARNEIRO, R., MENICUCCI, TMG. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9.

CARDOSO, Gelson Barros. SÃO PEDRO FILHO, Flávio de. Inovação em tecnologia da informação com base no Business Process Management (BPM). **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, V.13, nº 4, p. 70-92. 2019.

CASTRO, Rubens Ferreira de. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo, Malheiros, 2000.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2017 - ISSN 1415-4765

CERQUEIRA, Bruna. **Planejamento e gestão estratégicos na administração pública municipal no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 169, de 31 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços, com mão de obra residente nas dependências de unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2512>. Acesso em: 18 jan. 2019. contratos de uma empresa de transporte. *Sistemas & gestão*, Rio de Janeiro, v. 7,

COSTA, Luciana Assis; ROCHA, Daniele Fernandes. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. Belo Horizonte, 2018. **Cad. Bras. Ter. Ocup.**, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, 2018. ISSN 2526-8910

CORREIA, Lucídio Neri. **Terceirização dos serviços na administração pública: responsabilidade subsidiária pelo pagamento das verbas trabalhistas inadimplidas pela empresa prestadora dos serviços**. Ijuí-Rs/2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto De Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRIADO, Pâmela Cristina. **Programa de Desenvolvimento de competências para fiscais de contratos administrativos**. Rio de Janeiro, 2020.

COMISSÃO Central. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2023 do Ifap**. Amapá, 2018.

COSTA NETO, Valdemar Alves da. **A utilização da terceirização no serviço público: uma análise sobre a produtividade das atividades administrativas realizadas por terceirizados no Instituto Federal de Sergipe**. Sergipe, 2021.

CURSO de fiscalização de contratos administrativos. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT**, 2021. Disponível em: <https://ead.tce.mt.gov.br/theme/bcu/gestor/?p=index> Acesso em 15/03/2022.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017. departamentos acadêmicos da Universidade Federal de São Carlos através da desafios para a universidade pública. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 25, n. 3

DRAGO, Crislaine Cassiano. **Concepções de formação humana nas políticas de educação profissional e sua materialidade no ensino médio integrado do Instituto Federal do Amapá**. Natal, 2018.

FAGUNDES, Vladimir; DE OLIVEIRA, Jonice Sampaio. Método de Avaliação da Maturidade da Gestão do Conhecimento na Administração Pública Federal (MGCGovBR): estudo de caso da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. In: **Anais do XI Workshop sobre Aspectos da Interação Humano-Computador para a Web Social**. SBC, p. 41- 48, 2020.

FELIX, Rozelito; DO PRADO, Patrícia Felix; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FERRO, S. C. C. Proposição de melhorias do processo de compras. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2018. /urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-06-07;859. Acesso em: 19 out. 2020.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. Brasília, 2017.

FURTADO, M. R. et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração gestão por processos**. 2018. 200 p. 48.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIUDICE, Rodrigo Chagas. **Desafios da gestão de pessoas por competências na Administração Pública Federal Brasileira**. Expediente, p. 188, 2012.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: atlas, 2015.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C.; TEIXEIRA, J. J. V. **O discurso do sujeito coletivo**: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. RP3 - **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. São Paulo: FGV, 2016. ISSN: 2317-921X. DOI: 10.18829/rp3.v0i1.17801.

MARIANO, Isadora Cidade; MULLER, Cláudio José. **Melhoria de Processos pelo BPM: Aplicação no Setor Público**. Rio Grande do Sul, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo, Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELO, Antony; DOLCI, Décio Bittencourt; CERQUEIRA, Lucas Santos. Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 4, n. 1, p. 05-28, 2019.

MENDES, Lorena Lopes Freire. **Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público contratante**. Belo Horizonte, 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portaria n. 443, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256). Acesso em: 18 jan. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Secretaria de Gestão. Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 18 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Procuradoria-Geral da República. Parecer n. 249643/2016 - ASJCIV/SAJ/PGR**. Emitido por José Bonifácio Borges de Andrada, Procurador-Geral da República em exercício, em 17 de outubro de 2016. In: Recurso Extraordinário (com repercussão geral) 760.931 DF. Disponível em: <http://n.3>, p. 350-365, set. 2012

MOLARDI, Rodrigo Motta. **Identificação e análise dos fatores críticos em iniciativas de BPM na administração pública**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense. Escola de Engenharia, 2017.

NOGUEIRA, S. L. et al. Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão de contratos de uma empresa de transporte. **Sistemas & Gestão**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 350-365, set. 2012.

OLIVEIRA, J. M. DE; GROHMANN, M. Z. Gestão por processos: Configurações em organizações públicas. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 31, n. 1, p. 56–81, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2012.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos Pública: teoria e prática. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade**, 2017. v. 6, n. 11.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares 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.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais**: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho. São Paulo, 2013.

SANTOS, L. R. L. dos. Fiscalização de contratos. Escola Nacional de Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v.4, n.2, p-187-199, 2017.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na administração pública**. São Paulo, 2013.

SANTOS, Nathália de Melo; SILVEIRA, Rebecca Impelizeri Moura da; SANTOS, Fabrycia Maria Teodoro. Evolução da teoria organizacional: as perspectivas da teoria sistêmica e da gestão por processos. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, ano 8, n. 10, p. 141-164, jul./dez. 2011

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2015.

SILVA, Anderson Diego Farias da; NASCIMENTO, Paula Rafaela Santos do. Gestão estratégica na administração pública. **Revista Vianna Sapiens**, v. 9, n. 2, p. 28-28, 2018.

SILVA, Sarah de Oliveira. Pensamento sistêmico e gestão por processos: uma revisão sistemática. **Revista Gestão & Conhecimento**, edição especial, p. 367-383, 2012.

SILVA, Thiago Antunes da. **Conceitos e evolução da administração pública**: o desenvolvimento do papel administrativo. Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn>. Acesso em 25 mai 2022. SOUZA, Aldri Stefani Mosele Gomes de; SCHREIBER, Dusan; THEIS, Vanessa. Implementação de gestão por processos em uma autarquia Municipal. **Revista Inovação, Projetos e Tecnologias**, v. 9, n. 1, p. 1-16, 2021.

SOUSA, Aíla Vanessa David de Oliveira; ESCOBAR, Fernando; BOTÃO, Mariana. Integração de ferramentas de gestão para a transformação do serviço público sob a perspectiva da experiência da Escola Nacional de Administração Pública–ENAP. In: **Anais do XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**: Quito, Ecuador; 2014.

SOUSA NETO, Manoel Veras de; MEDEIROS JÚNIOR, Josué Vitor. Afinal, o que é o Business Process Management (BPM)? Um novo conceito para um novo contexto. **Revista eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 7, n. 2, artigo 9, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16/DF**. Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 24.11.2010, DJe de 09.09.2011. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=627165>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Reclamação 16.094/ES**. Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19.11.2014, DJe de 02.02.2015. Disponível

em:redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7644967. Acesso em: 18 jan.2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 760.931/DF**. Relatora Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 30.03.2017, DJe de 12.09.2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>. Acesso em: 18 jan.2019.350

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 958.252/ MG**. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 30.08.2018, DJe de 06.09.2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236>. Acesso em: 30 jan. 2019. Trabalho, v. 77, n. 1, p. 131-138, 2011.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**, v. 3: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula n. 331 - Contrato de Prestação de Serviços**. Legalidade. Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: 18 jan. 2019.

TURE, Vanessa Stevan. **Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos**. São Paulo, 2020.

TURRA, Márcio Ezequiel Diel; JULIANI, Lucélia Ivonete; SALLA, Neusa Maria da Costa Gonçalves. Gestão de Processos de Negócio – BPM: um estudo bibliométrico sobre a Produção Científica Nacional. PUC-SP, 2018. **Revista Administração em Diálogo**. DOI: <http://dx.doi.org/10.23925/2178-0080.2017v20i3.36961>

VITAL, Thiago de Souza. **Análise dos potenciais benefícios de adoção do BPM para atividades da Administração Pública de Municípios**: um estudo de caso. Mariana-MG, 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2a ed. Porto Alegre-RS: Bookman, 2001.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4369>. Acesso em: 26 out. 2022.

ZOUAIN, Deborah Moraes; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de; PARREIRA, Thiago José. Panorama das pesquisas em gestão de projetos na administração pública. In: **Anais**: I Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, São Paulo, 2012.

ZUCOLOTO, I. E. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. Vitória, 2019.

## APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA

### **Roteiro de entrevista estruturada com a gestão de execução e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá - Ifap**

Este roteiro de entrevista faz parte de uma pesquisa de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA), orientado pela Prof<sup>a</sup> Dra. Rosana Fernandes e desenvolvido pela mestrandia Ana Patrícia Penha Amoras.

A sua participação é totalmente voluntária e destacamos que, por se tratar de um trabalho científico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Os dados obtidos serão utilizados como instrumento para análise de resultados. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indico meu contato ao fim da entrevista.

Nome

(opcional): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

#### **Bloco I – Perfil profissional**

1- Maior formação/grau de instrução: \_\_\_\_\_

2- Tempo de serviço no Ifap: \_\_\_\_\_

3- Tempo de atuação na fiscalização contratual: \_\_\_\_\_

4- Tempo de atuação na fiscalização de contratos de serviços terceirizados: \_\_\_\_\_

5- Local de atuação: \_\_\_\_\_

#### **Bloco II – Execução do contrato**

6- Qual ou quais contrato(s) você acompanha atualmente? \_\_\_\_\_

7- A(s) empresa(s) contratada(s) cumpre(m) satisfatoriamente as obrigações contratuais? O que poderia ser melhorado? \_\_\_\_\_

8- Já houve alguma aplicação de penalidade por descumprimento de contrato à empresa contratada? \_\_\_\_\_

9- Você utiliza algum instrumento de controle para auxiliá-lo na fiscalização? \_\_\_\_\_

10- Como é feita a verificação se a empresa terceirizada está efetuando o pagamento de salários, adicionais e benefícios aos colaboradores (vale transporte, vale refeição/alimentação etc)? \_\_\_\_\_

#### **Bloco III - Conhecimento sobre fiscalização contratual**

11- De quantos contratos já foi fiscal? \_\_\_\_\_

12- Você recebeu algum tipo de treinamento/capacitação para fiscalização de contratos? Se sim, quando aconteceu esse treinamento/capacitação? \_\_\_\_\_

13- Você conhece bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual? \_\_\_\_\_

14- Você foi informado ou sabe quais são as suas atribuições como fiscal? \_\_\_\_\_

15- Você se considera preparado para a tarefa de fiscalização? \_\_\_\_\_

16- Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar um melhor resultado? \_\_\_\_\_

#### **Bloco IV – Suporte à fiscalização**

17- Você foi comunicado sobre sua indicação de fiscal antes de receber o Ato de Designação de Fiscal? \_\_\_\_\_

18- A quem você se reporta quando ocorrem problemas contratuais que não fazem parte da sua competência? E quando surgem dúvidas relacionadas à fiscalização contratual? \_\_\_\_\_

19- Existe no Ifap algum manual de procedimentos para a fiscalização contratual? \_\_\_\_\_

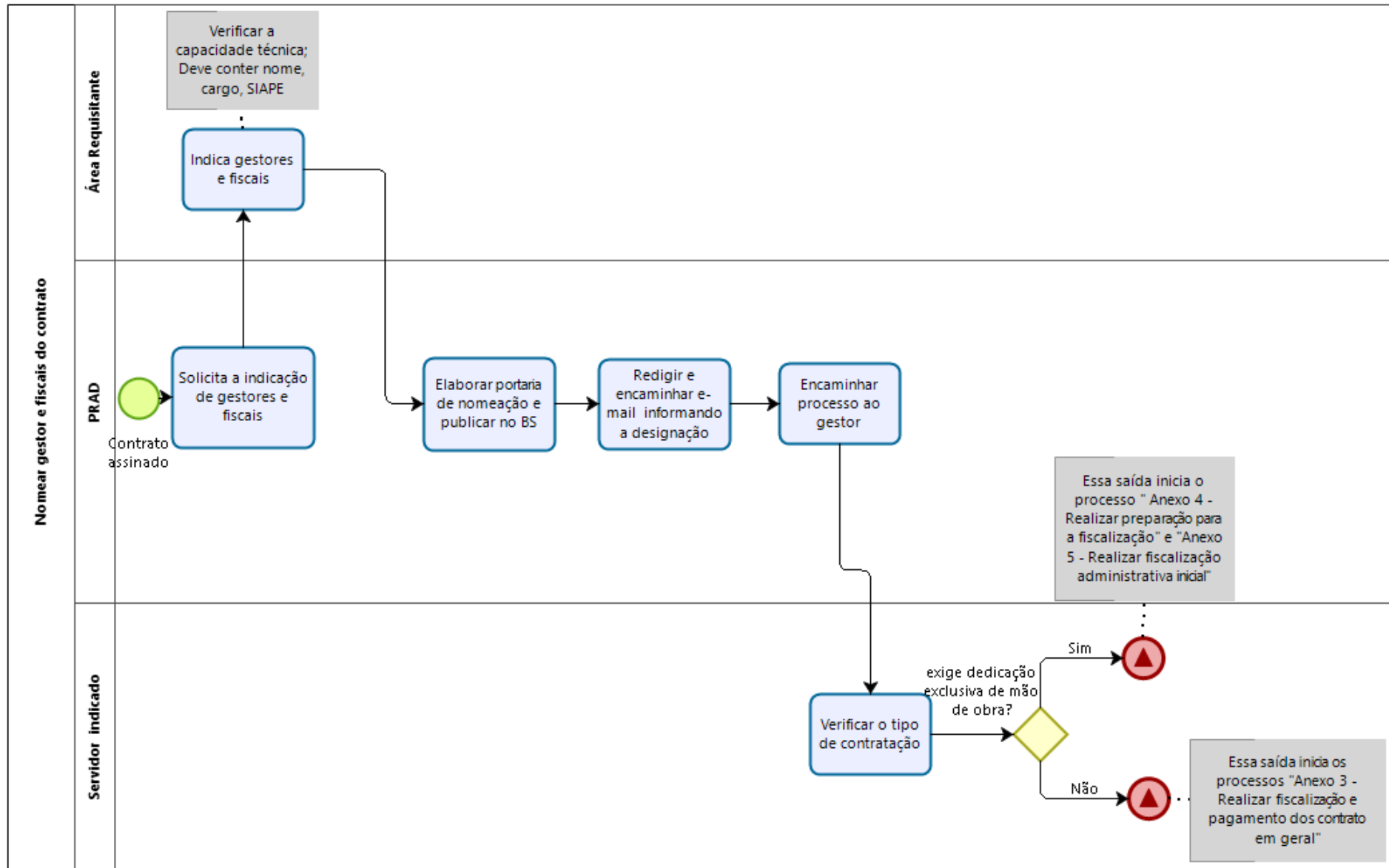
#### **Bloco V – Sugestões**

20- Você tem alguma sugestão para que o processo gestão de execução e de fiscalização, em geral, alcance maior eficiência? \_\_\_\_\_

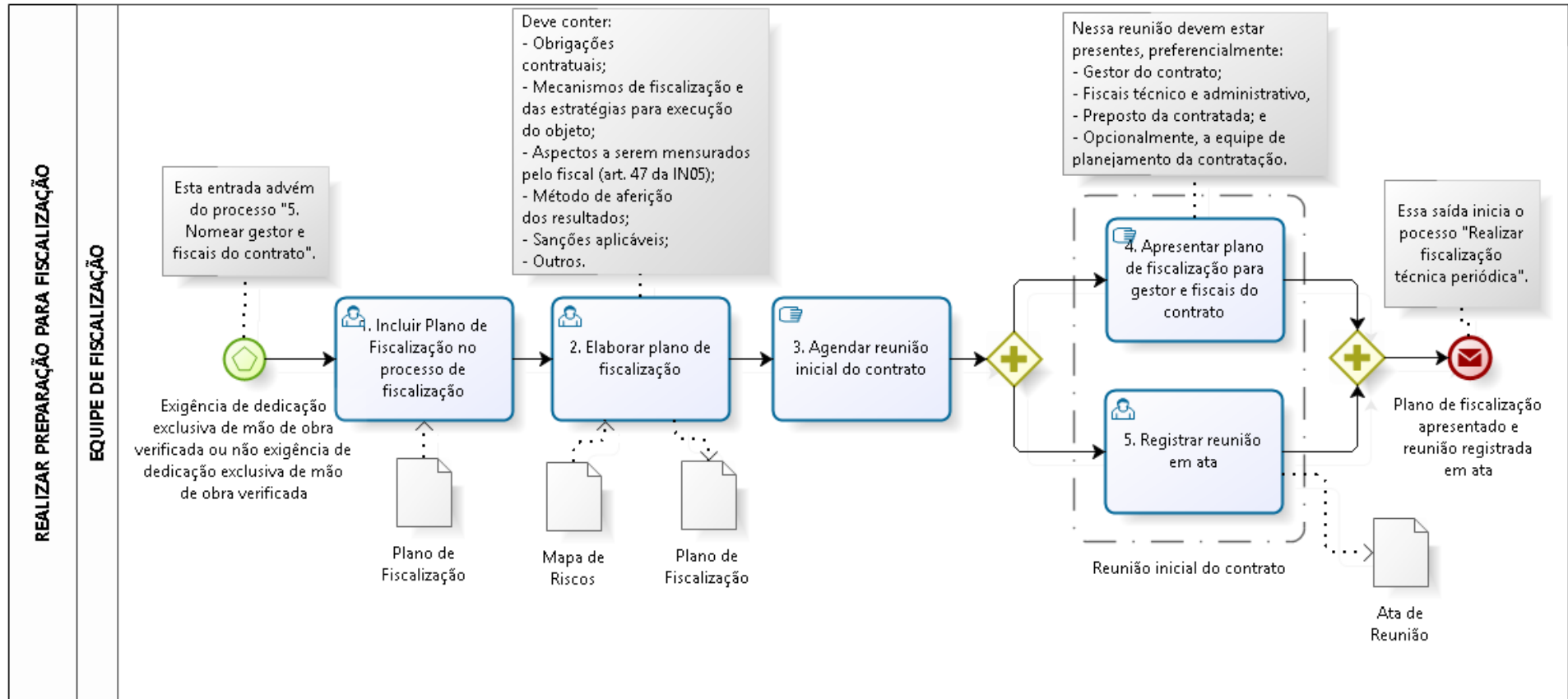
21- Considerando o tema abordado nessa entrevista, ou seja, de gestão de execução e/ou fiscalização contratual, há algum outro tópico que você considera importante e que não foi abordado? Gostaria de comentar sobre? \_\_\_\_\_



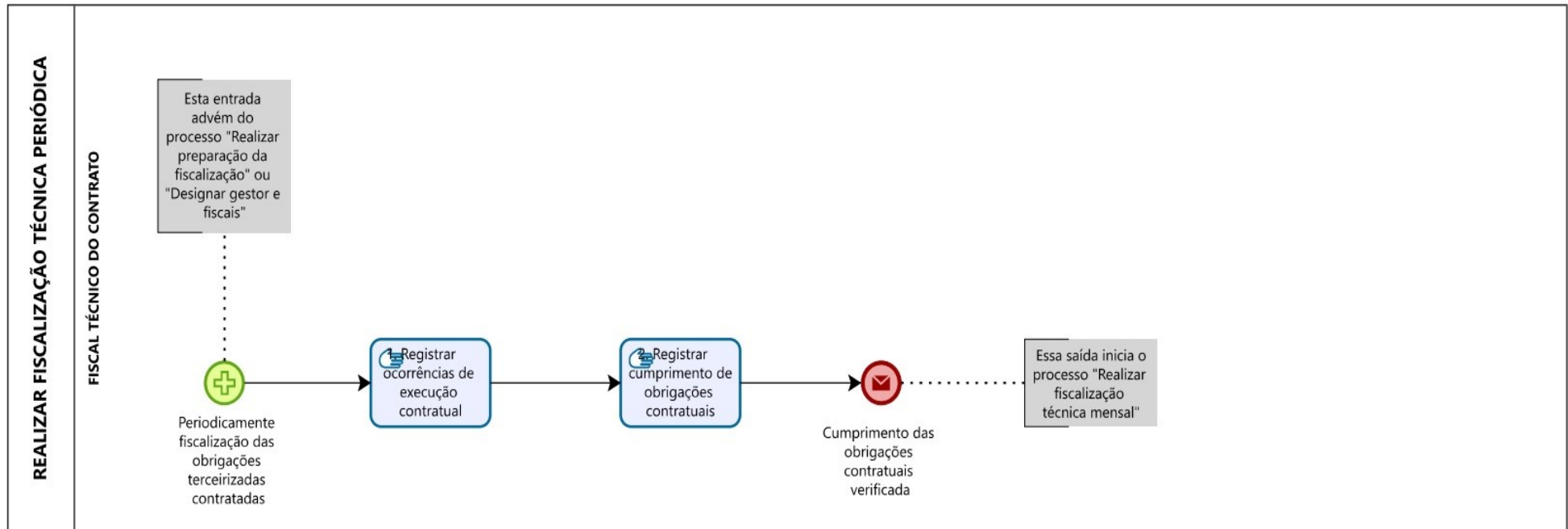
## APÊNDICE B – FLUXO DO SUBPROCESSO NOMEAR GESTOR DE FISCAIS DO CONTRATO



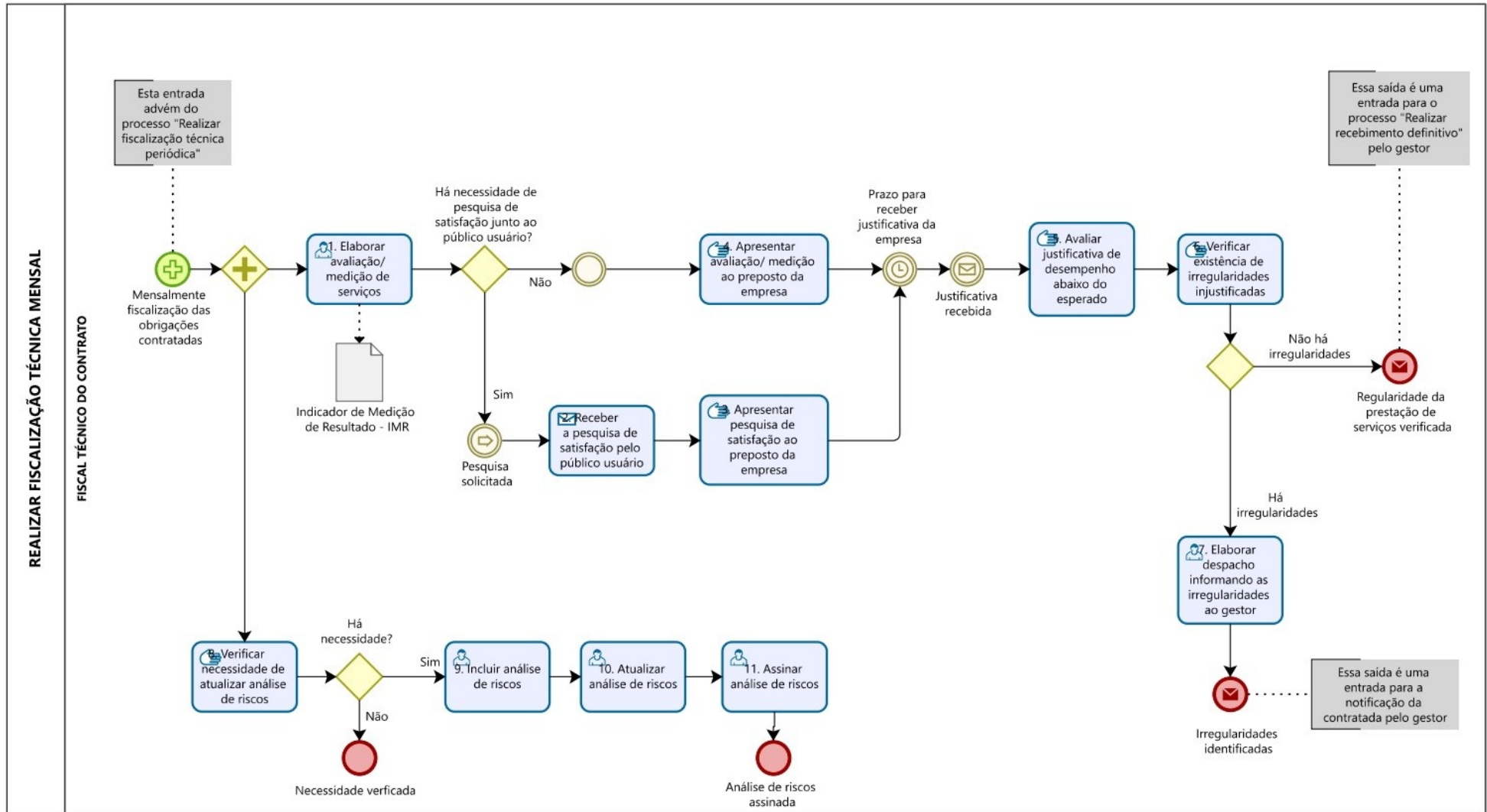
## APÊNDICE C – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR PREPARAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO



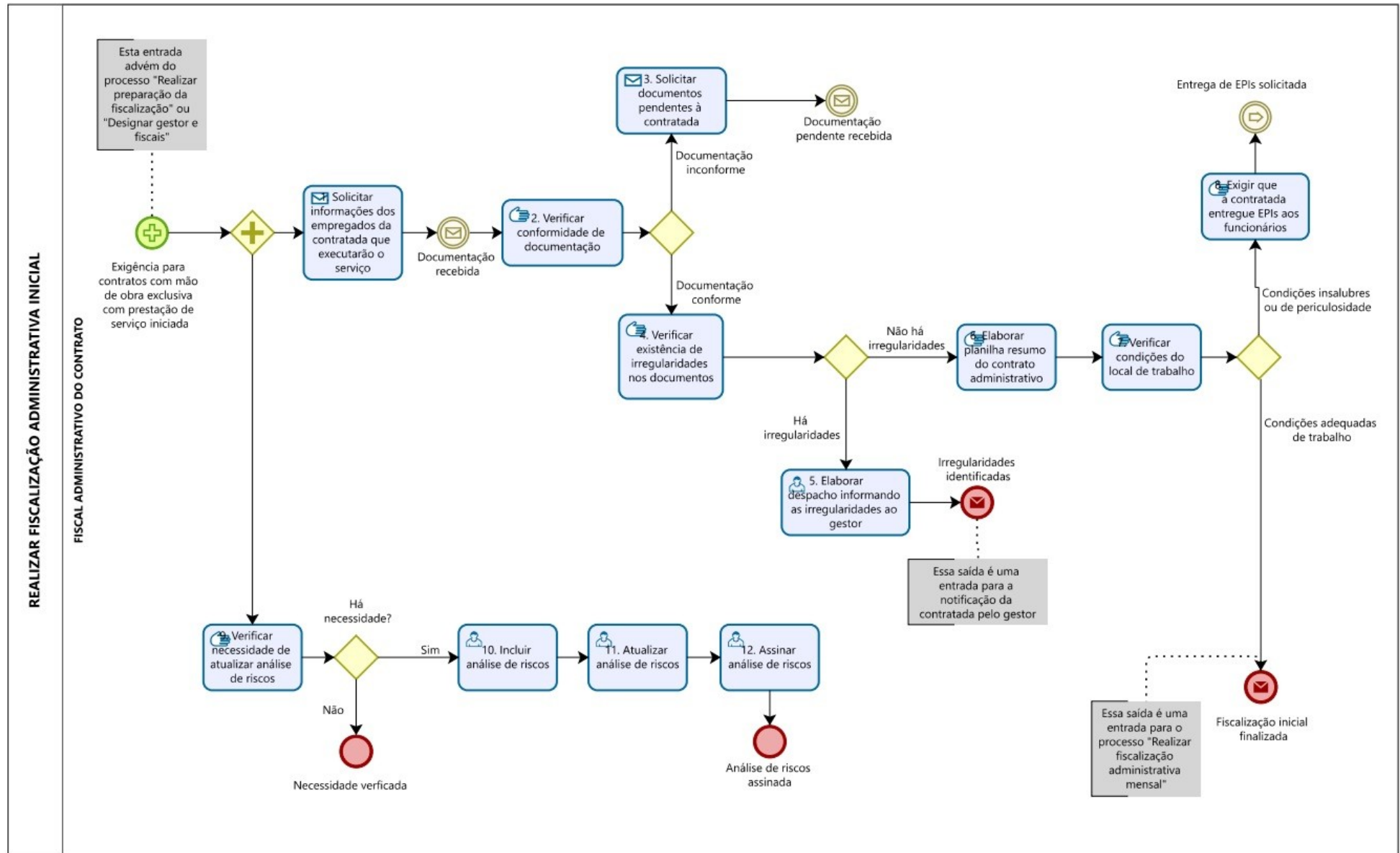
## APÊNDICE D – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR FISCALIZAÇÃO TÉCNICA PERIÓDICA



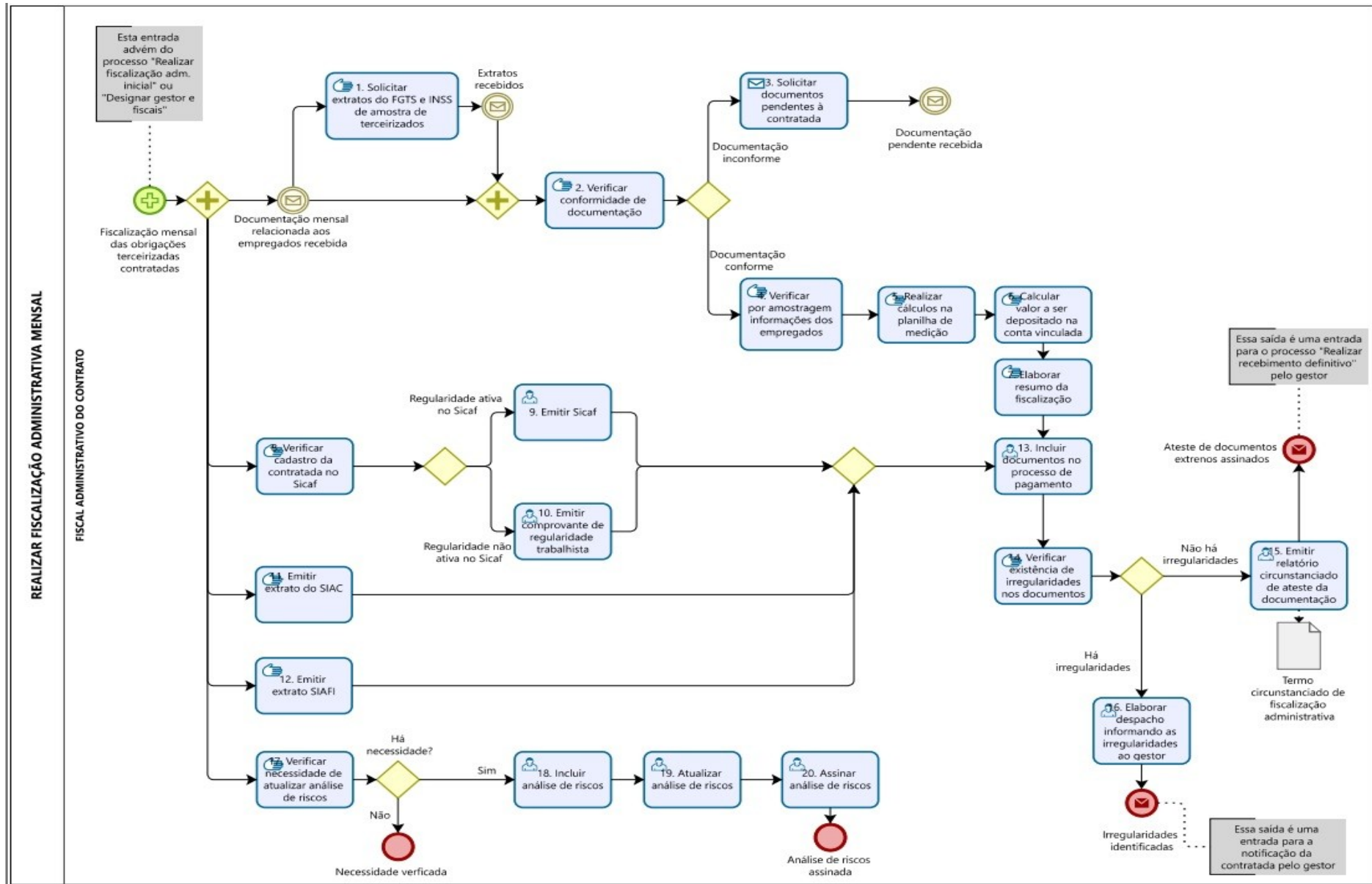
## APÊNDICE E – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR FISCALIZAÇÃO TÉCNICA MENSAL



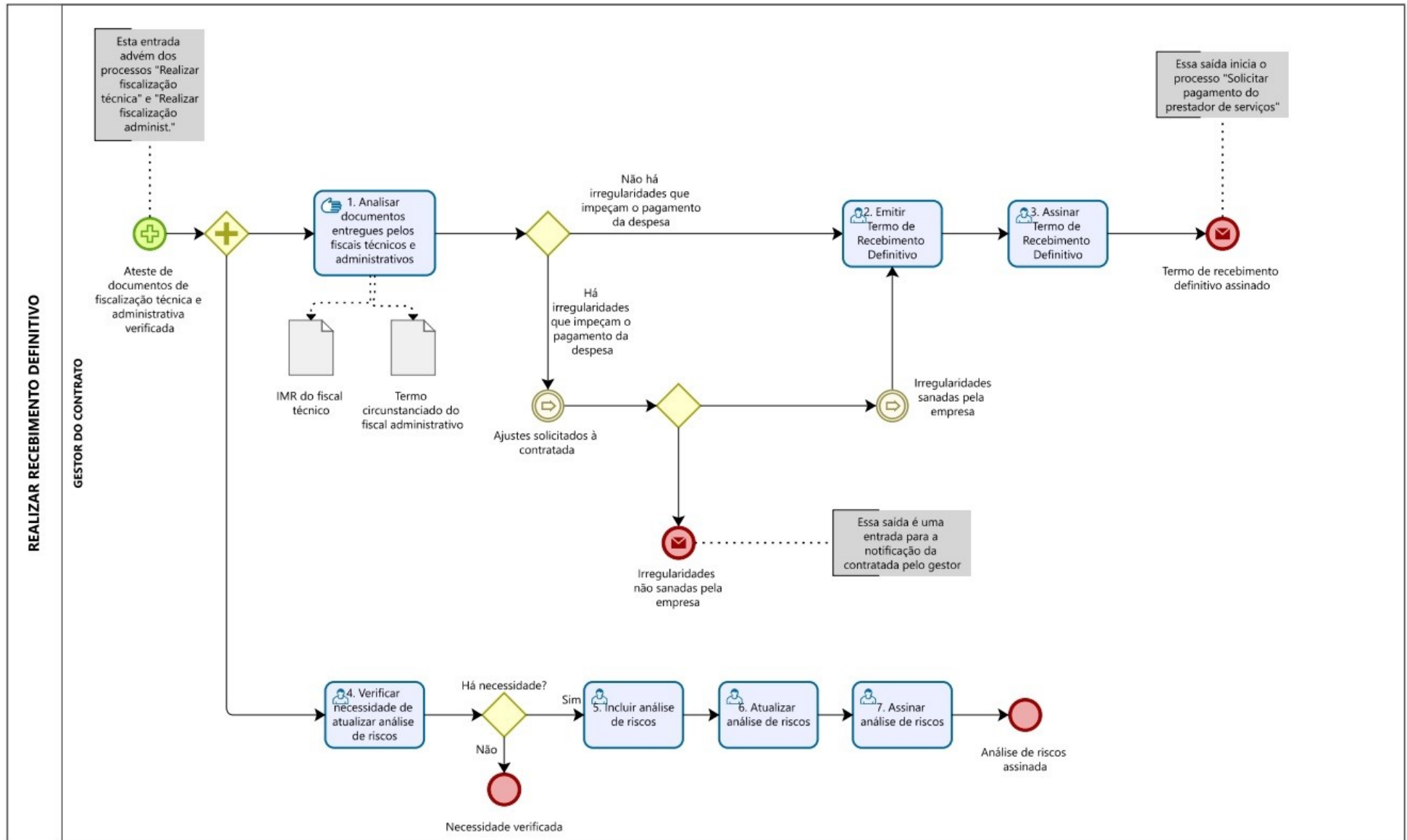
## APÊNDICE F – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA INICIAL



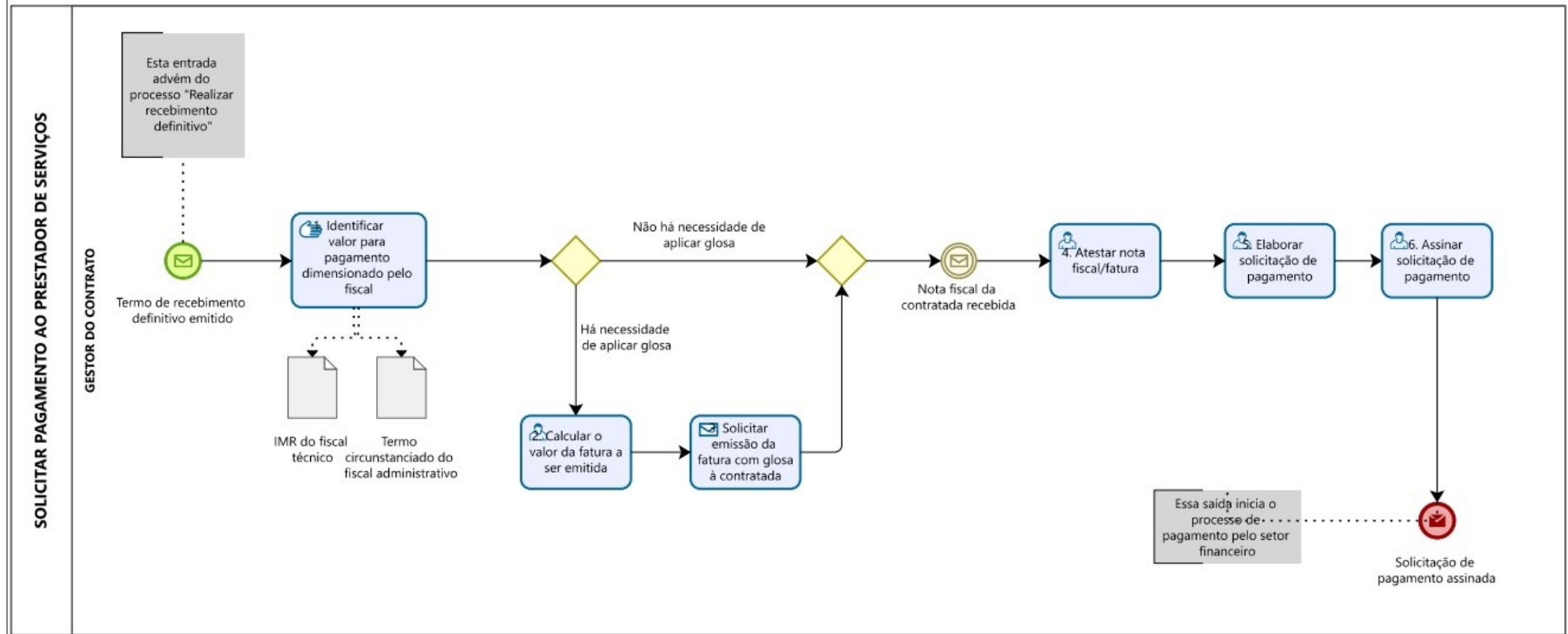
## APÊNDICE G – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MENSAL



## APÊNDICE H – FLUXO DO SUBPROCESSO REALIZAR RECEBIMENTO DEFINITIVO PELO GESTOR DE CONTRATO

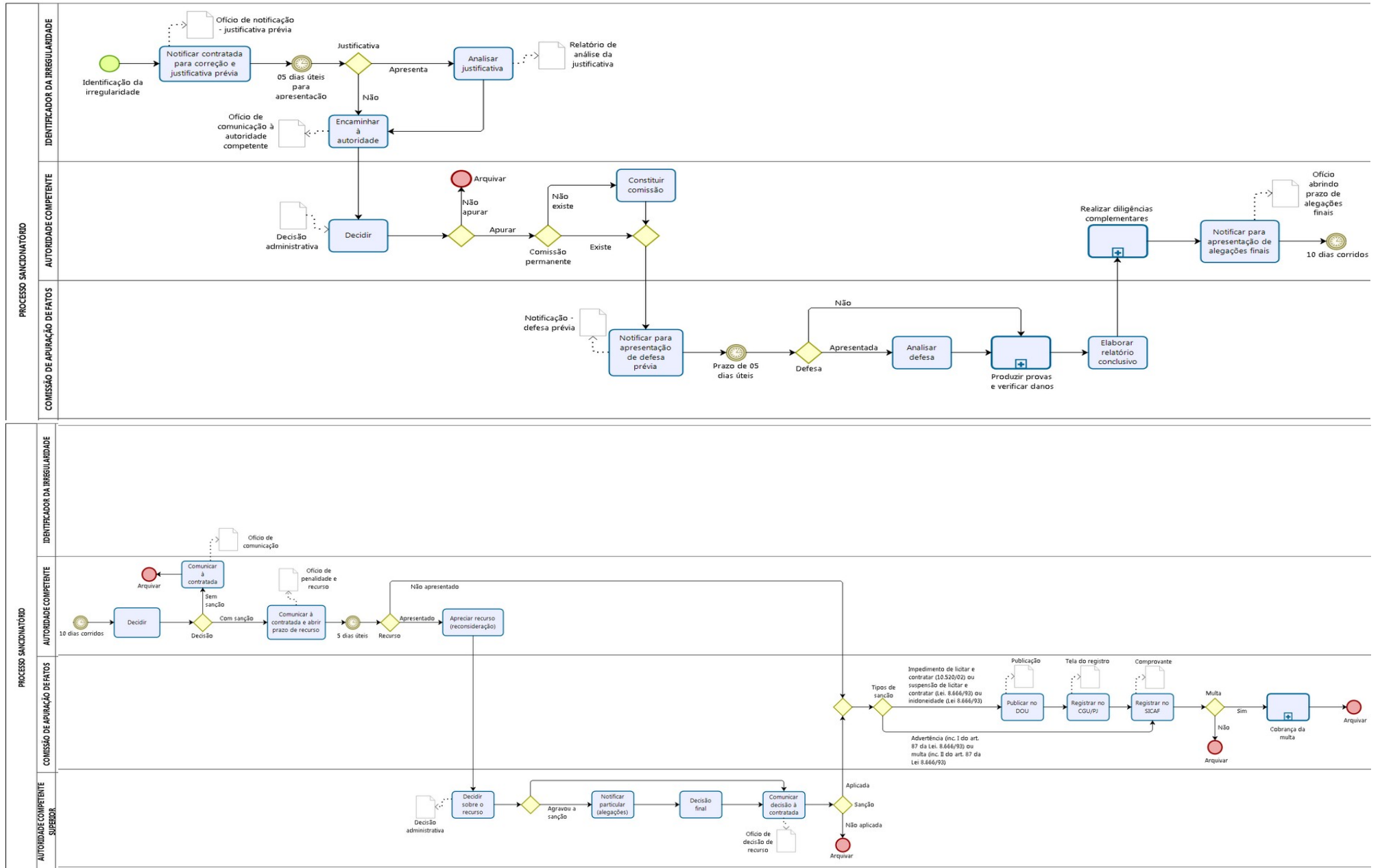


## APÊNDICE I – FLUXO DO SUBPROCESSO SOLICITAR PAGAMENTO AO PRESTADOR DE SERVIÇOS





## APÊNDICE J – FLUXO DO SUBPROCESSO INDICAR APLICAÇÃO DE SANÇÕES



# **APÊNDICE K – MINUTA DE MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ - IFAP  
BR 210 S/N - Bairro Brasil Novo - CEP 68900-000 - Macapá - AP – [www.ifap.edu.br](http://www.ifap.edu.br)

**MINUTA Nº XX/2023**  
**MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

**Reitora**

Marialva do Socorro Ramalho de Oliveira de Almeida

**Pró-Reitora de Administração**

Ana Paula Almeida Chaves

**Diretora de Administração**

Sabrina Gama dos Santos

**Comissão de Criação do Manual**

Sabrina Gama dos Santos

Ana Patrícia Penha Amoras

João Victor Jonathan Martins da Silva

Lorenzo Monteiro Anaisse

Diego Samaro Belo Barriga

Cezar da Costa Santos

Rilton Correa de Carvalho

Larissa Sussuarana Batista

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

#### **CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS**

1. DO EMBASAMENTO LEGAL
2. DOS TERMOS E DEFINIÇÕES
3. DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
4. DOS TIPOS DE CONTRATO
5. DOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO
6. DOS PROCEDIMENTOS GERAIS DE FISCALIZAÇÃO
7. DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO

#### **CAPÍTULO II – DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE NATUREZA CONTINUADA, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

1. DAS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO CONTRATO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
2. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL TÉCNICO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
3. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL ADMINISTRATIVO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
4. DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA

#### **CAPÍTULO III – DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

1. DAS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO CONTRATO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
2. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL TÉCNICO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA
3. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL ADMINISTRATIVO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

## APRESENTAÇÃO

O Instituto Federal do Amapá, por intermédio da Pró-Reitora de Administração (PROAD), tem buscado a excelência nas ações administrativas, e para sua efetividade, especificamente na área de contratos, constatou ser imprescindível a elaboração do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos existente, visando ao aprimoramento dos procedimentos de execução.

Este manual constitui-se de uma ferramenta de caráter norteador e instrumental para a gestão e fiscalização dos contratos administrativos celebrados no âmbito do Instituto Federal do Amapá. Pretende-se reunir orientações técnicas e subsídios práticos aos gestores, fiscais e seus substitutos designados para acompanhar e fiscalizar a execução contratual, equiparando os entendimentos e padronizando, sempre que possível, os procedimentos a serem adotados, resguardando sempre os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade. O objetivo é auxiliar, orientar e subsidiar os gestores e fiscais de contratos, titulares e substitutos, e demais envolvidos nesta atividade, nos procedimentos de gestão e fiscalização dos produtos e serviços contratados, o que acarretará melhores resultados, garantindo a execução do objeto e a correta aplicação dos recursos públicos.

O Manual é um documento dinâmico que permite atualizações frequentes. A periodicidade de revisão variará conforme a ocorrência de avanços na legislação e nos processos gerenciais aplicados à Administração Pública, bem como por propostas dos gestores e dos fiscais.

## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

### 1. DO EMBASAMENTO LEGAL

1.1. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, conhecida como Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, criada para regular a realização de licitações e o fechamento de contratos da Administração Pública;

1.2. **Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns;

1.3. **Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, alterando a partir de 1º de abril de 2023, como lei geral de licitações no país, substituindo os atuais normativos nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11;

1.4. **Instrução Normativa nº 05/2017/SEGES, de 26 de maio de 2017**, que 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;

1.5. **Decreto Federal nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

### 2. DOS TERMOS E DEFINIÇÕES

**CONTRATADO:** É a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com o IFAP.

**CONTRATANTE:** É o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual. Para efeito deste documento, o contratante será sempre o IFAP.

**CONTRATO:** Todo e qualquer ajuste/pacto firmado entre os órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

**EMPENHO:** É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

**EXECUÇÃO DO CONTRATO:** É a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, 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.

**FISCAL ADMINISTRATIVO** - servidor designado para auxiliar o Gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, reajustes, repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento.

**FISCAL TÉCNICO** - É o servidor designado para o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

**GESTÃO DE CONTRATO** - É a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros. Gestor do contrato: Servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual.

**GESTOR DO CONTRATO:** Servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual.

**PREPOSTO:** Representante da empresa contratada, formalmente indicado, aceito pela Administração e mantido no local da obra ou serviço para representá-la ao longo da vigência contratual.

**REAJUSTE DE PREÇOS:** É a atualização dos valores cobrados em contratos com prazo de duração igual ou superior a 1 (um) ano, conforme cláusula específica previamente estabelecida no contrato. Deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

**RECEBIMENTO PROVISÓRIO:** expediente que configura a recepção provisória do objeto pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes após recebimento em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado.

**RECEBIMENTO DEFINITIVO:** expediente que configura a recepção definitiva do objeto por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais.

**REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:** Restabelece a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração do serviço, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando risco econômico extraordinário e extracontratual.

**REPACTUAÇÃO:** É o processo de negociação para a revisão contratual de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face da variação dos custos contratuais dos serviços continuados, devendo estar previsto no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas ou do acordo ou convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, no caso da primeira repactuação, ou da última repactuação, no caso de repactuação sucessiva.

**REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO:** Representantes do IFAP no acompanhamento e fiscalização do contrato, ou seja, Gestor do contrato, Fiscais Administrativos e Fiscais Técnicos.

**RESCISÃO:** desfazimento do contrato durante sua execução, por inadimplência de uma das partes, pela superveniência de eventos que tornem inconveniente o seu prosseguimento ou pela ocorrência de fatos que acarretem seu rompimento de pleno direito. Regido pelos Art. 79 e 80, da Lei nº 8.666/1993.

**REVISÃO DE PREÇOS:** É uma das formas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, podendo se dar a qualquer tempo ao longo de sua vigência, sempre que ocorrerem fatos posteriores à contratação que sejam imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis; que representem um caso fortuito ou de força maior ou por conta de um fato do príncipe.

**SERVIÇOS CONTINUADOS:** São aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

**SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA:** São aqueles em que o modelo de execução contratual exige, dentre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

**TERMO ADITIVO:** Instrumento celebrado durante a vigência do contrato ou do instrumento similar, para promover alterações nas condições nele pactuadas, vedadas à alteração do objeto contratual.

**TERMO DE REFERÊNCIA:** Conjunto de informações e prescrições estabelecidas preliminarmente pelo IFAP que tem por finalidade definir e caracterizar as diretrizes, o programa e a metodologia relativos a um determinado trabalho ou serviço a ser executado.

**UNIDADE GESTORA:** Setor responsável pela gestão do contrato, que cuida administrativamente de todo o processo de contratação, a assinatura do contrato, alterações e resolução (fim).

### **3. DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

3.1. A gestão e a fiscalização contratual constituem o processo de trabalho destinado ao acompanhamento da execução dos contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, visando verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o integral cumprimento do objeto do contrato e o atendimento das necessidades da Administração.

3.2. O processo de fiscalização terá por finalidade aferir a regularidade do cumprimento das obrigações contratuais, ou seja, se a quantidade, o tempo, o modo e a qualidade da prestação dos serviços estão compatíveis com os parâmetros e indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, com o registro respectivo, bem como verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas das contratadas e de seus empregados, sempre que cabível.

3.3. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática pela área gestora do contrato, em conjunto com servidor ou equipe de servidores no exercício das atividades de fiscalização técnica e administrativa, de acordo com a complexidade da contratação.

3.4. Caberá ao gestor e aos fiscais do contrato, durante o processo de fiscalização contratual, realizar a instrução processual e encaminhar a documentação pertinente aos setores responsáveis para a formalização dos procedimentos relativos a pagamento, eventual apuração de falta contratual e aplicação de sanções, extinção dos contratos, repactuação, alteração, reequilíbrio e prorrogação, dentre outros com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto, de acordo com as atribuições de competência de cada unidade gestora.

3.5. Todos os atos e procedimentos de gestão e fiscalização contratual devem ser registrados e anexados no processo eletrônico próprio no Sistema Unificado de Administração Pública (Suap).

3.6. Este Manual de Fiscalização poderá ser aplicado aos contratos de prestação de serviço por escopo, no que for cabível, observadas as peculiaridades da contratação, o disposto no instrumento convocatório e a legislação específica.

#### **4. DOS TIPOS DE CONTRATO**

4.1. **CONTRATO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE NATUREZA CONTINUADA, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA:** contrato que tem por objeto a prestação de atividades acessórias ou instrumentais, por intermédio da alocação de empregados da contratada exclusivamente à disposição da contratante nas suas dependências ou em local por ela indicado, e que ficarão sujeitos à fiscalização e supervisão desta.

4.2. **CONTRATO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS:** contrato que tem por objeto a execução de serviços para manutenção da atividade administrativa, decorrente de necessidades permanentes ou prolongadas.

4.3. **CONTRATO DE SERVIÇO NÃO CONTÍNUO OU CONTRATADO POR ESCOPO:** contrato que impõe à contratada o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

#### **5. DOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO**

5.1. A gestão e fiscalização contratual será exercida pelo gestor do contrato em conjunto com fiscais técnicos e, quando necessário, fiscais administrativos, bem como com os respectivos substitutos, observadas as competências atribuídas a cada um, da seguinte forma:

5.1.1. **GESTOR DO CONTRATO:** titular da área responsável pelo gerenciamento do processo de fiscalização e pagamento da execução contratual, ao qual cabe, dentre outras atribuições, exceto quando houver disposição normativa ou contratual específica em contrário: acompanhamento das atividades exercidas pelos fiscais; instrução processual dos requerimentos da contratada e dos procedimentos de alteração e prorrogação contratual; adoção de providências, nos casos de inadimplemento contratual, inclusive para instauração de procedimento de apuração de falta contratual e de extinção dos contratos; aderência às normas e atendimento às diretrizes e obrigações contratuais; e recebimento definitivo do objeto, observadas as competências definidas em cada unidade gestora.

5.1.2. **FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO:** servidor com conhecimento do escopo contratual, designado para auxiliar o gestor do contrato na fiscalização dos aspectos técnicos do produto ou serviço contratado, sendo responsável por acompanhar a execução dos serviços e o cumprimento das demais obrigações contratuais, a fim de aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da entrega do produto ou da prestação dos serviços estão compatíveis com os parâmetros e níveis de qualidade previstos no instrumento contratual.

5.1.2.1. Caberá ao fiscal técnico, no bojo do processo administrativo referente ao contrato por ele fiscalizado, registrar todas as ocorrências, providências adotadas e eventuais inobservâncias do instrumento contratual verificadas no exercício de suas atribuições, para posterior análise e adoção de providências que ultrapassem sua alçada, pela área gestora do contrato.

5.1.2.2. Caberá ao fiscal técnico realizar e registrar todos os atos necessários à regular fiscalização técnica, durante a execução do contrato, no âmbito de suas atribuições, encaminhando os registros ao gestor e, quando necessário, à área financeira.

5.1.3. **FISCAL ADMINISTRATIVO DO CONTRATO:** servidor ou unidade responsável por auxiliar o gestor do contrato na fiscalização dos aspectos administrativos da execução contratual, quando a complexidade ou as peculiaridades do contrato recomendarem a fiscalização administrativa de forma separada, ou quando se tratar de contrato de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra.

5.1.3.1. Nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a fiscalização administrativa é impositiva, sendo responsável pela administração da conta-depósito vinculada e pela verificação do cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, bem como pela adoção de providências tempestivas nos casos de inadimplemento, sendo vedado o acúmulo de tais atribuições pelo fiscal técnico.

5.1.3.2. Nos contratos sem dedicação exclusiva de mão de obra, a necessidade de designação de fiscais administrativos deve ser avaliada pelo gestor do contrato, preferencialmente na fase de planejamento, considerando a complexidade da contratação, podendo o gestor acumular as funções destes, desde que fique assegurada a distinção dessas atividades e que o volume de trabalho não comprometa o desempenho das ações relacionadas à gestão do contrato.

5.2. A indicação de gestor de contrato é compulsória, independentemente do tipo de contrato, e deverá constar da minuta do contrato na fase de planejamento da contratação.

5.3. Os fiscais e seus substitutos serão designados no início da vigência do instrumento contratual, com ciência dos servidores, por Portaria do ordenador de despesas, após indicação do gestor do contrato ou de outra unidade administrativa responsável, que avaliará o conhecimento, habilidade e experiência do servidor quanto à natureza do objeto do contrato, bem como o equilíbrio entre os encargos do servidor e os do exercício da função de fiscal do contrato.

5.4. Poderá ser indicado mais de um fiscal técnico e mais de um fiscal administrativo para o mesmo contrato, de acordo com as características e a complexidade deste.

5.5. As necessidades dos fiscais do contrato devem ser relatadas pelos fiscais ou identificadas pelos superiores hierárquicos ou pelo gestor, que solicitará, quando for o caso, capacitação ou outros recursos às áreas competentes.

5.6. Os responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato deverão conhecer as cláusulas contratuais, prazos e forma de execução dos serviços, cronogramas, obrigações das partes, casos de rescisão, aditamento e demais condições estabelecidas no contrato firmado, levando ao conhecimento da autoridade superior eventuais dúvidas.

5.7. É facultada a indicação de um mesmo servidor para atuar como fiscal ou substituto em mais de um contrato, devendo-se, entretanto, evitar o excesso de contratos por fiscal que inviabilize o cumprimento de suas atribuições.

#### **6. DOS PROCEDIMENTOS GERAIS DE FISCALIZAÇÃO**

6.1. Os procedimentos de fiscalização são o conjunto de atividades desenvolvidas em observância ao plano de fiscalização, destinadas ao registro de todos os atos e procedimentos referentes ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de natureza continuada, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento das necessidades da Administração.

6.2. Para a análise qualitativa dos serviços, poderá ser utilizado, na periodicidade determinada no contrato, o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou outro substitutivo, conforme previsto no instrumento convocatório ou equivalente, como ferramenta para aferir o desempenho da execução do objeto.

6.2.1. O montante a ser pago pela Administração pela execução do objeto ficará vinculado ao resultado alcançado pela prestadora dos serviços, sem prejuízo de outros mecanismos para avaliação dos serviços prestados.

6.3. A fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada será realizada pelos fiscais técnicos e administrativos, sob o acompanhamento do gestor, com base nos procedimentos descritos neste Manual de Fiscalização, e será formalizada por meio dos relatórios e IMRs, que poderão ser adaptados para melhor adequação a seus fins.

6.4. Para cada contrato de prestação de serviços terceirizados deve ser criado processo eletrônico de fiscalização técnica e, quando for o caso, de fiscalização administrativa, nos quais serão incluídos todos os documentos referentes ao cumprimento das obrigações contratuais

e aqueles enviados pela contratada para a comprovação, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

6.4.1. O expediente deve conter cópia do contrato, termos aditivos, nota de empenho e demais documentos relativos ao acompanhamento da execução contratual, tais como registros de ocorrências, dentre outros documentos necessários à fiscalização.

6.5. Os processos de fiscalização deverão estar relacionados aos demais pertinentes ao respectivo contrato.

6.6. É vedado ao gestor e aos fiscais praticarem atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

- a) exercer o poder de mando sobre os funcionários da contratada, devendo reportar-se somente ao preposto por ela indicado, exceto quando o objeto da contratação previr o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados devem ser dirigidas ao preposto;
- b) direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
- c) negociar folgas ou compensação de jornada com os funcionários da contratada; e
- d) manter contato com o contratado, visando obter benefício ou vantagem direta ou indireta, inclusive para terceiros.

6.7. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam, quando for o caso, a mensuração dos seguintes aspectos:

- a) os resultados alcançados em relação ao contrato, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- b) os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida, quando se tratar de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra;
- c) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- d) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- e) o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- f) a satisfação do público usuário, quando cabível.

6.8. O fiscal ou gestor do contrato, ao verificar que houve alteração da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos na legislação aplicável.

6.9. A fiscalização observará a Instrução Normativa MPDG nº 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, sem prejuízo da observância de normas específicas de acordo com o objeto da contratação. Bem como o Decreto Federal nº 11.246/2022.

## **7. DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO**

7.1. O plano de fiscalização do contrato é o documento que consolida a metodologia, os procedimentos, os controles e os recursos necessários à fiscalização da execução dos serviços pelo fiscal ou equipe de fiscalização designada, a ser elaborado pelo gestor do contrato, em conjunto com os fiscais sempre que possível.

7.2. O plano de fiscalização será obrigatório nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, e, nos demais casos, o gestor, em conjunto com os fiscais, avaliará a necessidade de sua elaboração.

7.3. O plano deve observar as especificidades de cada contratação e ser assinado pelo gestor e fiscais do contrato e pelo representante da contratada.

7.4. O plano abrangerá, no que couber:

- a) a área requisitante, o número do contrato, o nome e CNPJ da empresa contratada, nota de empenho e outras informações relevantes;
- b) a visão geral do projeto, com a descrição sucinta e clara do objetivo da contratação;
- c) a vigência do contrato, informando se a característica é de serviço continuado e se há previsão de prorrogação contratual;
- d) o valor do contrato e a forma de realização dos pagamentos (periodicidade, de acordo com o cronograma e outros);
- e) os materiais e equipamentos necessários à execução e fiscalização do contrato;
- f) os atores nos processos de execução e fiscalização do contrato e respectivos papéis, responsabilidades, nomes e dados de contato (gestor, fiscais, preposto e funcionários da contratada, se for o caso);
- g) as políticas e normas do Ifap aplicáveis, bem como eventuais atualizações, que deverão ser observadas pela contratada, e a apresentação dos modelos de relatórios de acompanhamento da execução e periodicidades, meios de comunicação para troca de informações e requisição dos serviços;
- h) a definição dos controles que serão realizados durante a gestão e fiscalização do contrato, bem como eventuais atualizações, com prioridade para aqueles que se destinem a evitar ou minimizar os riscos identificados na contratação, considerando o monitoramento dos riscos, efetivado por meio do respectivo Mapa de Riscos e suas atualizações;
- i) os procedimentos para a elaboração dos termos de recebimento provisórios e definitivo, como a descrição dos critérios de avaliação da qualidade e mecanismo de inspeção do serviço prestado;
- j) a descrição das métricas, indicadores e níveis esperados de qualidade, com os mínimos de aceitação para o fornecimento dos serviços e com a indicação dos procedimentos para validação da nota fiscal, conforme definido no instrumento convocatório ou equivalente, para fins de encaminhamento à área administrativa;
- k) as obrigações da contratada, com a indicação dos requisitos de habilitação, dos critérios técnicos e condições da proposta que deverão ser observados e mantidos pela contratada;
- l) as sanções e retenções, com a descrição de procedimentos, critérios de aplicação e percentuais, conforme definido no instrumento convocatório ou equivalente;
- m) as sanções administrativas e a garantia de execução do contrato, quando houver, indicando as cláusulas contratuais sobre sanções e as situações em que a garantia de execução contratual será retida parcial ou integralmente, se for o caso;
- n) as listas de verificação para apoio às principais atividades dos atores na gestão e fiscalização contratual;
- o) outras instruções complementares que devam ser observadas para viabilizar ou facilitar o processo de Gestão e Fiscalização contratual.

## **CAPÍTULO II**

### **DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE NATUREZA CONTINUADA, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

#### **1. DAS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO CONTRATO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

1.1. No início da execução do contrato:



- 1.1.1 emitir a Ordem de Serviço, quando cabível;
- 1.1.2. autuar e instruir o Processo de Fiscalização Técnica e Administrativa no Suap, mediante a lavratura do respectivo termo de abertura, contendo o número do processo principal da contratação, do contrato, das portarias de designação de fiscal;
- 1.1.3. certificar a autuação no processo principal da contratação e relacionar os processos;
- 1.1.4. juntar a Ordem de Serviço expedida, a ata de reunião inicial, a planilha recebida da empresa para a fiscalização do contrato e a designação formal do preposto pela contratada;
- 1.1.5. encaminhar o processo ao fiscal técnico e administrativo do contrato, quando necessário;
- 1.1.6. promover reunião inicial com a contratada acerca da fiscalização da execução contratual, registrada em ata, na qual deve ser apresentado, nos termos do art. 45 da Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, o plano de fiscalização, elaborado em conjunto com os fiscais, sempre que possível;
- 1.1.7. verificar se a contratada indicou formalmente o preposto que irá representá-la durante a execução contratual.
- 1.2. Solicitar à contratada, no primeiro mês da prestação dos serviços:
  - 1.2.1. o preenchimento da planilha inicial com a relação dos empregados alocados, separados por cargo ou função, contendo os seguintes dados: nome completo, data de nascimento, valor do salário, horário do posto de trabalho, número do Registro Geral (RG) e do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando couber, e número da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, conforme formulário próprio;
  - 1.2.2. que seja providenciado para todos os empregados o cartão cidadão ou outro cartão equivalente, que possibilite a consulta e recebimentos de benefícios sociais, para viabilizar o fornecimento de informações sempre que exigidas pela fiscalização.
- 1.3. As disposições acima serão aplicadas, no que couber, às novas admissões de empregados.
- 1.4. Providenciar a aceitação da garantia de execução contratual apresentada, quando exigida no contrato, após a devida análise de sua adequação aos termos do edital e do contrato, e a manutenção da garantia válida e eficaz, mediante determinação de alteração, ou seja, de substituição, de prorrogação ou reforço, de acordo com a execução contratual, quando não houver área responsável pela atividade.
- 1.5. Manter atualizados o fluxo do processo de trabalho (diagnosticado em BIZAGI ou outro software definido pela Administração) e o mapa de risco, para que espelhem os mecanismos de controle de fiscalização da prestação de serviços, salvo se houver área responsável pela atividade.
- 1.6. Adaptar, se necessário, relatório de fiscalização para o acompanhamento da execução contratual que possibilite aferir se os serviços vêm sendo prestados conforme pactuado no contrato, cada problema detectado, providências adotadas, documentos expedidos, se os problemas foram sanados ou não e eventuais consequências e encaminhamentos, dentre outros.
- 1.7. Exigir da contratada o exato cumprimento do contrato, nos termos e condições previstos no instrumento contratual.
- 1.8. Promover, sempre que necessário, reuniões com os fiscais do contrato, com o preposto da empresa, bem como com representantes das demais áreas, de modo a garantir a qualidade da execução do objeto contratado.
  - 1.8.1. As reuniões deverão ser registradas em ata e terão por objetivo esclarecer as obrigações contratuais de ambas as partes.
- 1.9. Na hipótese de descumprimento total ou parcial do objeto ou de disposição contratual, o gestor do contrato deverá adotar imediatamente as medidas operacionais e administrativas necessárias à notificação da contratada para o cumprimento das obrigações inadimplidas.
  - 1.9.1. Constatado o atraso ou descumprimento da obrigação contratual que sujeite a contratada às sanções previstas no Contrato, manifestar-se circunstanciadamente sobre justificativas e documentos apresentados pela contratada e adotar as providências para instauração de procedimento de apuração de falta contratual, de acordo com as atribuições de competência de cada unidade gestora.
- 1.10. Informar à Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada e providências já adotadas, propondo soluções para a sua regularização e/ou instauração de procedimento para apuração da falta contratual, observadas as disposições legais.
- 1.11. Adotar as providências para comunicação ao Ministério do Trabalho e Previdência e à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades nos depósitos de FGTS ou nos recolhimentos ao INSS, constatadas pela fiscalização.
  - 1.11.1. A referida comunicação deverá ser efetivada pela autoridade competente de cada unidade gestora.
- 1.12. Receber definitivamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, conforme formulários próprios, exceto quando houver comissão designada pela autoridade competente.
  - 1.12.1. Quando o recebimento definitivo do objeto contratado for realizado por comissão específica, deverá ser acompanhado pelo gestor, que deve certificar-se de que o objeto fornecido atende a todos os requisitos técnicos e especificações de quantidade e de qualidade, preço, prazos e condições de garantia e assistência técnica, entre outras condições previstas no contrato e seus anexos.
  - 1.12.2. O recebimento definitivo contempla as seguintes etapas:
    - a) realização da análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicação das cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;
    - b) emissão do respectivo termo para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, a ser firmado pelas partes, com base nos relatórios e documentação apresentados;
    - c) recebimento da nota fiscal ou fatura emitida pela empresa com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR) apurado, nos termos definidos previamente no instrumento convocatório.
- 1.13. Quando da extinção ou da rescisão do contrato, propor à autoridade superior as medidas necessárias para resguardar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados, inclusive a retenção de garantia de execução do contrato e valores do último faturamento, de acordo com a Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, e, posteriormente, comunicar o cumprimento.
- 1.14. Fornecer à área competente as informações solicitadas pela AGU, necessárias para defesa da União nos processos trabalhistas de interesse de funcionários das empresas contratadas, com base em subsídios ofertados pelos fiscais técnico e administrativo do contrato.
- 1.15. Adotar tempestivamente, com antecedência mínima de 6 (seis) meses, providências para proceder à prorrogação contratual ou execução da fase de planejamento da licitação para a substituição do contrato, observando eventuais normativos aplicáveis.
- 1.16. Acompanhar a execução dos contratos e os pagamentos efetuados à contratada, verificando a regularidade fiscal, trabalhista e junto aos cadastros pertinentes, salvo se tal atribuição for cometida ao fiscal técnico, de acordo com a estrutura de cada unidade gestora.
- 1.17. Atestar que os serviços foram prestados em conformidade com o contrato, a partir das informações prestadas pelo(s) fiscal(is) técnico(s), salvo se a atribuição for cometida ao fiscal técnico conforme a estrutura da unidade gestora.
- 1.18. Solicitar, previamente, ao ordenador de despesas, os acréscimos ao quantitativo do objeto do contrato, que somente serão efetivados após a celebração do respectivo termo aditivo.

## **2. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL TÉCNICO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

2.1. Caberá ao fiscal técnico realizar e registrar todos os atos necessários à regular fiscalização técnica, durante a execução do contrato, no âmbito de suas atribuições, encaminhando os registros ao gestor, que anexará junto ao Processo de Fiscalização Técnica e Administrativa, e, quando necessário, à área financeira.

2.2. Para o registro dos procedimentos de fiscalização, recomenda-se a elaboração de relatório, preferencialmente, considerando as especificidades do contrato a ser fiscalizado e as exigências estabelecidas no termo de referência ou projeto básico, bem como as atribuições do fiscal técnico estabelecidas neste Manual.

2.3. No primeiro mês da prestação dos serviços, quando não solicitado pelo fiscal administrativo:

2.3.1. solicitar à contratada, por meio digital, com vistas à instrução do processo de fiscalização:

a) cópias de todas as Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada, verificando se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e certificando a respectiva regularidade;

b) cópia dos Atestados de Saúde Ocupacional – ASO, em atendimento às Normas Regulamentadoras da Consolidação das Leis do Trabalho e suas atualizações.

b.1. Para cada exame médico realizado, deverá ser emitido Atestado de Saúde Ocupacional – ASO, devendo fornecer uma cópia à Contratante.

b.2. A solicitação do ASO pode competir ao fiscal administrativo, em algumas unidades gestoras. Nesta hipótese, não é necessário que o referido atestado seja novamente solicitado pelo fiscal técnico.

c) a cópia dos recibos de entrega dos uniformes, materiais e Equipamentos de Proteção Individual – EPI, quando for o caso;

d) planilha cronograma de férias dos empregados, a ser atualizada sempre que ocorrerem alterações, com o período aquisitivo.

2.3.2. realizar reunião com os empregados alocados e informá-los de seus direitos previstos em contrato, esclarecendo que estão autorizados a noticiar à Administração o descumprimento de quaisquer desses direitos, registrada em ata;

2.3.3. adaptar a planilha recebida da empresa para a fiscalização do contrato, caso necessário; e

2.3.4. disponibilizar a documentação recebida para análise do fiscal administrativo.

2.3.5. As disposições acima serão aplicadas, no que couber, às novas admissões de empregados.

2.4. Mensalmente, quando não solicitado pelo fiscal administrativo:

2.4.1. solicitar à contratada os extratos de contribuições previdenciárias e do FGTS, de aproximadamente 10% (dez por cento) dos empregados, verificando sua totalidade a cada 12 meses ou a cada período de vigência quando inferior a 12 meses;

2.4.1.1. Na impossibilidade justificada de apresentação dos extratos, comunicar ao gestor para ciência e ao fiscal administrativo para providências.

2.4.2. encaminhar ao fiscal administrativo as informações sobre os postos ativos, encerramento da prestação de serviços, afastamentos e substituições dos empregados alocados, cumprimento da jornada de trabalho, das horas extras, da jornada de compensação e do gozo das férias, em tempo hábil, a fim de evitar atrasos no pagamento.

2.5. Durante a execução do contrato:

2.5.1. acompanhar “*in loco*” a execução do objeto do contrato e verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos insumos e equipamentos necessários, de acordo com as especificações do contrato, realizando os registros pertinentes em relatório de ocorrência;

2.5.2. acompanhar o cronograma de execução do contrato;

2.5.3. verificar se houve subcontratação fora das hipóteses admitidas em lei e no contrato;

2.5.4. realizar reuniões sempre que necessário com o preposto da contratada, de modo a garantir os resultados previstos para a prestação dos serviços;

2.5.5. averiguar a conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços, 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, inclusive para subsidiar a estimativa para futuras contratações;

2.5.6. verificar se o número de empregados disponibilizados, por função, coincide com o previsto no contrato;

2.5.7. conferir se os empregados estão desempenhando as funções para as quais foram contratados;

2.5.8. verificar se os empregados estão devidamente identificados, com uniformes e crachás padronizados;

2.5.9. verificar se os empregados estão usando os EPI's, quando necessários; na falta de uso, comunicar ao líder/encarregado e, na reincidência, ao gestor do contrato;

2.5.10. acompanhar o cumprimento da jornada de trabalho, das horas extras, da jornada de compensação e do gozo das férias, por meio do formulário próprio;

2.5.11. proibir a execução, por parte dos empregados da contratada, de serviços diferentes do objeto do contrato;

2.5.12. recusar os serviços executados em desacordo com o contrato e determinar a correção das irregularidades cometidas pela contratada, por meio do preposto, e informar ao gestor quando as medidas corretivas ultrapassarem sua competência;

2.5.12.1. Eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada deverão ser informados ao gestor, propondo as soluções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados, viabilizando a adoção de eventuais providências para instauração de procedimento de apuração de falta contratual, pelo gestor, quando for o caso.

2.5.13. comunicar-se com o preposto ou representante da contratada durante toda a execução do contrato, com o objetivo de garantir o cumprimento integral das obrigações pactuadas, bem como manter seus contatos atualizados;

2.5.14. registrar todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, em especial as que repercutam na qualidade do objeto e que possam ensejar apuração de falta contratual, bem como as medidas adotadas para sua resolução; e encaminhar para o gestor de contrato;

2.5.14.1. Os profissionais indicados na licitação, sobretudo os apontados como responsáveis técnicos, devem efetivamente participar da execução contratual.

2.5.14.2. prestar, à contratada, orientações e esclarecimentos necessários à execução do objeto contratual;

2.5.15. informar ao gestor ou setor responsável pela elaboração dos cálculos, se houver, a quantidade de dias efetivamente trabalhados e a ocorrência de faltas sem cobertura, atrasos e horas extras, quando houver.

2.6. Ao final da execução ou na rescisão do contrato:

2.6.1. promover as atividades de transição contratual, observando-se, no que couber, a adequação dos recursos necessários à continuidade dos serviços por parte da Administração, a transferência final de conhecimentos sobre a execução e manutenção do serviço e a devolução ao órgão de equipamentos, espaço físico, dentre outras providências aplicáveis, de acordo com a natureza do contrato;

2.6.2. elaborar relatório final acerca das ocorrências da execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, a fim de ser

utilizado como fonte de informações para futuras contratações;

2.6.3. repassar ao gestor, para as providências, qualquer informação recebida sobre a ausência de pagamento, pela contratada, das verbas trabalhistas;

2.6.4. receber provisoriamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, em conjunto com o fiscal administrativo do contrato, nos termos e da Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, exceto quando houver equipe de fiscalização designada pela autoridade competente, mediante elaboração de termo ou relatório circunstanciado, assinado pelas partes, contendo o registro, análise e conclusão sobre as ocorrências de execução e demais documentos, encaminhando-o ao gestor, para recebimento definitivo.

### **3. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL ADMINISTRATIVO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

3.1. Instruir o Processo de Fiscalização Técnica e Administrativa no Suap, após abertura pelo gestor de execução do contrato;

3.2. encaminhar o processo, para ciência do gestor e, quando necessário, ao fiscal técnico;

3.3. realizar todos os atos necessários à regular instrução dos processos, no âmbito de suas atribuições;

3.4. solicitar à contratada, em meio digital, no início dos serviços e periodicamente, conforme legislação vigente:

3.5.1. relação, em formato Excel, contendo os nomes dos colaboradores alocados no órgão (planilha encaminhada após reunião de implantação);

3.5.2. cópia dos Atestados de Saúde Ocupacional – ASO, em atendimento às Normas Regulamentadoras da Consolidação das Leis do Trabalho e suas atualizações.

3.5.2.1. Para cada exame médico realizado, deverá ser emitido Atestado de Saúde Ocupacional – ASO, devendo fornecer uma cópia à Contratante.

3.5.2.2. A solicitação do ASO pode competir ao fiscal técnico, em algumas unidades gestoras. Nesta hipótese, não é necessário que o referido atestado seja novamente solicitado pelo fiscal administrativo.

3.5.3. cópia da ficha de registro individual dos funcionários designados para a execução dos serviços, contendo foto e todos os dados pessoais; cópia legível do R.G.; cópia legível do C.P.F.

3.5.3.1. Os documentos referidos neste item somente deverão ser solicitados caso ainda não constem do processo de fiscalização.

3.5. solicitar à contratada, mensalmente, até o último dia do mês subsequente, a seguinte documentação referente ao mês anterior, separada por contrato:

3.6.1. relação, em formato Excel, contendo os nomes dos colaboradores alocados no órgão no mês da competência;

3.6.2. planilha dos colaboradores admitidos no mês de competência (planilha encaminhada após reunião de implantação);

3.6.3. planilha dos colaboradores demitidos no mês de competência (planilha encaminhada após reunião de implantação);

3.6.4. folha analítica de pagamento;

3.6.5. holerites;

3.6.6. comprovantes de depósitos bancários referentes ao salário;

3.6.7. recibos de pagamento de vale-transporte;

3.6.8. recibos de pagamento do vale-alimentação;

3.6.9. recibos de pagamento do vale-refeição;

3.6.10. comprovantes de cumprimento das obrigações trabalhista e previdenciárias:

3.6.10.1. relatório analítico da GRF:

a) Guia GRF e seu comprovante de pagamento;

b) Guia GPS e seu comprovante de pagamento.

3.6.10.2. SEFIP completa, contendo obrigatoriamente:

a) relatório de compensações (se houver);

b) outros relatórios dos arquivos SEFIP (se houver);

c) relação de trabalhadores constantes do Arquivo SEFIP – Modalidades "Branco" – Recolhimento ao FGTS e Declaração à Previdência – e "9" – "Confirmação Informações Anteriores" – Recolhimento/Declaração ao FGTS e Declaração à Previdência;

d) relação de trabalhadores com GRRF constantes do Arquivo SEFIP – Modalidade: "9" – Confirmação Informações Anteriores – Recolhimento/Declaração ao FGTS e Declaração à Previdência (na hipótese de demissão com o pagamento da multa de 40% do FGTS);

e) relação de trabalhadores constantes do Arquivo SEFIP – Resumo do Fechamento – Tomador de Serviço/Obra – Modalidades "Branco" e "9";

f) relação dos trabalhadores constantes no arquivo SEFIP – Resumo do Fechamento – Empresa;

g) relação dos trabalhadores constantes no arquivo SEFIP – Resumo do Fechamento – Empresa – FGTS;

h) resumo das informações à Previdência Social constantes no arquivo SEFIP – Tomador de Serviços/Obra;

i) resumo das informações à Previdência Social constantes do arquivo SEFIP – Empresa;

j) comprovante de declaração das contribuições a recolher à Previdência Social e a outras entidades e fundos por FPAS – Empresa;

k) Relação de Tomador/Obra (RET);

l) resumo – Relação de Tomador/Obra (RET).

3.6.11. protocolo de conectividade social – NRA;

3.6.12. solicitar, caso a CONTRATADA já transmita seus eventos pelo e-Social:

3.6.12.1. Relatório da Declaração Completa – DCTFWeb;

3.6.12.2- recibo de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários – DCTFWeb;

3.6.12.3. Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF;

3.6.12.4. comprovante de pagamento – DARF;

3.6.13. Guia de Recolhimento do FGTS – GRFGTS;

3.6.14. comprovante de pagamento – GRFGTS;

3.6.15. recibo de envio do evento;

3.6.16. número do protocolo de envio do evento.

3.6. verificar a tempestividade dos pagamentos de salários, inclusive férias e 13º salário, quando cabível, vale-transporte e vale-alimentação, e eventuais cursos de treinamento e reciclagem, utilizando relação nominal assinada, de aproximadamente 10% (dez por cento) dos empregados, por meio do formulário próprio, verificando sua totalidade a cada 12 meses ou a cada período de vigência, quando inferior a 12 meses;

3.7.1. Se os pagamentos aos empregados não forem realizados nas datas previstas legalmente ou em convenções coletivas de trabalho, o fiscal comunicará ao gestor do contrato para providências.

- 3.7. Solicitar a apresentação dos seguintes documentos rescisórios, sempre que ocorrer rescisão de funcionários alocados no órgão:
- a) termo de rescisão do contrato de trabalho (homologado se se tratar de contratado há mais de um ano);
  - b) documento comprobatório de aviso-prévio (trabalhado ou indenizado), da empresa ou do trabalhador (pedido de demissão), do qual conste o motivo da rescisão;
  - c) comprovante de pagamento de verbas rescisórias;
  - d) cópia da Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS e da Contribuição Social (GRRF), em que conste o recebimento do FGTS nos casos de dispensa sem justa causa ou término do contrato temporário;
  - e) extrato de conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
  - f) ASO demissional.
- 3.8. Solicitar à empresa o “Histórico de Movimentações Trabalhistas”, extraído da página eletrônica do eSocial, sempre que ocorrer movimentação de funcionários alocados no órgão.
- 3.9. Solicitar, por ocasião de férias dos trabalhadores alocados no órgão:
- a) aviso de férias assinado pelas partes, 30 (trinta) dias antes do início do gozo;
  - b) comprovante de pagamento de férias mais terço constitucional até dois dias antes do início do gozo;
  - c) lançamento em folha de pagamento do período de gozo e dos valores pagos.
- 3.10. Solicitar, por ocasião de concessão de licenças a cipeiro, gestante e acidentados de trabalho, a documentação relativa à observância da legislação referente às respectivas licenças e à estabilidade provisória de seus empregados.
- 3.11. Solicitar outros documentos necessários para análise e emissão de relatório com vistas a adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do contrato, relativamente aos seus aspectos administrativos, comunicando à contratada, em tempo hábil, eventual descumprimento contratual, para a devida regularização e, em caso de não atendimento, comunicar ao gestor para providências;
- 3.12. analisar a conformidade do pagamento de salários e demais verbas devidas com a planilha de custos e formação de preços da contratação, legislação e convenções coletivas de trabalho – CCT, com base nas informações do fiscal técnico;
- 3.13. acompanhar as alterações das convenções coletivas de trabalho – CCT;
- 3.14. observar eventuais obrigações adicionais e a data-base da categoria prevista na CCT, para que possa verificar se os reajustes devidos estão sendo concedidos pela contratada na data e percentual previstos;
- 3.15. analisar a conformidade do recolhimento do INSS e do FGTS, por meio de extratos, solicitados mensalmente pelo fiscal técnico, verificando sua totalidade a cada 12 meses ou a cada período de vigência quando inferior a 12 meses;
- 3.16.1. Na impossibilidade justificada de apresentação dos extratos, a fiscalização poderá ser efetivada por outros meios.
- 3.16. solicitar, mensalmente, à contratada, a documentação necessária para a análise relativa à observância da legislação referente à concessão de férias e licenças, e do respeito à estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante e estabilidade acidentária); bem como outros documentos considerados necessários à fiscalização administrativa;
- 3.17. registrar todas as ocorrências relacionadas ao cumprimento das obrigações e do pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários, por meio do Relatório de Fiscalização Administrativa;
- 3.18. solicitar à contratada e analisar os documentos pertinentes à rescisão dos contratos de trabalho dos empregados alocados;
- 3.19. verificar, quando da rescisão do contrato fiscalizado, o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou os documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho, nos termos do art. 64, da Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017.
- 3.20.1. Caso seja observada a ausência de pagamento da referida verba rescisória ou a comprovação da realocação de empregados, a informação deverá ser repassada ao gestor, para as providências.
- 3.20. atuar na administração da conta-depósito vinculada, conforme disciplinado em capítulo próprio;
- 3.21. receber provisoriamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, em conjunto com o fiscal técnico do contrato, nos termos da Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, exceto quando houver equipe de fiscalização designada pela autoridade competente.
- 3.22. As atribuições previstas neste item não excluem aquelas referentes à conta vinculada, descritas no item 4.

#### **4. DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA**

- 4.1 . A conta-depósito vinculada, bloqueada para movimentação, consiste em conta bancária aberta exclusivamente em banco público oficial, no nome da contratada, por contrato, unicamente para a finalidade de depósito mensal do somatório das rubricas de encargos trabalhistas, relativas a férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do FGTS por dispensa sem justa causa, e encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário, deduzidas do pagamento do valor mensal devido às empresas contratadas.
- 4.2. Será aberta uma conta-depósito vinculada para cada contrato, ainda que haja mais de um contrato firmado com a mesma empresa.
- 4.3. Os valores serão provisionados e liberados de acordo com os normativos e decisões do Ifap.
- 4.4. O cálculo do valor a ser retido será realizado nominalmente por empregado, sempre que este tiver prestado serviço por 15 (quinze) dias ou mais no mês, excluindo-se os substitutos eventuais.
- 4.5. A área administrativa responsável pela elaboração dos contratos, imediatamente após assinatura do instrumento, encaminhará o processo de contratação ao fiscal administrativo.
- 4.6. Caberá ao fiscal administrativo:
- 4.6.1. autuar o processo de gestão da conta-depósito vinculada no Suap, mediante a lavratura do respectivo Termo de Abertura, contendo o número do processo principal da contratação;
  - 4.6.2. certificar a autuação no processo principal da contratação e relacionar os processos;
  - 4.6.3. encaminhar o processo ao gestor, e, quando necessário, à área financeira;
  - 4.6.4. instruir e processar conforme disciplinado em capítulo próprio, observando o sigilo das informações bancárias;
  - 4.6.5. conhecer a Planilha de Custos e Formação de Preços;
  - 4.6.6. acompanhar todas as decisões e alterações dos normativos do Ifap, atinentes à matéria;
  - 4.6.7. providenciar, no prazo de cinco dias úteis da assinatura do contrato, o ofício de solicitação ao banco para a abertura da conta-depósito vinculada em nome da contratada, bem como notificá-la para a adoção dos procedimentos pertinentes, fixando o prazo;
  - 4.6.7.1. No que couber, a notificação à empresa deverá indicar o endereço físico e eletrônico do fiscal administrativo para o recebimento das correspondências pertinentes.
  - 4.6.7.2. A notificação e o ofício serão formalizados no processo de gestão da conta-depósito vinculada.
  - 4.6.8. manter atualizada a planilha de retenção, no processo de gestão da conta-depósito vinculada, com a quantidade de postos e de empregados de cada contrato, para viabilizar o cálculo dos valores a serem retidos e resgatados;
  - 4.6.9. alimentar a planilha de retenção, por contrato:
    - a) mensalmente, de acordo com as informações recebidas do fiscal técnico;

- b) a cada repactuação, com os valores atualizados e retroativos ao mês que gerar efeitos;
- 4.6.9.1. No caso de empregado demitido, antes da efetivação da repactuação, com liberação dos valores provisionados, não haverá retenção das diferenças.
- 4.6.10. disponibilizar a planilha de retenção à área financeira, em tempo hábil, a fim de evitar atrasos no pagamento;
- 4.6.10.1. É vedada a alteração da planilha de retenção, após o seu encaminhamento, salvo se previamente autorizado pela área financeira.
- 4.6.11. receber, juntar e processar os pedidos de autorização de resgate e de movimentação diretamente para a conta-corrente dos empregados, no processo de levantamento de valores da conta-depósito vinculada;
- 4.6.11.1. Caso necessário, requerer a complementação da documentação à contratada, justificando e interrompendo o curso do prazo de 10 (dez) dias para a autorização pela Administração.
- 4.6.12. verificar, com vistas à autorização de resgate, solicitado pela contratada, durante a vigência e na extinção ou na rescisão do contrato:
- 4.6.12.1. para pagamento de férias: comprovante de férias (aviso e recibo assinados); para pagamento de 13º salário: o espelho da folha de pagamento do 13º salário e respectivo comprovante de depósito;
- 4.6.12.1.1. Certificada a regularidade da documentação, libera-se a totalidade do valor retido para a respectiva rubrica no período de retenção, observada a proporcionalidade entre a data do vínculo do empregado no órgão e o período aquisitivo.
- 4.6.12.2. no caso de rescisão do contrato de trabalho: termo de rescisão do contrato de trabalho (TRCT) homologado pelo sindicato ou autoridade do Ministério do Trabalho e Previdência, no caso de empregado com mais de 1 (um) ano de serviço, e comprovação de depósito em conta-corrente, comprovante dos depósitos do INSS e do FGTS, este último acompanhado do comprovante de pagamento da respectiva multa, na hipótese de dispensa sem justa causa;
- 4.6.12.2.1. Comprovada a regularidade da documentação, os pagamentos e os recolhimentos dos encargos decorrentes do vínculo trabalhista, libera-se a totalidade do valor retido para o referido empregado.
- 4.6.13. Para a autorização de movimentação diretamente para a conta-corrente dos empregados, a contratada apresentará:
- 4.6.13.1. durante a vigência do contrato de trabalho: o aviso de férias assinado e ou espelho da folha de pagamento do 13º salário;
- 4.6.13.2. na rescisão do contrato de trabalho: termo de rescisão do contrato de trabalho e guia de recolhimento com o valor do FGTS e sua respectiva multa, na hipótese de dispensa sem justa causa;
- 4.6.13.3. Certificada a regularidade da documentação, os valores serão movimentados até o limite do valor retido para cada empregado.
- 4.6.13.4. Após efetivada a movimentação diretamente para a conta-corrente dos empregados:
- 4.6.13.4.1. solicitar à contratada a apresentação do comprovante de quitação das verbas trabalhistas (recibo de férias, 1/3 constitucional, 13º salário e TRCT, homologado pelo sindicato ou autoridade do Ministério do Trabalho e Previdência, no caso de empregado com mais de 1 (um) ano de serviço), no prazo máximo de 10 (dez) dias, contado da data do pagamento ou da homologação pelo sindicato, observado o disposto na Portaria MTE n.º 1.057/2012;
- 4.6.13.4.2. anexar ao processo o respectivo comprovante de depósito, no prazo de 10 (dez) dias, contado da data da transferência dos valores para a conta-corrente do empregado.
- 4.6.13.5. adotar as providências para liberação de saldo à medida em que ocorrerem os fatos geradores das rubricas contingenciadas, mediante solicitação da empresa;
- 4.6.13.6. adotar, mediante solicitação da empresa, os procedimentos para a liberação de eventual saldo remanescente existente no momento do encerramento do contrato, nos termos das normas e orientações que regem a matéria.
- 4.6.14. expedir ofício ao banco, solicitando o encerramento da conta-depósito vinculada, no momento próprio.
- 4.7. Caberá à área financeira certificar a correção dos cálculos constantes da planilha de retenção.
- 4.8. Caberá à Administração observar o sigilo das informações bancárias.
- 4.9. Os casos omissos serão submetidos à autoridade competente.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

##### **1. DAS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO CONTRATO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

- 1.1. No início da execução do contrato:
- 1.1.1. emitir a Ordem de Serviço, quando cabível.
- 1.1.2. autuar o Processo de Fiscalização Técnica no Suap, mediante a lavratura do respectivo termo de abertura, contendo o número do processo principal da contratação, do contrato, das portarias de designação de fiscal;
- 1.1.2.1. No caso de serviços ordinários ou por escopo, a fiscalização técnica poderá ocorrer no próprio processo de contratação.
- 1.1.3. certificar a autuação no processo principal da contratação e relacionar os processos;
- 1.1.4. juntar a Ordem de Serviço expedida, a ata de reunião inicial e a designação formal do preposto pela contratada;
- 1.1.5. encaminhar o processo ao fiscal técnico do contrato e ao fiscal administrativo, quando houver;
- 1.1.6. promover reunião inicial com a contratada acerca da fiscalização da execução contratual, registrada em ata, na qual deve ser apresentado, nos termos do art. 45 da Instrução Normativa MPDG n.º 05/2017, do atual Ministério da Economia, ou outra norma que a substituir, o plano de fiscalização, elaborado em conjunto com os fiscais, sempre que possível;
- 1.1.7. providenciar a aceitação da garantia apresentada, quando exigida no contrato, após a devida análise de sua adequação aos termos do edital e do contrato, e a manutenção da garantia válida e eficaz, mediante determinação de alteração, ou seja, de substituição, de prorrogação ou reforço, de acordo com a execução contratual, quando não houver área responsável pela atividade;
- 1.1.8. adaptar, se necessário, relatório de fiscalização para o acompanhamento da execução contratual que possibilite aferir se os serviços vêm sendo prestados conforme pactuado no contrato, cada problema detectado, providências adotadas, documentos expedidos, se os problemas foram sanados ou não e quais consequências e encaminhamentos, dentre outros.
- 1.2. Manter atualizados o fluxo do processo de trabalho (diagnosticado em BIZAGI ou outro software definido pela Administração) e o mapa de risco, para que espelhem os mecanismos de controle de fiscalização da prestação de serviços, salvo se houver área responsável pela atividade.
- 1.3. Exigir da contratada o exato cumprimento do contrato, nos termos e condições previstos no instrumento contratual.
- 1.4. Promover, sempre que necessário, reuniões com os fiscais do contrato, com o preposto da empresa, bem como com representantes das demais áreas, de modo a garantir a qualidade da execução do objeto contratado.

- 1.5. Adotar imediatamente as medidas operacionais e administrativas necessárias à notificação da contratada para o cumprimento das obrigações inadimplidas, na hipótese de descumprimento total ou parcial do objeto ou de disposição contratual.
- 1.6. Acompanhar o encerramento dos contratos sob sua responsabilidade, bem como o término de prazos de garantia de materiais/equipamentos, informando à área competente com vistas à contratação de manutenção dos equipamentos que se fizer necessária.
- 1.7. Analisar e manifestar-se circunstanciadamente sobre justificativas e documentos apresentados pela contratada, no caso de atraso ou descumprimento da obrigação contratual que sujeite a contratada às sanções previstas no Contrato, submetendo referida manifestação, sem demora, à consideração da área responsável.
- 1.8. Informar à Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada e providências já adotadas, propondo soluções para a sua regularização e/ou instauração de procedimento para apuração da falta contratual, observadas as disposições legais.
- 1.9. Receber definitivamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, conforme formulários próprios, exceto quando houver comissão designada pela autoridade competente.
- 1.9.1. Quando o recebimento definitivo do objeto contratado for realizado por comissão específica, deverá ser acompanhado pelo gestor, que deve certificar-se de que o objeto fornecido atende a todos os requisitos técnicos e especificações de quantidade e de qualidade, preço, prazos e condições de garantia e assistência técnica, entre outras condições previstas no contrato e seus anexos.
- 1.9.2. O recebimento definitivo contempla as seguintes etapas:
- a) realização da análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicação das cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;
- b) emissão do respectivo termo para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, a ser firmado pelas partes, com base nos relatórios e documentação apresentados;
- c) Recebimento da nota fiscal ou fatura emitida pela empresa com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR) apurado, nos termos definidos previamente no instrumento convocatório.
- 1.10. Adotar tempestivamente, com antecedência mínima de 6 (seis) meses, providências para proceder à prorrogação contratual ou execução da fase de planejamento da licitação para a substituição do contrato, observando eventuais normativos aplicáveis.
- 1.11. Acompanhar a execução dos contratos e os pagamentos efetuados à contratada, verificando a regularidade fiscal, trabalhista e junto aos cadastros pertinentes, salvo se tal atribuição for cometida ao fiscal técnico, de acordo com a estrutura de cada unidade gestora.
- 1.12. Atestar que os serviços foram prestados em conformidade com o contrato, a partir das informações prestadas pelo(s) fiscal(is) técnico(s), salvo se a atribuição for cometida ao fiscal técnico conforme a estrutura da unidade gestora.
- 1.13. Solicitar previamente, ao ordenador de despesas ou ordenador de despesas por delegação, os acréscimos ao quantitativo do objeto do contrato, que somente serão efetivados após a celebração do respectivo termo aditivo.

## **2. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL TÉCNICO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

- 2.1. Caberá ao fiscal técnico realizar e registrar todos os atos necessários à regular fiscalização técnica, durante a execução do contrato, no âmbito de suas atribuições, encaminhando os registros ao gestor que anexará junto ao Processo de Fiscalização Técnica, quando necessário, à área financeira.
- 2.2. Para o registro dos procedimentos de fiscalização, recomenda-se a elaboração de formulário em conjunto com a área gestora, considerando as especificidades do contrato a ser fiscalizado e as exigências estabelecidas no termo de referência ou projeto básico, considerando as atribuições do fiscal técnico estabelecidas neste Manual.
- 2.3. Acompanhar a execução do objeto do contrato e verificar o cumprimento de todas as obrigações contratuais, tais como prazos, instrumento de medição de resultado (IMR), especificações, quantidades, qualidade e preços contratados, e especialmente a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos insumos e equipamentos necessários, de acordo com as especificações do contrato e eventuais aditivos.
- 2.3.1. O acompanhamento da execução poderá ser realizado por meio de coleta de dados, in loco ou por documentos fornecidos pela empresa, que confirmem ou não a plena execução contratual, realizando os registros pertinentes em relatório de ocorrência.
- 2.4. Acompanhar o cronograma de execução do contrato.
- 2.5. Verificar se houve subcontratação fora das hipóteses admitidas em lei e no contrato.
- 2.6. Realizar reuniões sempre que necessário com o preposto da contratada, de modo a garantir os resultados previstos para a prestação dos serviços.
- 2.7. Averiguar a adequação do material a ser utilizado na execução dos serviços, conforme sua natureza, quanto à quantidade e qualidade, 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, inclusive para subsidiar a estimativa para futuras contratações.
- 2.8. Apurar o Instrumento de Medição de Resultados – IMR, quando previsto para o contrato, na periodicidade determinada, sem prejuízo de outros mecanismos para avaliação da prestação dos serviços, bem como aplicá-lo, salvo nos casos de fiscalização técnica descentralizada, quando a atribuição incumbirá ao gestor.
- 2.9. Monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração e apresentar ao preposto, sempre que necessário, a avaliação da execução do objeto, registrando sua ciência e, quando for o caso, determinar a correção das irregularidades cometidas pela contratada, por meio do preposto, informando ao gestor quando as medidas corretivas ultrapassarem sua competência.
- 2.9.1. Eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada deverão ser informados ao gestor, propondo as soluções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados, bem como informando ao gestor para adoção de eventuais providências para instauração de procedimento de apuração de falta contratual, quando for o caso.
- 2.10. Comunicar-se com o preposto ou representante da contratada durante toda a execução do contrato, com o objetivo de garantir o cumprimento integral das obrigações pactuadas, bem como manter seus contatos atualizados no expediente de fiscalização técnica.
- 2.11. Registrar, no caso de serviços contínuos, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, em especial as que repercutam na qualidade do objeto e que possam ensejar apuração de falta contratual, bem como as medidas adotadas para sua resolução.
- 2.11.1. Os profissionais indicados na licitação, sobretudo os apontados como responsáveis técnicos, devem efetivamente participar da execução contratual.
- 2.12. Prestar à contratada orientações e esclarecimentos necessários à execução do objeto contratual.
- 2.13. Receber provisoriamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, exceto quando houver equipe de fiscalização designada pela autoridade competente, mediante elaboração de termo ou relatório circunstanciado, assinado pelas partes, contendo o registro, análise e

conclusão sobre as ocorrências de execução e demais documentos, encaminhando para o gestor para recebimento definitivo.

2.14. Conferir e atestar o serviço prestado e, salvo se tratar-se de atribuição do gestor, atestar o documento de cobrança e encaminhá-lo, juntamente com os seus anexos, imediatamente ao setor responsável pela segunda fase da liquidação da despesa;

2.15. Ao final da execução ou na rescisão do contrato:

2.15.1. promover as atividades de transição contratual, observando-se, no que couber, a adequação dos recursos necessários à continuidade dos serviços por parte da Administração, a transferência final de conhecimentos sobre a execução e manutenção do serviço e a devolução ao órgão de equipamentos, espaço físico, dentre outras providências aplicáveis, de acordo com a natureza do contrato;

2.15.2. elaborar relatório final acerca das ocorrências da execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, a fim de ser utilizado como fonte de informações para futuras contratações.

### **3. DAS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL ADMINISTRATIVO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

3.1. Adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do contrato, relativamente aos seus aspectos administrativos, comunicando à contratada, em tempo hábil, eventual descumprimento contratual, para a devida regularização e, em caso de não atendimento, comunicar ao gestor para providências.

3.2. Receber provisoriamente, em conjunto com o fiscal técnico do contrato, o objeto contratual sob sua responsabilidade, exceto quando houver equipe de fiscalização designada pela autoridade competente.