UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THIAGO AUGUSTO DOS SANTOS FERREIRA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG) À LUZ DA IN 05/2017

SOUSA – PB
2025

THIAGO AUGUSTO DOS SANTOS FERREIRA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG) À LUZ DA IN 05/2017

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Farias Moreira

SOUSA – PB
2025

THIAGO AUGUSTO DOS SANTOS FERREIRA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG) À LUZ DA IN 05/2017

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Aprovada em: ____/____/_____.

_____

Prof. Dr. Vinicius Farias Moreira
Orientador
PROFIAP/UFCG

_____

Prof. Dra. Milka Alves Correia Barbosa
Examinadora interna
PROFIAP/UFAL

_____

Prof. Dr. Edvan Cruz Aguiar
Examinador externo
PPGA/UFCG

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela dádiva da vida e por me guiar durante toda a jornada acadêmica.

À minha amada esposa, Jaísa, expresso minha gratidão pelo companheirismo, compreensão e apoio incondicional diante das dificuldades.

Agradeço à minha querida mãe, uma verdadeira guerreira, que sempre se dedicou com amor e sacrifício à criação de seus filhos.

Manifesto meu profundo agradecimento ao meu orientador, Dr. Vinicius Farias Moreira, pela paciência, dedicação e valiosa orientação ao longo deste estudo.

Sou grato à Reitoria da UFCG e à Direção do CCJS pelo incentivo e pela viabilização do deslocamento dos servidores para a realização do mestrado.

Por fim, agradeço aos colegas do mestrado que, de alguma forma, contribuíram para esta caminhada acadêmica.

“É preciso que eu suporte duas ou três larvas se quiser conhecer as borboletas”.

O Pequeno Príncipe

RESUMO

Incapazes de prover servidores efetivos para muitas das atividades de suporte, os órgãos da Administração Pública vêm adotando, de maneira crescente, a contratação de mão de obra terceirizada. Essa realidade é facilmente observada nas instituições federais de ensino superior, evidenciando a necessidade de profissionalizar as atividades de gestão e fiscalização desses contratos administrativos. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi analisar os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), à luz da Instrução Normativa n.º 05/2017. A fundamentação teórica abrange os contratos administrativos, contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, os procedimentos e práticas previstos na legislação para a atuação de gestores e fiscais de contrato, além da teoria da burocracia. Em termos metodológicos, trata-se de um estudo de caso qualitativo, descritivo e aplicado. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas e análise documental. Os resultados apontam para um bom desempenho da UFCG na conformidade com a IN n.º 05/2017. Contudo, foram identificados desafios a serem superados, como a falta de padronização de procedimentos, a carência de capacitação, dificuldades no relacionamento com as empresas contratadas e a sobrecarga de trabalho. O estudo oferece contribuições teóricas e práticas relacionadas às atividades de fiscalização e gestão de contratos administrativos intensivos em mão de obra.

Palavras-chave: Contratos Administrativos. Terceirização. Gestão e fiscalização de contratos.

ABSTRACT

Unable to provide permanent staff for many support activities, public administration bodies have increasingly resorted to outsourcing labor. This reality is easily observed in federal institutions of higher education, highlighting the need to professionalize the management and oversight of these administrative contracts. In this context, the objective of this study was to analyze the procedures and practices adopted by contract managers and supervisors overseeing exclusively dedicated outsourced labor contracts at the Federal University of Campina Grande (UFCG), in light of Normative Instruction 05/2017. The theoretical framework covers administrative contracts, administrative contracts involving exclusively dedicated outsourced labor, the procedures and practices outlined in legislation for the role of contract managers and supervisors, as well as bureaucracy theory. Methodologically, this is a qualitative, descriptive, and applied case study. Data collection was conducted through interviews and document analysis. The results indicate that UFCG has performed well in complying with Normative Instruction 05/2017. However, challenges were also identified, such as the lack of standardized procedures, insufficient training, difficulties in dealing with contracted companies, and work overload. The study offers theoretical and practical contributions to the activities of supervision and management of labor-intensive administrative contracts.

Keywords: Administrative Contracts. Outsourcing. Contract Management and Oversight.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CCJS	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Parelho do Estado
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
PRGAF	Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades de contratos administrativos..... 19
Quadro 2 – Conformidade em processo de pagamento..... 34
Quadro 3 – Categorias de análise..... 40
Quadro 4 – Exemplo de estruturação da matriz 5W2H 57
Quadro 5 – Proposta de Plano de ação UFCG..... 58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de entrevistados por função..... 38
Tabela 2 – Idade dos entrevistados..... 38
Tabela 3 – Tempo na função..... 39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 12
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA..... 14
1.1.1 Objetivo Geral..... 14
1.1.2 Objetivos Específicos..... 14
1.2 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO..... 15
1.3 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA..... 15

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 17
2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS..... 17
2.1.1 Contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra..... 19
2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS..... 21
2.2.1 Fiscalização Técnica..... 22
2.2.2 Fiscalização Administrativa..... 23
2.2.3 Gestão do Contrato..... 26
2.2.4 Teoria da Burocracia e a Gestão e Fiscalização de Contratos..... 27

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 30
3.1 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA..... 30
3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA..... 30
3.3 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO NA PESQUISA..... 31
3.4 COLETA DOS DADOS..... 31
3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS..... 32
3.6 CUIDADOS ÉTICOS NA CONDUÇÃO DA PESQUISA..... 33

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES..... 34
4.1 ATUAÇÃO DE GESTORES E FISCAIS EM PROCESSO DE PAGAMENTO..... 34
4.2 PERFIL DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATO NA UFCG..... 37
4.3 FISCALIZAÇÃO TÉCNICA..... 40
4.3.1 Acompanhamento e avaliação da execução do objeto..... 40
4.3.2 Comunicação e Registro da Fiscalização Técnica..... 42

4.3.3 Desafios..... 43
4.4 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA..... 45
4.4.1 Acompanhamento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas..... 45
4.4.2 Fiscalização Diária..... 48
4.4.3 Comunicação e registros da fiscalização Administrativa..... 49
4.4.4 Desafios..... 50
4.5 GESTÃO DE CONTRATO..... 52
4.5.1 Atuação em processo de pagamento..... 52
4.5.2 Comunicação e registros da gestão de contrato..... 53
4.5.3 Desafios..... 54

5 PLANO DE AÇÃO..... 57

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 60

REFERÊNCIAS..... 62

APÊNDICE A – ROTEIRO ANÁLISE DOCUMENTAL..... 68
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA..... 69
APÊNDICE C – RELATÓRIO TÉCNICO..... 71

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem sofrendo transformações ao longo do tempo. A prestação do serviço público, antes realizada apenas por servidores públicos, deu espaço à terceirização. Essa mudança significa a transferência de competências antes desempenhadas pelo Estado às entidades privadas, visando diminuir gastos públicos, aumentar a qualidade do serviço e aumentar consequentemente a eficiência da gestão pública nas áreas fins (Klumb; Feuerschütte, 2012).

Notadamente, cargos como vigilante, porteiro, jardineiro e motorista não são mais objetos de provimento na administração pública federal, por serem cargos extintos nessa esfera conforme a Lei n.º 9.632 de 7 de maio de 1998. Nesse sentido, esses serviços são prestados por intermédio de uma empresa especializada, na qual a administração firma contrato objetivando a prestação do serviço (Brasil, 1998, 2017).

Para Oliveira e Druck (2021), o crescimento da terceirização no setor público pode ser explicado pelo emprego de políticas neoliberais e pela implementação da reforma administrativa do Estado ao final dos anos de 1990. Nessa conjuntura, a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Parelho do Estado, a administração pública avançou na terceirização, baseada na economia e eficiência da gestão pública (Furtado et al., 2019; Senhoras, 2013).

Paralelo ao avanço da terceirização da mão de obra, cresce a obrigação de a Administração Pública, através de seus agentes, fiscalizar a execução do serviço prestado. Destaca-se que o processo para aquisição de um serviço vai desde a etapa do planejamento à execução contratual. Dessa maneira, é na etapa da execução que gestores e fiscais do contrato fiscalizarão a execução do serviço contratado pela Administração.

Sabe-se que a fiscalização da execução contratual não é facultada à administração pública, mas trata-se de um poder e dever de acompanhar, fiscalizar e intervir na execução contratual, objetivando assegurar seu fiel cumprimento (Meirelles, 2016). Dessa forma, a adoção de procedimentos e práticas adequadas ao dever de fiscalizar é fundamental ao setor público para haver o devido cumprimento contratual. Assim, para que esse objetivo seja atingido, há leis e normativos como a Lei n.º 14.133/2021 e a Instrução Normativa n.º 05/2017 que disciplinam quais atividades os agentes públicos, assim definidos na legislação como equipe de fiscalização, deverão seguir para o satisfatório acompanhamento da execução contratual (Brasil, 2021; 2017).

A Instrução Normativa n.º 05/2017 do Ministério do Planejamento estabelece regras e diretrizes para gestores e fiscais de contrato na contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito federal (Brasil, 2017).

Diante do dever legal supracitado, percebe-se a importância do monitoramento da execução contratual, sendo nesta etapa que a administração pública assegura que aquilo que foi pactuado no contrato de fato está ocorrendo. Nesse aspecto, as instituições públicas necessitam de servidores cada vez mais capacitados para gerenciar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos.

A transformação da prestação do serviço e a necessidade de gerir e fiscalizar contratos de terceirização de mão de obra também são vivenciados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Sendo assim, cabe a essas instituições gerenciar e fiscalizar a execução de contratos como Vigilância Patrimonial, Portaria, Limpeza e Conservação, Motorista e Apoio Administrativo.

Sobre a temática de gestão e fiscalização de contratos nas IFES, há diferentes pesquisadores que desenvolveram estudos nesse campo, como Kinczeski (2020), Manarino (2017), Szulzevski (2021), Cavecci (2020), Pires (2020), Bedin, Fontes e Braatz (2020), Zucoloto (2019), Silva (2022) e Lima (2021). Esses estudos buscaram compreender o processo de gestão e fiscalização de contrato em um contexto, ou seja, em uma instituição. Nesse aspecto, as pesquisas constataram fragilidades como acompanhamentos ineficazes pela fiscalização, ausência de treinamento (Bedin; Fontes; Braatz, 2020; Marinho *et al*., 2018), desconhecimento da legislação, dificuldade em conciliar atividades da fiscalização com atribuições do cargo (Szulzevski, 2021) e falta de manual para padronizar procedimentos (Zucoloto, 2019). Além disso, as pesquisas sugerem replicar estudos em outras instituições federais ou órgãos púbicos distintos (Kinczeski. 2020; Cavecci, 2020).

A partir dos resultados encontrados pelos pesquisadores, constatam-se fragilidades na gestão e fiscalização de contratos que podem ocasionar problemas nas instituições, uma vez que há, até mesmo, desconhecimento da legislação e de quais procedimentos a equipe de fiscalização deve adotar. Evidencia-se que o caráter formal que a administração pública deve adotar na fiscalização de seus contratos e que estão estabelecidos na IN 05/2017 guardam relação com características da teoria da burocracia. Nesse sentido, para Leal *et al*. (2019), esse modelo se caracteriza pelas normas e regulamentos, além da formalidade de seus atos.

É nesse ponto que nasce o problema desta pesquisa, a saber: À luz da IN 05/2017, quais os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra de Instituições Federais de Ensino Superior?

Colaborando com os esclarecimentos a esta problemática, este trabalho se dedica à realização de um estudo de caso em uma importante instituição federal de ensino superior localizada na Paraíba. A escolha do caso decorre do fato de que este Mestrado é na modalidade profissional e o resultado desta pesquisa pretende assegurar ganhos institucionais significativos em termos de eficiência e profissionalização da Gestão Pública. Assim, esta pesquisa consistirá no desenvolvimento de estudo de caso na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

A UFCG contou no ano de 2023 com 37 contratos com dedicação exclusiva de mão de obra distribuídos pelos sete campi da instituição (UFCG, 2024). Dessa maneira, para cada contrato existe o dever legal da gestão e fiscalização da sua execução, atividades essas realizadas por servidores pertencentes ao quadro institucional, que estão ordenados conforme a estrutura multicampi da instituição. Dito isto, seguem os objetivos da pesquisa.

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para responder ao problema de pesquisa, serão apresentados, nos próximos itens, o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo.

1.1.1 Objetivo geral

Analisar os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG à luz da IN 05/2017.

1.1.2 Objetivos específicos

a) Identificar os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG;
b) Identificar o perfil dos servidores que atuam como gestores e fiscais no âmbito da instituição;
c) Detalhar conformidades e discrepâncias dos procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG à luz da IN 05/2017;
d) Identificar se há desafios para gestores e fiscais de contrato no exercício da função.

1.2 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

Ao analisar se as práticas e procedimentos dos gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra estão alinhados com a legislação, a Administração Pública poderá identificar lacunas e assim melhorar seus processos internos.

Ademais, esses contratos representam valores significativos no orçamento da UFCG. Nesse aspecto, nos anos de 2022 e 2023, a instituição teve respectivamente os seguintes valores de despesas com esses tipos de contrato: R$ 33.815.040,76 e R$ 51.212.243,99 (UFCG, 2024).

No âmbito orçamentário, estudos como o de Dantas *et al.* (2020) indicam que, no período avaliado, a terceirização apresentou custos superiores à internalização de serviços. Já Simoni (2018) observou que, em 2017, os contratos de Serviço de Limpeza e Conservação em 38 campi representaram 16,5% do orçamento anual de custeio administrativo. Sendo assim, na busca por um processo contínuo de eficiência na gestão pública, é fundamental identificar as práticas adotadas pelos gestores e fiscais de contrato.

Do ponto de vista teórico, percebe-se a predominância de trabalhos acadêmicos voltados para identificar entraves, desafios e problemas da gestão e fiscalização de contratos. Por outro lado, essa pesquisa objetiva analisar práticas e procedimentos e confrontá-los com a legislação. Ademais, não foram identificados estudos sobre a temática que possua como delimitação à instituição UFCG considerando mais de um Campus. Assim, tem-se uma pesquisa desenvolvida em instituição pública diferente daquelas identificadas na literatura.

1.3 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Do ponto de vista acadêmico, este estudo possibilita ganhos de conhecimento aplicado, com apresentação de melhorias substanciais à realidade organizacional estudada. O estudo soma-se a tantos outros realizados em instituições de ensino superior, analisando a atuação de gestores e fiscais de contratos com terceirização de mão de obra na instituição UFCG. Destaca-se, ainda, que essa pesquisa não ficará restrita a apenas um Campus da UFCG, permitindo assim uma análise com maior abrangência da instituição.

No que tange à contribuição social, a administração pública, ao contratar serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, exerce também um papel social ao empregar indiretamente diversos trabalhadores. Logo, ao analisar a atuação de gestores e fiscais dos contratos na UFCG à luz da legislação, possibilita identificar gargalos que podem ser aprimorados na busca pela preservação dos direitos trabalhistas e previdenciários dos terceirizados.

Outrossim, a pesquisa contribui de forma administrativa e prática para a instituição, uma vez que possibilitará identificar procedimentos e práticas adotados, e, verificando falhas, será proposto um plano de ação. Portanto, o estudo demonstra-se relevante para a UFCG, pois se busca a melhoria contínua dos seus processos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Antes da compreensão do que é contrato administrativo, é fundamental ter o entendimento do que é um contrato. Nesse sentido, de acordo com Meirelles (2016), o contrato representa um acordo entre as partes, criando-se obrigações mútuas, de maneira consensual, com objeto e forma determinadas ou não vedadas em lei. Portanto, nota-se que o contrato não é imperativo, onde uma parte determina sua vontade sobre o outro interessado sem a concordância desse. Trata-se, então, de um acordo firmado entre as partes no qual, sem essa concordância, não existe um contrato.

Diferente dos contratos celebrados entre particulares, no campo da Administração Pública, os contratos administrativos apresentam características que os diferenciam dos contratos privados. Nesse aspecto, a Lei n.º 14.133/21 estabelece em seu art. 89 e no parágrafo 2ª características e condições a serem observadas em contratos administrativos.

> Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.
> § 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Para além das características apresentadas na referida legislação, esse tipo de contrato possui elementos específicos que carecem de melhor detalhamento a fim de diferenciá-los dos contratos privados. Dessa maneira, os contratos administrativos possuem as seguintes características segundo Oliveira (2020):

- **Formalismo moderado**: a Constituição e Lei 14.133/2021 determina um rito para celebração de contratos administrativos, como licitação prévia, forma escrita do contrato e prazo determinado;
- **Bilateralidade**: a formalização do contrato depende da manifestação de vontade das partes interessadas;
- **Comutatividade**: o equilíbrio econômico-financeiro deve ser preservado durante a vigência do contrato;

- **Personalíssimo (*intuitu personae*):** o contrato é celebrado com aquele licitante que apresentou a melhor proposta, cabendo a este executá-lo, salvo as hipóteses legais que admitem a subcontratação parcial;
- **Desequilíbrio:** trata-se da posição de desigualdade entre a Administração Pública e o contratado em decorrência das cláusulas exorbitantes;
- **Instabilidade:** refere-se a prerrogativa da Administração alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares, como rescindir os contratos em razão de interesse público.

Percebe-se que, pelas características apresentadas, o contrato administrativo concede à Administração Pública vantagens sobre o particular. Esse desequilíbrio permite, por meio de cláusulas exorbitantes, que a Administração altere unilateralmente um contrato, na busca pelo interesse público. Além disso, esses contratos são predominantemente regidos pelo Direto Público (Furtado, et al., 2019).

Ainda sobre as características desse tipo de contrato, Justin Filho (2014) aponta que os contratos administrativos se caracterizam por representar um acordo de vontades com direitos e obrigações a serem cumpridas, onde ao menos uma das partes atua no exercício da função administrativa.

Moreira Neto (2014), por sua vez, considera que para um contrato se caracterizar como um contrato administrativo, não necessariamente uma das partes será a própria Administração Pública, como União, Estados, Municípios ou autarquias. Para esse autor, será suficiente um ente delegado que esteja objetivando interesses públicos específicos.

Quanto a finalidade desse instrumento, que representa os ajustes que a administração celebra com diferentes partes, seja público ou privado, tem-se o interesse público. Outrossim, destaca-se que nos ajustes firmados entre a Administração Pública e a outra parte, as condições são estabelecidas pela própria Administração (Di Pietro, 2020; Meirelles, 2016).

Diante das definições e características supracitadas, depreende-se que o contrato administrativo tem por objetivo o interesse público e que, nesse tipo de instrumento, há casos em que tais contratos são celebrados por entes não pertencentes a própria Administração Pública, mas que atuam para satisfação de interesses públicos.

A Administração Pública, com a sua complexidade e diversidade, possui diversas necessidades, não existindo apenas um tipo de contrato administrativo. Sob esse prisma, Di Pietro (2020) afirma haver diferentes modalidades de contratos administrativos, conforme descrito no quadro 1.

Quadro 1 – Modalidades de contratos administrativos

Modalidade	Conceito
Concessão de serviço público	Contrato administrativo que delega ao particular a execução de serviço ou obra pública, ou o uso de bem público para exploração, mediante remuneração e conforme condições regulamentares e contratuais.
Contratos de obra pública e de prestação de serviços	A Lei n.º 8.666/93, no artigo 6º, I e II, define obra pública como toda "construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta"; e serviço como "toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, ou trabalhos técnicos profissionais".
Contrato de fornecimento	É o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública adquire bens móveis e semoventes necessários à execução de obras ou serviços.

Fonte: Di Pietro (2020).

Embora existam outros tipos de contratos administrativos, conforme exposto no quadro 1, o contrato objeto desse estudo são os contratos de prestação de serviços, especificamente os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, o qual se detalha a seguir.

2.1.1 Contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra

Nesse tipo de contrato, a Administração transfere a execução de um serviço a terceiros. Entretanto, nem todo serviço que a administração contrata pode ser considerado um serviço com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse aspecto, a Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017, prevê quais são os requisitos necessários para um serviço ser considerado regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

> Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:
> I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
> II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
> III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.
> Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não sejam nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

Como apontado pela legislação, apenas os serviços cuja mão de obra fique à disposição da contratante, em suas dependências ou não, são considerados serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Além disso, não pode ocorrer o compartilhamento de recursos entre contratos, sendo recursos humanos e materiais exclusivos.

Diante das características apresentadas, quando a Administração celebra esse tipo de contrato, tem-se a chamada "terceirização", ou seja, a execução de determinado serviço é realizada por mão de obra pertencente à empresa contratada. Seguindo essa direção, Manarino (2017, p.24) afirma que "a terceirização de mão de obra consiste, basicamente, em uma espécie de delegação da execução de serviços a funcionários que não fazem parte do quadro de servidores da instituição".

Tendo como propósito evitar o crescimento desordenado da máquina pública, o Decreto-Lei n.º 200/1967 já previa a chamada terceirização, possibilitando à Administração Pública Federal recorrer, sempre que possível, à execução indireta. Contudo, a regulamentação dessa execução indireta ocorreu apenas com a edição da Lei n.º 6.019 de 1974, época em que houve a intensificação das reformas estatais (Daher, 2016; Senhoras, 2013; Cavalcante, 2017).

Ainda que a regulamentação seja da década de 70, sua implantação não foi de imediato, de maneira que o seu desenvolvimento foi efetivado de forma mais acentuada apenas na década de 1990, através da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Parelho do Estado – PDRE em 1995. Desse modo, a partir dessa década, com a dita reforma do aparelho estatal, foi que a administração pública brasileira se utilizou de maneira ordenada da terceirização, visando maior economia e eficiência nos trabalhos desenvolvidos pela Administração (Furtado, *et al.*, 2019; Senhoras, 2013).

Em análise da supracitada legislação, nota-se que com a implantação da terceirização buscam-se os seguintes objetivos: aumentar a qualidade do serviço, a produtividade e reduzir custos, de modo que possibilite à contratante concentração em atividades finalísticas. Nesse sentido, Pires (2020) afirma que, dentre suas ditas vantagens, está a otimização de custos e o foco nas atividades-fim da instituição (Senhoras, 2013; Pires, 2020).

Embora existam defensores da terceirização, sobretudo para reduzir custos e aumentar a qualidade do serviço público, há autores como Henig e Leite (2020) que enxergam a terceirização como a precarização do trabalho, resultado da implantação de um modelo produtivista nos órgãos públicos.

Diante dessas diferentes visões sobre a terceirização na Administração Pública, percebe-se não haver um consenso, de um lado afirma-se que ela proporciona redução de custos e o emprego de esforços em atividades finalísticas dos órgãos públicos, de outro, alega-se que a

terceirização precariza a relação de trabalho. Entretanto, o foco desta pesquisa não está centrado nos impactos da terceirização na Administração ou quais as vantagens e desvantagens da sua atuação. Portanto, busca-se na próxima seção discorrer sobre o monitoramento e acompanhamento desses contratos, ou seja, sobre a gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Quando a Administração Pública decide contratar serviços, e especificamente serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo o objeto desse estudo, as suas obrigações não acabam com a assinatura do contrato. Logo, a partir dessa assinatura, surge o dever de a Administração monitorar e acompanhar a execução contratual para garantir o fiel cumprimento do contrato.

O acompanhamento do contrato tem por objetivo garantir o atendimento ao princípio da eficiência (Almeida, 2009). Além disso, acompanhar a execução contratual, dentre outras atividades, diz respeito a: orientar, estabelecer normas e diretrizes, fiscalizar, verificar material utilizado, conferir cumprimento de obrigações comerciais, trabalhistas, previdenciárias e tributárias (Gasparini, 2008). Trata-se, portanto, de um direito e dever da Administração Pública, exercido por meio de um representante formalmente designado para tal atividade (Meirelles, 2016).

Esse entendimento de tratar-se de um direito e dever da Administração Pública também é compartilhado por Justen Filho (2006) ao afirmar que, para que a administração não receba uma execução defeituosa, ela deve exercer o direito e dever de fiscalizar de forma contínua. Dessa maneira, verifica-se a conformidade entre aquilo que foi pactuado e as ações adotadas pelo contratado.

A prerrogativa de fiscalizar a execução contratual está devidamente expressa na nova lei de licitações, a Lei n.º 14.133/21, em seu art. 114, inciso III:

> Art. 104. O regime jurídico dos contratos, instituído por esta Lei, confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:
> III - fiscalizar sua execução;

Para Meirelles (2016, p. 258-259), a fiscalização do contrato tem por finalidade "assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração".

Para regulamentar a fiscalização pela Administração Pública Federal, a IN 05/2017 estabelece as diretrizes que devem ser seguidas na fiscalização de contratos. Sua análise revela que o acompanhamento da execução contratual é realizado por três principais figuras: fiscalização técnica, fiscalização administrativa e gestão do contrato. A seguir, serão detalhados os papéis e os procedimentos que devem ser adotados por cada uma delas, conforme a Instrução Normativa.

2.2.1 Fiscalização Técnica

Essa fiscalização está centrada na execução do objeto, ou seja, em aferir a qualidade do serviço prestado pela contratada. Para tanto, pode utilizar o Instrumento de Medição de Resultados - IMR ou outro instrumento pertinente. Nesse sentido, quanto ao período de avaliação dos serviços, o fiscal técnico poderá realizar a sua avaliação diária, semanal ou mensal. Entretanto, a frequência de avaliação escolhida terá que ser suficiente para a adequada avaliação da qualidade do serviço prestado (Brasil, 2017).

Para garantir transparência no processo, o resultado da avaliação deve ser apresentado ao preposto da contratada, assegurando sua ciência sobre a avaliação realizada. Trata-se do direito do contratado de conhecer a avaliação dos serviços prestados e do dever da administração de agir com transparência (Brasil, 2017).

Ainda no bojo dos procedimentos que devem ser adotados pela fiscalização técnica segundo a instrução normativa, incumbe-se ao fiscal técnico realizar o recebimento provisório do serviço e a produção de relatório mensalmente, conforme itens 2 e 4 do anexo VIII-A da IN 05 de 2017:

> 2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.
> 4. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.

A partir da análise da citada legislação, percebe-se que o fiscal técnico deverá monitorar constantemente a qualidade do serviço prestado. Contudo, o seu dever não se restringe ao simples monitoramento, mas sim requerer à contratada a devida correção em eventuais falhas

na execução. Além disso, nota-se que mensalmente o fiscal produzirá um relatório fazendo uma síntese da prestação do serviço e que, como resultado de possíveis falhas, poderão ocorrer descontos de valores a serem pagos à contratada.

Ao contrário ao que versa a IN 05/2017, a pesquisa elaborada por Silva (2022) ao analisar o desempenho da fiscalização dos contratos na Universidade Federal do Cariri entre os anos de 2017 e 2021, observou a não produção de relatórios circunstanciados e a não utilização do Instrumento de Medição de Resultado – IMR pela fiscalização. O estudo de Szulzevski (2021) destacou, com base em dados de Universidades e Institutos Federais, a ausência de instrumentos para avaliar serviços, o desconhecimento da legislação e do edital, e as dificuldades dos fiscais técnicos em conciliar suas funções de fiscalização com as demais atribuições do cargo.

Já o estudo desenvolvido por Marinho *et al. (*2018), a partir da investigação dos desafios e dificuldades que interferem na fiscalização de contratos, identificou a existência de fragilidades no processo de fiscalização, necessidade de capacitação e desenvolvimento de competências para o exercício da função.

Nesse mesmo caminho, Bedin, Fontes e Braatz (2020) ao identificar as particularidades e complexidade dos trabalhos realizados por fiscais de contrato por meio da avaliação do trabalho prescrito e o real, constatou a designação de servidores, tão logo ingressam no serviço público, mesmo sem o devido treinamento. Para esses autores, esse fato ocasiona dificuldades no dia a dia do exercício da fiscalização.

2.2.2 Fiscalização Administrativa

A fiscalização administrativa atua em defesa do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e sociais nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse aspecto, cabe ao fiscal administrativo conferir se os direitos trabalhistas dos funcionários, que estão vinculados ao contrato, estão sendo cumpridos. Além disso, realizar o recebimento provisório e emitir o relatório circunstanciado, contendo os registros e análises acerca das ocorrências na execução do contrato, também fazem parte das atribuições dessa fiscalização (Brasil, 2017).

Assim como na fiscalização técnica, a IN 05/2017 também descreve quais procedimentos a fiscalização administrativa deverão adotar em sua atuação. Desse modo, através do citado normativo, são definidas suas atividades mensais, diárias, procedimentais e por amostragem.

- Fiscalização Mensal

Procedimentos mensais que devem ser adotados conforme a Instrução Normativa n.º 05 de 2017:

> 10.2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)
> a) Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.
> b) Deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.
> c) Serão exigidos a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no Sicaf.
> d) Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei n.º 8.666, de 1993.

Ao examinar a referida legislação, observa-se que os procedimentos mensais visam a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciária. Observa-se que essas ações são necessárias em razão de que a Administração Pública, acionada perante a Justiça do trabalho, poderá ser responsabilizada subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas e solidariamente pelos encargos previdenciários (Di Pietro, 2020; Brasil, 2021).

Para Mantovani (2019), ter uma fiscalização administrativa eficiente, assegurando o cumprimento da legislação, pode evitar a responsabilização da administração pública em razão de inadimplência da empresa contratada no que tange as verbas trabalhistas e previdenciárias.

Sobre a responsabilização da administração pública, Manarino (2017) analisou a gestão de contratos de terceirização na Universidade Federal de Juiz de Fora e outras universidades, apontando ações trabalhistas de terceirizados, ausência de programas de treinamento e a inexistência de setores específicos para gestão e fiscalização de contratos.

- Fiscalização Diária

Os procedimentos diários estão atrelados as práticas que devem ser evitadas pela Administração, como ordens diretas ao empregado terceirizado, negociação de folgas ou compensação de jornada. Sendo assim, tais práticas são inerentes ao empregador e não a Administração Pública que contrata o serviço.

> 10.3. Fiscalização diária
> a) Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

> b) Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.
> c) Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

Caberá, ainda, como procedimento diário, conferir o cumprimento da jornada de trabalho por parte dos funcionários terceirizados e se há possíveis desvios de função. Essa medida, além de atestar que o serviço contratado está de fato sendo prestado, também protege a administração pública ao não permitir o desvio de função.

- Fiscalização Procedimental

Com base no item 10.4 do anexo VIII-B da supracitada IN, observa-se, assim como na fiscalização mensal, que os procedimentos visam garantir os direitos trabalhistas do empregado terceirizado. A saber:

> 10.4. Fiscalização procedimental
> a) Observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada pelo gestor do contrato a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada.
> b) Certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.
> c) Certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).

Nota-se que a legislação exige do fiscal um constante monitoramento dos aspectos trabalhistas, a fim de garantir que os salários e benefícios estabelecidos na Convenção Coletiva da categoria sejam cumpridos. Ademais, percebe-se que o Direito trabalhista faz parte do dia a dia dessa fiscalização.

A partir das exigências estabelecidas na legislação, é fundamental o apoio institucional para o auxílio e desenvolvimento de competências dos fiscais. Contudo, ao buscar compreender a atuação dos fiscais, a estrutura e o apoio institucional para esses servidores, Pires (2020), através de sua pesquisa, detectou fragilidades desde o momento da designação até a fiscalização propriamente dita. Dessa forma, observou-se sobrecarga de tarefas, carência na oferta de cursos de capacitação e necessidade de um setor para apoiar a fiscalização.

Kinczeski (2020) destaca que o apoio institucional é essencial para o sucesso da gestão e fiscalização de contratos. Em sua análise na UFSC, identificou a falta de apoio da alta gestão, a ausência de segregação de funções e a carência de capacitação de gestores e fiscais como fatores críticos.

- Fiscalização por Amostragem

Nesse tipo de atividade estão concentradas as solicitações que o fiscal administrativo deverá realizar, por amostragem, à empresa contratada.

> 10.5. Fiscalização por amostragem
> a) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.
> b) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.
> c) O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle.
> d) A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:
> d.1. Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;
> d.2. Cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;
> d.3. Cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; e,
> d.4. Comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

Mediante a análise do item 10.5, observa-se que todos os procedimentos visam, mais uma vez, garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse aspecto, a legislação descreve objetivamente como deve ser a atuação do fiscal administrativo.

Percebe-se que ter o domínio da legislação é imprescindível para a atuação do fiscal. Entretanto, Zucoloto (2019) ao analisar a atuação dos servidores que desempenham as atividades de gestão e fiscalização de contratos no Instituto Federal do Espírito Santo, identificou que esses agentes apresentavam insegurança quanto ao domínio da legislação, fato esse que demonstra fragilidade nos processos de fiscalização.

2.2.3 Gestão do Contrato

Cabe à gestão do contrato coordenar as atividades realizadas pela fiscalização técnica e administrativa do contrato. Além disso, é inerente à função a instrução processual nos casos de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento e possíveis aplicações de sanções (Brasil, 2017).

Outra atividade pertencente ao gestor do contrato é o recebimento definitivo do serviço prestado. Ou seja, após o recebimento provisório do fiscal técnico e administrativo, caberá ao gestor receber de maneira definitiva o serviço executado. Nesse aspecto, as diretrizes que deverão ser adotadas pelo gestor estão definidas no inciso II do art. 50 da IN 05/2017:

> II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:
> a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;
> b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e
> c) comunicar a empresa para emitir a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

Para Alves (2004), as ações da gestão do contrato não se confundem com as da fiscalização do contrato. Para o autor, cabe à gestão o tratamento de aspectos formais da contratação, ao passo que a fiscalização se concentra no acompanhamento da execução do objeto contratual.

Ainda sobre as diferenças de papéis entre os fiscais e gestores, Fernandes (2014) afirma que ao fiscal do contrato competem atividades de nível operacional, enquanto o gestor atua ao nível gerencial. Além disso, o fiscal auxilia o gestor dando-lhe lastro às decisões, como em caso de faltas na execução do serviço, que devem ser relatadas antes do encaminhamento do pagamento da fatura mensal.

Apesar das diferenças nas atuações de gestores e fiscais, estudos de Cavecci (2020) no IFSP e Lima (2021) no IFRN evidenciaram problemas comuns, como falta de capacitação, ausência de manuais sobre gestão e fiscalização, e inexistência de padrões de procedimentos.

2.2.4 Teoria da Burocracia e a Gestão e Fiscalização de Contratos

Substituindo a subjetividade e a ausência de controle, a teoria da burocracia adota o modelo racional-legal como um dos seus aspectos (Weber, 1944). Nesse sentido, a IN 05/2017 associa-se à citada teoria quando o Estado, por meio de normativos, regulamenta quais ações seus agentes públicos devem adotar na gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

Corroborando com esse pensamento, Nohara (2012) afirma que uma das características da burocracia é o caráter legal das normas e regulamentos. Além disso, o caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado também

representa outro aspecto desse modelo. Nessa mesma perspectiva, Leal *et al.* (2019) compreende que a burocracia se caracteriza pelas normas e regulamentos, pela formalidade de comunicação, bem como na divisão do trabalho, padronização de procedimentos, competências técnicas e meritocracia.

Sob o aspecto da formalidade, conforme o Art. 44, § 2º da IN 05/2017, as comunicações entre o órgão ou entidade e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se, excepcionalmente, o uso de mensagem eletrônica para esse fim. Dessa maneira, o formalismo necessário à gestão e fiscalização de contratos se relaciona com as características da teoria da Burocracia. Para essa teoria, através do princípio da documentação, todos os atos devem ser documentados e guardados em arquivos, denominados por Weber como "escritório" (Spina, 2021).

A característica de manter guardado os arquivos também pode ser encontrada no art. 46, § 1º da IN 05/2017. Assim, caberá a equipe de fiscalização registrar, durante toda a vigência contratual, as ocorrências da execução, bem como as comunicações entre as partes (Brasil, 2017).

Outro atributo vigente nas atividades da fiscalização de contratos administrativos e que se relaciona com a teoria burocrática é a adoção do instrumento de medição de resultados- IMR. Esse instrumento associa-se com a característica, desse modelo, destacada por Nohara (2012) como a previsibilidade do funcionamento. Desse modo, a Administração Pública define, ainda na fase de planejamento, os critérios de medição que serão adotados na execução contratual (Brasil, 2017).

A definição do IMR, presente na IN 05/2017, encontra-se no anexo I, inciso IX:

> ANEXO I
> DEFINIÇÕES
> IX – INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR): mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Nota-se que a medição de resultado terá por base critérios objetivos e tangíveis, permitindo que a contratada tenha o prévio conhecimento do que será avaliado. A previsibilidade também é apontada por Amorim (2001) juntamente com a impessoalidade e o controle como aspectos do modelo burocrático.

Para Oliveira *et al.* (2022), ao buscar a eficiência em seus processos, é necessário ao modelo burocrático detalhar de forma prévia e minuciosa como os processos devem ser

realizados. Nesse aspecto, a IN 05/2017, através do seu anexo VIII, detalha quais os procedimentos devem ser adotados pela fiscalização técnica e administrativa dos contratos, trazendo assim, além da previsibilidade procedimental, o detalhamento legal das atividades a serem cumpridas.

Percebe-se que o modelo burocrático, através de suas formalidades e conformidades, visa assegurar que o realizado seja o determinado, ou seja, deve-se seguir as normas e procedimentos estabelecidos (Migott; Grzybovskki; Silva, 2001).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa seção emprega em detalhe os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa em busca do atingimento dos objetos traçados. Dessa maneira, são descritas a classificação metodológica, os participantes da pesquisa, critérios de inclusão, coleta dos dados, análise e interpretação dos dados e os cuidados éticos adotados na condução da pesquisa.

3.1 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA

Considerando que a pesquisa analisou práticas e procedimentos adotados por gestores e fiscais de contrato na UFCG, optou-se pela abordagem qualitativa. Essa abordagem oportuniza a coleta de dados em contato direto com o fenômeno pesquisado ou através da ótica de pessoas que tenham vivenciado tal fenômeno (Patton, 2015). Para esse tipo de abordagem, o ambiente é apontado como fonte direta dos dados, possibilitando que os dados coletados sejam descritivos e retratem os elementos existentes na realidade investigada (Prodanov; Freitas, 2013).

A pesquisa desenvolvida se classifica como um estudo de caso descritivo e aplicado. Desse modo, trata-se de um estudo de caso, pois investigou-se um fenômeno contemporâneo em um contexto particular, ou seja, na Universidade Federal de Campina Grande (Yin, 2001). A instituição foi escolhida com base nos seguintes critérios: 1) possuem contratos intensivos de mão de obra; 2) sendo um mestrado profissional, convém apresentar dissertações aplicadas e com potencial contributivo à instituição; 3) acessibilidade aos dados, o aluno é servidor efetivo e trabalhou com a temática.

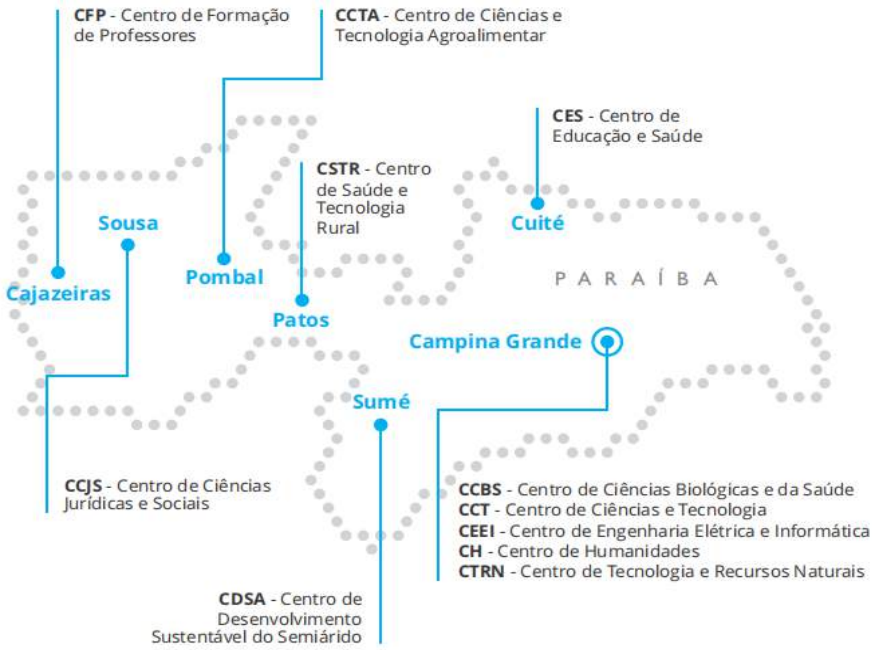
Assim, trata-se de uma pesquisa descritiva, por ter como objetivo essencial a descrição das características de determinada população ou fenômeno (Gil, 2002), e aplicada tendo em vista que possibilita a aplicação prática direcionada à solução de problemas específicos (Prodanov; Freitas, 2013).

3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Participaram da pesquisa servidores da UFCG que atuam na função de Fiscais Técnicos, Fiscais Administrativos e Gestores de Contratos dos 7 (sete) campi da Instituição.

Destaca-se que esses servidores atuam em diferentes localidades no estado da Paraíba, conforme ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Mapa de atuação da UFCG



Fonte: Relatório de Gestão (2022).

3.3 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO NA PESQUISA

Para o referido estudo, foram considerados apenas os servidores que atuam como fiscais e gestores titulares dos contratos do tipo apoio administrativo localizados nos centros descritos na figura 1. À vista disso, o contrato de apoio administrativo foi o tipo de contrato com maior despesa para a instituição em 2023, representando o montante de R$ 27.008.655,65 (vinte e sete milhões, oito mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos) ao longo desse ano (UFCG, 2024).

Destaca-se que, como delimitação de período, foram analisadas as ações desempenhadas por todos os servidores que estavam atuando, como titulares, na fiscalização e gestão de contratos no momento da coleta dos dados.

3.4 COLETA DOS DADOS

Seguindo as boas práticas de pesquisas qualitativas e estudos de casos, esta pesquisa utilizou dois métodos de coleta de dados, quais sejam: entrevista e análise documental. Dessa forma, ao adotar mais de uma fonte de coleta, buscou-se evitar pesquisas limitadas a uma única fonte de evidências (Yin, 2001).

Diante do exposto, no primeiro momento, foram coletadas informações sobre a atuação dos gestores e fiscais de contrato em processos de pagamento através da análise documental. Considerando que todos os processos de pagamento de mão de obra estão disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, foi através desse sistema que os dados foram coletados. Para isso, foi analisada a atuação desses agentes em um processo de pagamento correspondente ao mesmo mês de referência, em conformidade com o instrumento base de análise documental (apêndice A).

Portanto, foi analisado, nos sete campi da UFCG, a atuação de gestores e fiscais em um mesmo tipo de contrato e no mesmo mês de referência. Assim, analisou-se a atuação dos gestores e fiscais em um processo de pagamento do mês de abril de 2024. O mês de abril foi escolhido considerando que, na data da análise, era o mês de referência mais recente em que todos os campi atuaram.

Por fim, foram realizadas entrevistas com os sujeitos de pesquisa, gestores e fiscais de contrato, o que se deu tomando por base o roteiro de entrevista semiestruturada (apêndice B). Essas entrevistas ocorreram por contato pessoal ou via plataforma tecnológica de interação instantânea entre 12 de agosto de 2024 e 01 de outubro de 2024.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No que concerne à análise dos dados, foi utilizado o método de análise de conteúdo, adotando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo, permitindo, assim, inferências. Desse modo, a análise consistiu em três fases: (I)Pré-análise; (II) Exploração do material e (III) Tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (Bardin, 2011).

Seguindo a análise adotada, na fase da pré-análise, os materiais coletados por meio de fontes documentais e entrevistas foram transcritos no processador de texto *Microsoft Word*. Dando continuidade, na etapa da exploração do material, foi realizada a codificação a partir da análise temática por frequência e o estabelecimento de categorias de análise.

As categorias de análise foram definidas considerando os objetivos desse estudo e os procedimentos estabelecidos na IN 05/2017, conforme o quadro 3 presente na seção Resultados e Discussões.

Já na última fase, que consiste no tratamento dos resultados, inferência e interpretação, as práticas e procedimentos adotados por gestores e fiscais de contratos na UFCG foram relacionados com o referencial teórico.

Dessa forma, a partir da última fase, os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais foram analisados, bem como as conformidades e discrepâncias desses atos à luz da IN 05/2017. Além disso, foram propostas melhorias visando a eficiência dos atos adotados por gestores e ficais no âmbito da instituição.

3.6 CUIDADOS ÉTICOS NA CONDUÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – CEP/CCJS/UFCG, para avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos, objetivando preservar os interesses dos sujeitos da pesquisa em sua integridade e dignidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Essa seção emprega em detalhe os resultados e discussões desse estudo que buscam atingir os objetivos traçados. Desse modo, são apresentados a atuação dos Gestores e Ficais em processo de pagamento, identificado o perfil dos Gestores e Fiscais de contrato na UFCG, e detalhadas as categorias de análise da fiscalização técnica, administrativa e dos gestores de contrato.

4.1 ATUAÇÃO DE GESTORES E FISCAIS EM PROCESSO DE PAGAMENTO

Conforme o instrumento de análise documental (Apêndice A), foi realizada a análise da atuação de gestores e fiscais dos sete campi da instituição. Dessa maneira, utilizando o mesmo mês de referência para todos os campi (mês de abril/2024), obteve-se o resultado presente no quadro 2.

Quadro 2 – Conformidade em processo de Pagamento

N.º DA AÇÃO	AÇÕES ESPERADAS CONFORME A IN 05/2017	BASE LEGAL (IN 05/2017)?	N.º de Campi em conformidade
1	Fiscal técnico utiliza instrumento de medição para aferir a qualidade do serviço prestado	Item 1 Anexo VIII – A	7
2	Há assinatura do preposto da contratada, tomando ciência da avaliação realizada	Item 3.1 Anexo VIII – A	3
3	Fiscal técnico elabora Termo de recebimento provisório contendo relatório circunstanciado	Art. 50, Inciso I, Alínea A	6
4	Comprovação de conferência quanto à regularidade da contratada nas obrigações previdenciárias e trabalhistas pelo fiscal administrativo	Anexo VIII-B	7
5	Comprovação de consulta ao SICAF	Anexo VIII-B	3
6	Fiscal Administrativo elabora Termo de recebimento provisório contendo relatório circunstanciado	Art. 50, Inciso I, Alínea A	7
7	Comprovação de retenção de valores em conta-depósito vinculada	Anexo XII	7
8	Gestor(a) do contrato elabora o Termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo	Art. 50, Inciso II, Alínea B	7
9	Solicitação do Gestor(a) do contrato para a contratada emitir nota fiscal	Art. 50, Inciso I, Alínea C	6

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Ao examinar o quadro 2, percebe-se que das nove ações esperadas, em processos de pagamento, quatro não foram adotadas em todos os campi da instituição. Nesse aspecto, nota-se não haver uma padronização em processos de pagamento de contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG. A ausência de padronização não é uma realidade apenas da UFCG, a necessidade de padronizar procedimentos também foi observada em todos os campi do Instituto Federal do Espírito Santo em estudo elaborado por Zucoloto (2019).

Por outro lado, ao buscar padronizar seus procedimentos, a Administração Pública se alinha com características da Teoria da Burocracia que, segundo Leal *et al.* (2019), dentre outros aspectos, se caracteriza pelas normas, regulamentos e padronização.

Ao analisar as ações previstas na IN 05/2017 que são esperadas da equipe de fiscalização, observou-se conformidade e uniformidade na primeira ação, pois todos os campi utilizaram um instrumento de medição para aferir a qualidade do serviço prestado, tal instrumento foi o Instrumento de Medição de Resultado – IMR.

O resultado apresentado na UFCG é satisfatório, uma vez que Szulzevski (2021) em seu estudo, nas IFES do Brasil, intitulado "Instrumento de Medição de Resultado (IMR): Um Modelo Padronizado para fiscalização e Remuneração de Contratos", constatou que 48% das instituições não utilizavam o instrumento, frente a 52% que utilizavam.

O IMR é definido como um mecanismo capaz de medir os níveis esperados da qualidade da prestação do serviço a partir de bases compreensíveis, tangíveis, objetivas e comprováveis (Brasil, 2017). A utilização desse instrumento ou outro com a mesma finalidade está prevista no anexo VIII-A da IN 05/2017.

> 1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) [...].

Em contrapartida, embora todos os campi tenham utilizado um instrumento de medição, objetivando aferir a qualidade do serviço prestado, apenas 3 campi apresentaram a assinatura do preposto, tomando ciência da avaliação realizada. Dessa forma, a maioria dos campi da instituição não atende ao disposto na Instrução Normativa, vejamos:

> ANEXO VIII-A
> 3.1. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

No que tange à terceira ação esperada, constatou-se que apenas um campi não realizou, pelo fiscal técnico, o recebimento provisório nos termos do art. 50, inciso I, alínea a da IN.

> I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:
> a. elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários [...].

Em análise da quarta ação esperada, identificou-se que em todos os campi a fiscalização administrativa conferiu a regularidade da contratada quanto às obrigações previdenciárias e trabalhistas. Esse resultado, além de se alinhar com a IN 05/2017 também fortalece o controle da instituição a fim de evitar responsabilizações subsidiárias ou solidárias em ações judiciais. Nesse sentido, tanto a Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho quanto a Lei 14.133/21 preveem responsabilização da Administração Pública.

> Súmula n.º 331 do TST
> IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, caso haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
> V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.
>
> LEI N.º 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021
> Art. 121
> [...]
> § 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

O quinto item analisado se refere à consulta ao Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF. Para esse item, cabe à fiscalização administrativa consultar, antes do pagamento da fatura, a situação da empresa junto ao SICAF. Nesse aspecto, constatou-se que a maioria dos fiscais administrativos não realizou essa consulta. Desse modo, demonstra-se a falta de padronização nos procedimentos adotados pelos fiscais.

A consulta ao referido sistema é fundamental para o fiscal verificar se a contratada mantém as condições habilitatórias, conforme dispõe o anexo VIII-B, item 8 da IN 05/2017.

> ANEXO VIII-B
> DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
> 8. O descumprimento das obrigações trabalhistas ou **não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções** (Grifo nosso).

O resultado apresentado na consulta ao SICAF difere do encontrado no estudo realizado por Cunha (2017). Na pesquisa realizada em uma IFES, o autor constatou um alto nível de execução na consulta da situação da empresa junto ao SICAF, destacando que isso reflete as exigências do setor financeiro, uma vez que é dever do contratado manter as características habilitatórias durante toda a vigência do contrato.

No que se refere ao sexto item avaliado, observou-se a conformidade na atuação dos fiscais administrativos nos sete campi da UFCG. Dessa maneira, o recebimento provisório do serviço, com a produção de relatório em consonância com suas atribuições, foi realizado nos moldes da referida instrução.

Assim como no item seis, as ações esperadas para os itens sete e oito foram cumpridas por todos os campi da instituição. Portanto, há nos processos de pagamento a comprovação de retenção de valores para a conta-depósito vinculada, bem como a emissão, pela gestão do contrato, do termo de recebimento definitivo do serviço prestado.

Destaca-se que a comprovação da retenção de valores em conta depósito-vinculada é fundamental para a garantia de encargos trabalhistas dos funcionários terceirizados, como décimo terceiro salário, férias e um terço de férias, multas sobre o FGTS e encargos sobre férias e décimo terceiro salário (Brasil, 2017).

Quanto à última ação avaliada, identificou-se que apenas um gestor de contrato não solicitou a emissão da nota fiscal. Nesse sentido, identificou-se que no processo de pagamento do mês de abril a empresa contratada emitiu e encaminhou a nota fiscal antes mesmo que o gestor realizasse tal solicitação. Contudo, foi observado que o gestor de contrato notificou a empresa pelo envio antecipado, ou seja, antes da solicitação e da realização do recebimento definitivo da gestão do contrato.

4.2 PERFIL DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATO NA UFCG

Inicialmente, procedeu-se, através da entrevista, com a identificação do perfil dos servidores que atuam como gestores e fiscais de contrato na UFCG. Conforme a distribuição por função presente na tabela 1, o estudo contou com a participação de dezesseis servidores lotados nos 7 (sete) campi da instituição.

Tabela 1 – Total de entrevistados por função

Função na Equipe de Fiscalização	Quantidade de Entrevistados
Fiscal Técnico	6
Fiscal Administrativo	4
Gestor de Contrato	6
Total	**16**

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Como resultado das entrevistas, constatou-se que quinze servidores que atuam nessas funções são do sexo masculino e apenas uma do sexo feminino. Nesse aspecto, a predominância de servidores do sexo masculino na gestão e fiscalização de contratos administrativos corrobora com os estudos realizados por Cunha (2017), Marinho *et al.* (2018) e por Cuiabano (2020).

Cunha (2017) em seu estudo intitulado "A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma Instituição Federal de Ensino Superior" constatou, ao analisar o perfil de 56 fiscais, que 69,6% eram do gênero masculino, enquanto fiscais do gênero feminino representavam 30,4%.

No que tange à idade dos gestores e ficais de contrato, a tabela 2 representa a distribuição dos entrevistados segundo a faixa de idade correspondente.

Tabela 2 – Idade dos entrevistados

Idade	Frequência	Percentual
18 anos a 29 anos	2	12,50%
30 anos a 41 anos	10	62,50%
42 anos a 53 anos	3	18,75%
54 anos ou mais	1	6,25%
Total	**16**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Ao examinar a tabela 2, pode-se notar que a maioria dos entrevistados possui idade entre 30 e 41 anos (n=10). Dessa maneira, esse resultado guarda semelhança com a pesquisa de Zucoloto (2019) que, ao analisar os aspectos fundamentais da atividade de gestão e fiscalização no Instituto Federal do Espírito, observou que 83% dos participantes estavam compreendidos na faixa etária de 26 a 45 anos.

Outro aspecto identificado na entrevista se refere à formação educacional dos gestores e fiscais de contrato. Nesse sentido, observou-se que todos os entrevistados possuem ensino superior, havendo predominância na diversificação das formações acadêmicas. Esse destaque no grau de escolaridade também foi identificado por Mantovani (2019) que ao propor um

instrumento de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços terceirizados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, constatou que 88,3% dos fiscais possuía graduação ou especialização.

Embora o nível de escolaridade seja elevado, tem-se que destacar que os gestores e fiscais de contrato na UFCG possuem diferentes formações acadêmicas. Nessa seara, o TCU, através do Acórdão n.º 1.094/2013, orienta que se considere a formação acadêmica ou técnica quando da designação de fiscais (Brasil, 2013).

Sob o aspecto do tempo de serviço na instituição e tempo de atuação como gestou ou fiscal de contrato, constatou-se que em média os entrevistados são servidores na UFCG há 8 anos e 11 meses. Já o tempo de atuação como membro da equipe de fiscalização de contrato, notou-se que a maioria dos entrevistados possui mais de 4 anos exercendo a função, conforme disposto na tabela 3.

Tabela 3 – Tempo na função

Tempo na gestão ou fiscalização	Frequência	Percentual
Menos de 2 anos	1	6,25%
Entre 2,1 e 4 anos	5	31,25%
De 4,1 a 6 anos	6	37,50%
Acima de 6,1 anos	4	25,00%
Total	**16**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Na tabela 3, pode-se visualizar que 93,75% dos entrevistados possuem mais de 2 anos no exercício da função. Tal percentual é superior ao encontrado por Lima (2021), que em pesquisa desenvolvida no IFRN identificou que 63% dos fiscais de contratos possuíam mais de dois anos de experiência na fiscalização.

No que se refere aos gestores e fiscais mais experientes, observou-se, através da tabela x, que 62,50% deles contam com mais de 4 anos na função. Dessa maneira, esses dados guardam similaridade aos encontrados por Marinho *et al*. (2018), que ao investigar os principais desafios e dificuldades que interferem no exercício dos fiscais de contratos, percebeu que 61% dos participantes da pesquisa desempenhavam a atividade de fiscalização a mais de quatro anos.

O conteúdo resultante da análise das dezesseis entrevistas foi categorizado conforme as funções, ou seja, houve a categorização para Fiscalização Técnica, Fiscalização Administrativa e Gestão de Contratos. O quadro 03 demonstra as categorias para cada membro da equipe de fiscalização.

Quadro 3 – Categorias de análise

Membro da Equipe de Fiscalização	Categorias
Fiscalização Técnica	Acompanhamento e avaliação da execução do objeto
	Comunicação e Registro da Fiscalização Técnica
	Desafios
Fiscalização Administrativa	Acompanhamento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas
	Fiscalização Diária
	Comunicação e Registro da Fiscalização Administrativa
	Desafios
Gestão de Contrato	Atuação em processo de Pagamento
	Comunicação e Registro da Gestão de Contrato
	Desafios

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

4.3 FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

4.3.1 Acompanhamento e avaliação da execução do objeto

A primeira categoria identificada foi a denominada “Acompanhamento e avaliação da execução do objeto”. Essa categoria abrange principalmente questões relacionadas a como o fiscal técnico acompanha e avalia o serviço prestado pela empresa contratada. No que diz respeito ao acompanhamento, um tema se destacou em termos de frequência, com o acompanhamento *in loco* sendo o mais mencionado. Em relação à avaliação do serviço, o mais citado foi o IMR com periodicidade mensal.

Ainda nessa categoria, em se tratando de recebimento do serviço, observou-se que o tema elaboração de termo de recebimento provisório e elaboração de relatório foram os mais citados, nessa ordem.

Sobre o acompanhamento do objeto, os fiscais informaram que esse se dá *in loco*, conforme trechos dos entrevistados FT01 e FT02:

> *Periodicamente, sem um prazo definido, eu circulo por alguns setores, não sempre pelo mesmo, para poder ter uma variação nas minhas estatísticas, mas vou in loco (FT01).*

> *Como rege a instrução normativa, a função do fiscal técnico é tá acompanhando as atividades sempre que puder in loco e quando não puder, por amostragem (FT02).*

Almeida (2023) em estudo desenvolvido na Escola de Aperfeiçoamento de Sargentos das Armas do Exército Brasileiro (EASA) observou que os entrevistados foram unânimes ao declarar que acompanham *in loco* a prestação do serviço prestado.

Destaca-se que essa atuação é fundamental para que a Administração Pública não receba uma execução defeituosa. Assim, cabe à instituição exercer o direito e dever de fiscalizar de forma contínua (Justen Filho, 2006).

Correspondente à avaliação da prestação do serviço, todos os fiscais responderam que utilizam o IMR em sua avaliação. Nesse sentido, esse dado corrobora com a análise do processo de pagamento presente no quadro 2.

A adoção do IMR permite uma avaliação objetiva e tangível, além de permitir que a contratada, já na etapa de seleção, tenha conhecimento daquilo que será avaliado. Sobre sua adoção, vejamos trechos dos entrevistados:

> *Com relação à qualidade do serviço, é atualmente avaliado mensalmente através do IMR que foi um instrumento relativamente novo que antes não existia, mas que veio para auxiliar e deixar de forma mais concreta o rendimento da empresa e de seus colaboradores na prestação dos serviços (FT02).*
>
> *Basicamente através do IMR. A depender do tipo de contrato também tem a avaliação do público externo (FT03).*

Quanto ao aspecto da periodicidade da avaliação, todos os fiscais informaram que avaliam mensalmente o serviço prestado. A IN 05/2017 não determina um período para avaliação do fiscal técnico, abrindo margem para ser realizada diária, semanal ou mensalmente. Dessa maneira, os fiscais da instituição avaliam o serviço na periodicidade que julgam suficiente.

Em se tratando de como é realizado o recebimento provisório do serviço, os fiscais informaram que o recebimento se dá pela elaboração do documento, em processo eletrônico de informação, termo de recebimento provisório e pela elaboração de um relatório, conforme apontado no trecho da entrevista:

> *A gente produz o boletim de medição de serviços, sendo justamente equivalente a um relatório, pois nesse boletim inserimos todas as ocorrências que tiveram ao longo do mês (FT03).*
> *Por meio do documento Termo de recebimento provisório (TF 06).*

Esse resultado demonstra que os fiscais estão alinhados com o que se versa na IN em seu art. 50, inciso I, alínea a.

4.3.2 Comunicação e Registro da Fiscalização Técnica

A segunda categoria observada foi a denominada “Comunicação e Registro da Fiscalização Técnica”. Essa categoria apresenta questões relacionadas à como a fiscalização se comunica com a empresa contratada e como registra ocorrências e comunicações ao longo da vigência do contrato. Foi identificado que o tema que mais se destacou no aspecto da comunicação foi a dependência do fato. Já no que tange ao registro da fiscalização, dois temas foram citados, o diário de fiscalização e os processos mensais de pagamento.

Foi relatado pelos entrevistados que o tipo de comunicação entre eles e a empresa depende do caso concreto, podendo ser por e-mail, ofício, *WhatsApp*, via processo em sistema eletrônico ou contato direto, conforme apresentado nos trechos das entrevistas.

> *[...] São todos esses meios, mas assim, como existe a figura do encarregado, vou presencialmente também (FT01).*
>
> *Quando é um problema mais simples de resolver (habitual), utilizamos e-mail e WhatsApp, mas quando é um problema que possa gerar maior gravidade ou tem que ser resolvido de forma mais formalizada, enviamos ofícios e notificações estipulando um prazo de resposta (FT02).*
>
> *Geralmente, a gente manda ofício em processos de pagamento quando a gente quer fazer alguma solicitação e e-mail. Aí faço o e-mail dentro do processo e informo pelo WhatsApp (FT03).*
>
> *Por meio do encarregado ou preposto e às vezes diretamente com o gerente da empresa (FT06).*

Nota-se que uma característica da Teoria da Burocracia, a qual é a padronização, não está presente no tipo de comunicação adotado pelos fiscais técnicos. Conforme relatado por FT02, para comunicação de casos, dito simples, é utilizado o *WhatsApp* como meio de comunicação, enquanto casos de maior gravidade são tratados por meio de ofícios e notificações. Dessa maneira, embora não haja a padronização, percebem-se elementos de eficiência nesses atos, pois para casos ditos simples a comunicação é realizada por meio de mensagens instantâneas.

Em relação ao registro da fiscalização, o diário de fiscalização e os processos mensais de pagamento foram os temas mais citados pelos entrevistados quando se referem a como eles registram ocorrências e comunicações.

A utilização pelos fiscais de diário de fiscalização é uma prática que está em conformidade com a IN, uma vez que a legislação obriga o registro das ocorrências e comunicações realizadas ao longo do contrato.

> Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei n.º 8.666, de 1993.
>
> § 1° O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização.

Ao realizar as comunicações por meio de processos mensais de pagamento, as comunicações ficam registradas por meio de processo eletrônico de informação, que no âmbito da instituição é o Sistema Eletrônico de Informação - SEI.

Destaca-se que a prática de registar as ocorrências durante a vigência contratual também foi observada por Almeida (2023), constatando que os fiscais de contrato em atuação na EASA utilizam livros ou pastas físicas onde guardam as suas anotações e ocorrências. Por outro lado, os fiscais que já atuaram, a maioria, não tinha consigo registros das fiscalizações.

4.3.3 Desafios

A última categoria analisada para a fiscalização técnica foi a denominada “Desafios”. Essa categoria apresenta questões relacionadas à capacitação do fiscal e apresentação de dificuldades. Nessa seara, foram identificados os seguintes códigos: Apresenta dificuldade; Sobrecarga de atividades; Não capacitado; Parcialmente capacitado; Sente-se capacitado; Não apresenta dificuldades; Comunicação com a empresa; Entendimento do objeto; Ingerência e, Controle da execução contratual.

Dos dez códigos, o que mais se destacou foi o que apresenta dificuldades. Destacando-se que esse resultado foi extraído a partir do questionamento se os fiscais enfrentam dificuldades na sua atuação. Nesse sentido, observaram-se os seguintes relatos dos fiscais frente à pergunta:

> *Sim, várias (FT01).*
> *Em alguns momentos sim. Aparecem desafios ou novidades que exigem um pouco mais do Fiscal (FT05).*

Nessa mesma linha, os fiscais relataram quais dificuldades enfrentam no exercício da função. Assim, foram postas as dificuldades, como: comunicação com a empresa, entendimento do objeto, ingerência e controle da execução contratual. Entretanto, a dificuldade com maior destaque para os fiscais técnicos foi a sobrecarga de atividades.

> *Existe uma sobrecarga de atividades, pois além da função que atualmente ocupo, atuo também como fiscal em mais de um contrato (FT02).*
>
> *A sobrecarga de serviço. Essa é a minha maior dificuldade. Aqui no campus temos poucos servidores, não temos nem 40 e desse quantitativo a maioria também se recusa a ser fiscal, ainda temos esse grande problema, porque ninguém quer ser fiscal nem gestor de contratos, justamente por ser muito trabalho e não receber nada a mais pela função (FT03).*

Assim como na UFCG, a sobrecarga de atividades também foi observada em estudo semelhante desenvolvido por Lima (2021) no IFRN. Em sua pesquisa, foi demonstrado que até mesmo aqueles fiscais que atuavam em apenas um contrato, havia queixa de sobrecarga.

Corroborando com Lima (2021), em estudo realizado no IFSP, Cavecci (2020) observou-se que 71,4% dos fiscais apontaram a falta de tempo para se dedicar à atividade devido ao acúmulo de funções no trabalho como a maior dificuldade da fiscalização de contratos.

No que tange ao aspecto da capacitação, observou-se a mesma quantidade de frequência para os temas: não capacitado, parcialmente capacitado e sente-se capacitado. Contudo, somando os dois primeiros temas, nota-se uma lacuna quanto ao sentimento de capacitação presente nas repostas dos fiscais:

> *Não, na verdade, não. É uma coisa que entrei sem ter a ideia de como funcionava, sem nenhum tipo de treinamento de capacitação e, por mais que tenha surgido algum depois, não é o suficiente (FT01).*
>
> *Me sinto parcialmente capacitado, porque a fiscalização de contrato e a legislação mudam constantemente. Ultimamente, na UFCG, temos capacitações frequentes, o que é muito importante, pois os nossos fiscais melhoraram de forma drástica com essas capacitações. Porém, de todas as capacitações, a última foi a mais produtiva, pois o curso foi ministrado por um fiscal, ou seja, o fiscal sabe qual a rotina da fiscalização do contrato, sabe os problemas que enfrentamos diariamente. (FT02).*
>
> *Acho que não, porque é muito legislação, muita norma e aqui no campus só sou eu para fazer toda a fiscalização do contrato, então você acaba sendo sobrecarregado (FT03).*

Percebe-se, a partir da resposta do FT01, que embora ele tenha participado de capacitações, essas não foram suficientes para que se sinta capacitado para o exercício da função. Já o fiscal FT02 destaca que a última capacitação realizada pela instituição foi a mais produtiva, uma vez que foi ministrada por um fiscal com experiência na área.

A falta de capacitação foi detectada como um dos fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos em estudo realizado por Kinczeski (2020) na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Pires (2020) detectou fragilidades, como: a sobrecarga de tarefas e carência na oferta de cursos de capacitação. Desse modo, o resultado apresentado pelo autor vai de encontro com os resultados da categoria desafios na UFCG.

4.4 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

4.4.1 Acompanhamento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas

A primeira categoria identificada foi a denominada “Acompanhamento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas”. Essa categoria abrange principalmente questões relacionadas a forma de como o fiscal administrativo acompanha o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela empresa contratada. No que diz respeito a como é realizado o acompanhamento, um tema se destacou em termos de frequência, com o acompanhamento por meio do processo de pagamento sendo o mais mencionado, conforme relatado pelos fiscais administrativos – FA.

> *Consultando os comprovantes dos pagamentos anexados aos processos das medições (FA02).*
>
> *Por meio do processo de pagamento as empresas anexam documentos como comprovantes de pagamento salarial, comprovante de entrega de cesta básica, pagamento da guia do FGTS, gfip, que agora tá sendo a guia digital do FGTS. Então, todos esses documentos avaliamos mês a mês e aí é comprovado (FA03).*

Nota-se que as respostas dos fiscais convergem com o resultado da análise documental realizada, uma vez que, naquele momento, foi observado que todos os campi comprovaram que efetuaram a conferência quanto à regularidade da contratada nas obrigações previdenciárias e trabalhistas. Cabe destacar, que esse acompanhamento mensal, através do processo de pagamento, é benéfico para a instituição por demonstrar a atuação do fiscal visando garantir os direitos dos funcionários terceirizados e, ao mesmo tempo, evitar possíveis responsabilizações em ações judiciais.

Além do acompanhamento em processos de pagamento, a fiscalização deve solicitar extratos do INSS e do FGTS dos trabalhadores terceirizados. Nesse aspecto, ao serem questionados qual a frequência e como eles realizam essa solicitação, observou-se uma predominância da solicitação mensal, havendo um entrevistado informando realizar essa solicitação semestralmente.

> *Bom, a solicitação ela é mensal, mas como é uma demanda muito grande, às vezes, a solicitação não é feita mensalmente, mas feita dentro do prazo contratual, né? A gente tenta solicitar dentro do prazo contratual todos os extratos previdenciários dos empregados (FA01).*
>
> *Nesse contrato de apoio administrativo, solicito que mês a mês a empresa envie de 4 funcionários, né. Faço um rodízio pelo número de pessoas, uma amostragem (FA03).*

Percebe-se que o fiscal FA01 nem sempre realiza a solicitação mensal, muito embora informa que busca obter os extratos de todos os funcionários ao longo da vigência contratual. Já a fiscal FA03 informa que faz um rodízio de solicitação e utiliza-se de amostragem. Desse modo, ao adotar a amostragem em suas solicitações, o fiscal age em conformidade com a instrução normativa, especificamente com o cumprimento do Anexo VIII-B, item 10.5 da referida IN.

Como proteção ao trabalhador terceirizado e ao tomador do serviço, a contratada deve apresentar à instituição, sempre que ocorrer admissão de novos empregados, os documentos admissionais (Brasil, 2017). Dessa maneira, ao serem questionados se solicitam esses documentos, três fiscais responderam que sim e um que não. Assim, o tema solicitar documentos admissionais foi o mais frequente para esse questionamento.

Além do questionamento se solicitam documentos admissionais, foi indagado quais documentos são solicitados. Nesse sentido, o tema com maior frequência, para essa questão, foram exames médicos e carteira de trabalho.

> *A gente solicita os documentos médicos do empregado, a carteira de trabalho. A gente solicita na medição de pagamento quando identificamos a presença de um funcionário novo que substituiu um funcionário antigo, a gente faz a solicitação desses documentos (FA01).*
>
> *Sim. ASO, ficha cadastral e declaração que não possui vínculo com servidor comissionado da UFCG familiar (FA02).*

Nota-se que os fiscais cumprem as orientações da IN, pois em seu Anexo VIII-B, item 2.1, alínea “a” e item 3, determina que a contratada deve apresentar esses documentos sempre que houver admissão de novos funcionários. Ademais, percebe-se que FA02 solicita também declaração que o funcionário terceirizado não possui vínculo com servidor comissionado da instituição. Essa solicitação baseia-se no art. 7º do Decreto 7.203/2010 que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal:

> DECRETO N.º 7.203, DE 4 DE JUNHO DE 2010.
> Art. 7º - Os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação

> de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança.

Outra pergunta abordada na entrevista se refere ao momento da demissão dos funcionários, questionou-se qual procedimento a fiscalização adota para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas. Nessa seara, observou-se que o tema comprovante de pagamento em processo de conta vinculada foi o único abordado pelos fiscais.

> *A gente adota o procedimento dentro do processo de conta vinculada, então a gente faz a liberação da conta vinculada de demissão. Solicitamos que a empresa apresente documentos necessários, como o comprovante de pagamento de multas do FGTS. Toda documentação necessária para garantir os direitos dos funcionários (FA01).*
>
> *Apenas por meio de processo de rescisão (FA04).*

A partir das respostas dos entrevistados, percebe-se que todo o procedimento para garantir o cumprimento dos direitos dos funcionários, quando da sua demissão, ocorre em processo específico para liberação de valores da conta vinculada. Destaca-se que a liberação de valores, ora bloqueados, ocorre mediante a comprovação de pagamento das verbas rescisórias.

O último questionamento dessa categoria de análise, diz respeito a como a fiscalização realiza o recebimento provisório do serviço. Assim, obtiveram-se os seguintes temas com a mesma quantidade de frequência: elaboração do relatório de recebimento provisório, e *checklist*.

> *É através do SEI que a gente tem todo um checklist, todo um relatório que a gente faz, e fazemos também um relatório de recebimento provisório (FA01).*

Ao examinar a fala de FA01, nota-se que o recebimento provisório ocorre por meio da elaboração do relatório de recebimento provisório e pela conferência dos documentos inseridos no processo, ou seja, *checklist*.

O resultado quanto à utilização do *checklist*, na UFCG, corrobora com o estudo desenvolvido por Szulzevski (2021), no qual identificou que entre os instrumentos mais utilizados pelos fiscais de contratos, o *checklist* foi apontado pela maioria dos fiscais (68%) das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

Para Mantovani (2019), não basta padronizar a maneira como a fiscalização administrativa é executada, é necessário padronizar como é feita a conferência dos documentos por meio de *checklist*.

Destaca-se que o uso desse instrumento permite que o fiscal administrativo tenha o controle da sua própria atuação, além disso, essa ferramenta é indispensável para se evitar erros e responsabilização culposa da administração (Pércio, 2016).

4.4.2 Fiscalização Diária

A segunda categoria observada foi a denominada "Fiscalização Diária". Essa categoria apresenta questões relacionadas a maneira como a fiscalização verifica a presença dos funcionários terceirizados e como a fiscalização verifica se ordens diretas são dirigidas a esses funcionários. Nesse sentido, o tema que mais se destacou no aspecto do controle de presença foi a folha de frequência, seguida pelo tema através da fiscalização técnica.

No que tange à verificação se ordens diretas são dirigidas aos funcionários terceirizados, os temas que mais se destacam por frequência foram nessa ordem: sem monitoramento, e há dificuldade em controlar a adoção de ordens diretas.

Os entrevistados relataram que realizam o controle da presença através da folha de frequência e através da fiscalização técnica.

> *A fiscalização administrativa analisa as folhas de pontos, e a fiscalização técnica efetua o acompanhamento in loco (FA02).*
>
> *Por meio de Lista de Frequência e com a preposta (FA04).*

Embora a folha de frequência seja um meio importante de monitorar a presença dos funcionários, ela não pode ser exclusiva. É essencial que a fiscalização administrativa realize, diariamente, conferências amostrais sobre os empregados terceirizados, suas funções e o cumprimento da jornada, conforme o Anexo VIII-B, item 10.3, alínea "c" da IN 05/2017.

O controle da presença realizado apenas pela fiscalização técnica não está em conformidade com a supracitada instrução normativa, por ser função da fiscalização administrativa realizar tal conferência por amostragem, vejamos:

> ANEXO VIII-B
> DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
> 10.3. Fiscalização diária

> c) Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

Percebe-se uma discrepância entre o previsto na legislação e o que de fato é praticado pela fiscalização administrativa no que tange ao controle da presença dos funcionários terceirizados na UFCG.

Ao serem questionados sobre como a fiscalização verifica se ordens diretas são dirigidas aos funcionários terceirizados, identificou-se não haver esse monitoramento, que existe uma dificuldade em controlar a adoção de ordens diretas. Contudo, a legislação prevê que ordens diretas devem ser evitadas e as solicitações de serviços dirigidas ao preposto da empresa.

> ANEXO VIII-B
> DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
> 10.3. Fiscalização diária
> a) Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

Cumprir a alínea "a" evita que a UFCG pratique atos de ingerência na administração da contratada, como poder de mando sobre os empregados da empresa, vinculação hierárquica, prestação de contas e aplicação de sanção (Brasil, 2017).

4.4.3 Comunicação e registros da fiscalização Administrativa

A terceira categoria observada foi a denominada "Comunicação e Registro da Fiscalização Administrativa". Essa categoria apresenta questões relacionadas a como a fiscalização administrativa se comunica com a empresa contratada e como registra ocorrências e comunicações ao longo da vigência contratual. Assim, foi identificado que o tema que mais se destacou no aspecto da comunicação e do registro da fiscalização foi o "Sistema eletrônico", seguido pelo ofício ou e-mail e pelo diário de fiscalização.

Assim como os fiscais técnicos, os fiscais administrativos não possuem uma padronização na forma de se comunicar com a empresa contratada. Nesse sentido, são utilizados meios de comunicação a partir do caso concreto, conforme resposta de FA02 e FA03.

> *Via e-mail ou por ofício, por meio do sistema SEI (FA02).*

> *Tanto por meio dos encarregados como por e-mail e pelo SEI. Se é alguma dúvida a gente manda por e-mail, se é alguma solicitação, notificação ou algum documento a gente tem solicitado pelo SEI (FA03).*

Apesar da ausência de uma padronização na comunicação, constatou-se a maior utilização do sistema eletrônico como meio de interlocução entre fiscal e contratada. Quanto ao registro de ocorrências ao longo do contrato, verificou-se que estas também são registradas por meio de sistema eletrônico e pelo diário de fiscalização. A utilização do diário de fiscalização pelos fiscais administrativos demonstra uma harmonia entre eles e a fiscalização técnica.

Para Cunha (2017), o fiscal deve manter o registro das ocorrências e comunicações em um diário de fiscalização, podendo o diário ser físico ou eletrônico. Nessa seara, percebe-se que tanto a fiscalização técnica quanto a administrativa estão atuando em conformidade com o art. 46, § 1º da IN 05/2017.

4.4.4 Desafios

A última categoria analisada para a fiscalização administrativa foi a denominada "Desafios". Essa categoria apresenta questões relacionadas à capacitação do fiscal e apresentação de dificuldades. Nesse sentido, foram identificados seis temas, quais sejam: Capacitado; apresenta dificuldades; Sobrecarga de atividades; Parcialmente capacitado; Não apresenta dificuldades; e, Processos de apuração de responsabilidade.

Os temas com maior destaque para essa categoria foram: "capacitado" e "apresenta dificuldades". Esse resultado foi extraído a partir do questionamento se os fiscais se sentem capacitados para a função e se enfrentam dificuldades na sua atuação. Dessa maneira, observou-se o seguinte relato do fiscal frente à pergunta:

> *Atualmente, sim, porque foi oferecido pela UFCG um curso de capacitação para fiscais. Então, eu me sinto sim capacitado para o exercício da função (FA01).*

Diferente dos fiscais técnicos, que em sua maioria informaram não se sentir capacitados, os fiscais administrativos em sua maioria se sentem capacitados para o exercício da função.

Ao analisar a resposta de FA01, percebe-se que a instituição ofertou curso capacitatório, possibilitando, assim, o aprimoramento da fiscalização de contrato. O resultado, quanto a esse aspecto, difere do encontrado por Cuiabano (2020), que em sua pesquisa constatou que 58,1% dos fiscais informaram que nunca receberam algum tipo de treinamento para exercer as atribuições de fiscal de contrato.

Ainda no aspecto da capacitação, há fiscal que se sente parcialmente capacitado, como em relato do fiscal FA03:

> *Hoje tenho um pouquinho a mais de segurança. Porque é um desafio, muita responsabilidade, até pela minha formação que muitas vezes foge do meu conhecimento, mas eu tenho buscado entender. Então, assim, quando tem alguma dúvida, recorro a alguém mais experiente. Foi mais difícil, principalmente no começo, quando acabei caindo de paraquedas, veio a pandemia, então ficou muito complicado (FA03).*

Identifica-se que FA03 não recebeu nenhum treinamento antes de assumir a fiscalização administrativa. Fato esse preocupante considerando a responsabilidade inerente a função e ao risco que administração corre ao designar fiscais sem a devida capacitação.

Outro aspecto diz respeito à formação acadêmica de FA03 por ser relatado ser um desafio a função de fiscal também pela sua formação. Quanto a esse ponto, destaca-se, mais uma vez, o Acordão n.º 1.094/2013 do TCU, no qual orienta que se considere a formação acadêmica ou técnica quando da designação de fiscais de contrato.

Muito embora a maioria dos fiscais se sintam capacitados, a maioria deles enfrentam dificuldades na atuação enquanto fiscal, conforme observado em suas respostas:

> *Embora eu me sinta capacitado para fazer a função de fiscal, há sempre uma dificuldade. Seja por uma demanda muito alta, seja por ser muitos funcionários, então há sempre uma dificuldade em ter uma atuação mais rígida. Pela quantidade de contratos e funcionários acaba que a empresa, elas tentam, de alguma forma, não ir de encontro com a fiscalização, tentam fugir um pouco da fiscalização (FA01).*
>
> *Como já falei, são muitas coisas, muita responsabilidade e algumas coisas eu particularmente não entendo. Quando pega a parte de contabilidade, alguns documentos mais específicos como gfip, sefip (FA03).*
>
> *Como sou fiscal de 5 contratos, esse quantitativo pesa um pouco (FA03).*

A partir das respostas dos fiscais, observa-se que o tema sobrecarga de atividades se destaca como aquele de maior frequência. Assim como os fiscais técnicos, os fiscais administrativos também mencionam enfrentar a sobrecarga de atividades.

Em estudo desenvolvido no IFSP, Cavecci (2020) observou que 71,4% dos fiscais apontaram a falta de tempo devido ao acúmulo de funções no trabalho como uma das dificuldades que enfrentam na fiscalização de contrato.

Para Pires (2020), a percepção de sobrecarga de atividades entre um grande número de fiscais pode comprometer negativamente sua atuação. Como consequência, a falta de tempo para cumprir adequadamente suas atribuições pode resultar em perda de eficiência.

Uma dificuldade apresentada apenas por um fiscal, diz respeito aos processos de apuração de responsabilidade. Para FA02, nesses processos há um risco de anulação da penalidade caso haja falha nos procedimentos.

> *As principais dificuldades são em relação aos procedimentos para aplicação de sanção, por poder haver a anulação da penalidade caso haja falha no procedimento (FA02).*

Cabe ressaltar que apenas um entrevistado informou não possuir nenhuma dificuldade no exercício da função de fiscal administrativo.

4.5 GESTÃO DE CONTRATO

4.5.1 Atuação em processo de pagamento

A primeira categoria identificada foi a denominada "atuação em processo de pagamento". Essa categoria abrange principalmente questões relacionadas a como o gestor de contrato atua em processos de pagamento. No que diz respeito à sua atuação, diferentes temas foram identificados e apresentados a seguir pela ordem de frequência: emissão de documento padrão; solicita emissão de nota fiscal; análise do recebimento provisório; análise da nota fiscal; e, coordenação de atividades.

Quando perguntados sobre como é realizado o recebimento definitivo do serviço, os gestores em sua totalidade informaram que utilizam um documento padrão gerado pelo sistema eletrônico da instituição. Assim, a partir desse documento padrão, os gestores fazem a edição em conformidade com o mês correspondente, como revelam os trechos das entrevistas:

> *É gerado por meio de documento no SEI chamado Termo de recebimento definitivo. Esse documento é gerado a partir da atuação dos fiscais (G01).*
>
> *Formulário padrão no próprio SEI que inserimos o período que o serviço foi prestado, se houver alguma glosa a gente coloca também nesse termo[...] (G02).*
>
> *Já existe um modelo no SEI que fazemos o preenchimento (G05).*

A partir das respostas dos gestores, também se identificou forte frequência do tema "solicita emissão de nota fiscal". Dessa maneira, os gestores de contratos solicitam, através do processo de pagamento, a emissão da nota fiscal do serviço prestado.

> CAPÍTULO V
> DA GESTÃO DO CONTRATO
> Subseção III
> II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:

> c) comunicar a empresa para emitir a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

Percebe-se que a atuação dos gestores, quanto a essa solicitação, está em consonância com a legislação, uma vez que é de sua competência comunicar a empresa para que se emita a nota fiscal com base na atuação da equipe de fiscalização.

Com base nas respostas de G01, G02 e G03, observou-se que os gestores realizam a análise tanto do recebimento provisório quanto da nota fiscal. Dessa maneira, foi relatado haver uma análise da atuação dos fiscais a partir dos seus recebimentos provisórios, bem como analisam se a nota fiscal emitida pela contratada está em conformidade com a solicitação do gestor e com o serviço prestado.

> *Após a atuação dos fiscais, com análise dos documentos enviados pela empresa, e com a elaboração do recebimento provisório baseado nos documentos anexados pela fiscalização, eu verifico que há ocorrências em seus relatórios, para então solicitar a emissão da nota fiscal junto à empresa(G01).*
>
> *De posse dessa nota fiscal a gente faz o termo de recebimento definitivo, analisa se a nota fiscal está OK e depois preenche um formulário de pagamento para depois enviar o processo para pagamento em campina grande(G02).*
>
> *[...] Verifico o que os fiscais fizerem dentro do processo, verifico se há inconsistência no que diz respeito aos valores de medição. Após isso, eu consolido essa verificação através do termo circunstanciado de recebimento definitivo e após isso, eu envio esse processo ao setor de contabilidade da universidade (G03).*

Nota-se, a partir desses relatos, que a gestão de contratos atua coordenando as atividades. Nesse sentido, a atuação realizada na UFCG está alinhada com art. 40, inciso I da IN 05/2017, no qual dispõe que é função da gestão da execução contratual coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa.

4.5.2 Comunicação e registros da gestão de contrato

A segunda categoria observada foi a “Comunicação e Registro da gestão de contrato”. Essa categoria apresenta questões relacionadas à como a gestão se comunica com a empresa contratada e como registra as ocorrências ao longo da vigência do contrato. Assim, identificou-se que os temas que mais se destacaram no aspecto da comunicação foram, em ordem de frequência, o “ofício e e-mail” e os “outros meios de comunicação”. Já no que se refere ao registro da gestão, o tema “diário de fiscalização” foi o único mencionado.

Diferente do encontrado para os fiscais, a comunicação por meio de ofício e e-mail foi mais recorrente nos relatos dos gestores, conforme observado nas respostas de G03, G05 e G06.

> *Preferencialmente, fazemos por meio de ofício feito também no portal SEI, depois é gerada uma intimação eletrônica para a gente ter a segurança de que a empresa entrou no processo e consultou aquele ofício. A comunicação pode ser feita também por meio de e-mail [...] (G03).*
>
> *[...]emitimos notificações via ofício quando é algo mais grave[...] (G05).*
>
> *No processo normal, caso não tenha nenhum problema, eu faço via SEI, enviando ofício com intimação eletrônica. Também encaminho e-mail (G06).*

Além da comunicação realizada por meio de ofício ou e-mail, foi observado também que os gestores utilizam outros meios de comunicação, como *WhatsApp*, ligação telefônica e correspondência pelos Correios.

Ao serem questionados sobre como a gestão regista as ocorrências e comunicações com a contratada, identificou-se que, assim como os fiscais técnicos e administrativos, os gestores utilizam o diário de fiscalização. Dessa forma, esse resultado reforça que toda a equipe de fiscalização registra as ocorrências nos termos da legislação.

4.5.3 Desafios

A última categoria analisada para a gestão de contrato foi a denominada “Desafios”. Essa categoria apresenta questões relacionadas à capacitação do gestor e apresentação de dificuldades. Nesse sentido, foram identificados nove temas destacados a seguir: Apresenta dificuldades; Sobrecarga de atividades; capacitado; Cálculo em planilha de custos; Trato com a contratada; Parcialmente capacitado; Não capacitado; Ausência de penalização da contratada; e, Ausência de setor de suporte.

A apresentação de dificuldades foi o tema com maior destaque para os gestores de contrato. Assim, observou-se que todos os entrevistados informaram possuir alguma dificuldade na sua atuação.

Dentre as dificuldades destacam-se a sobrecarga de atividades, os cálculos em planilha de custos e o trato com a empresa contratada, conforme observados nos trechos das entrevistas de G01, G02 e G04:

> *Na questão da medição, não tenho tanta dificuldade. Mas às vezes há resistência da empresa em aceitar determinadas glosas, existindo questionamentos que precisamos responder com a devida comprovação documental. Embora tal documentação já*

> *esteja no processo. Agora, com relação à prorrogação contratual, sim, tenho lacunas, dificuldades, principalmente com relação à planilha de custos e seus cálculos (G01).*
>
> *Eu confesso que hoje o que mais gera dúvida com relação aos procedimentos é o processo de prorrogação contratual desses contratos de mão de obra terceirizado. Inclusive sempre que há a disponibilização da UFCG de formulários para consultar os servidores sobre demandas relacionadas ao aperfeiçoamento, já tem alguns anos que eu sempre respondo nesse sentido para ofertar mais cursos nessa área voltada a prorrogação, para manuseio de planilha de custos (G02).*
>
> *Tenho sobrecarga de trabalho. Tenho por que em campus fora de sede a quantidade de servidores é muito pequena e a gente acaba não só sendo gestor do contrato (G04).*

O resultado apresentado quanto à sobrecarga de atividades dos gestores, na UFCG, guarda semelhança ao encontrado por Lima (2021) no IFRN. No referido estudo, o autor identificou que 63,1% dos gestores acreditam que conciliar as funções de gestor com as atribuições do cargo e/ou função dificultam muito a atuação enquanto gestor.

Cabe destaque para a dificuldade relatada pelos gestores quanto à prorrogação de contrato. A dificuldade mais relatada para esse procedimento diz respeito aos cálculos na planilha de custos, conforme os trechos supracitados em G01 e G02.

Outras dificuldades apresentadas pelos entrevistados são a ausência de penalização das empresas contratadas e a ausência de setor para suporte, assim apresentados nas respostas de G03 e G06.

> *As empresas cometem algumas infrações e a equipe de fiscalização toma nota dessas infrações, ela instrui um processo de possível penalidade e esses processos não recebem a devida importância por parte dos outros setores que deveriam continuar o trâmite desse tipo de processo. Então, a gente sente dificuldade nisso, de que a gente precisa penalizar a empresa para que ela tenha uma postura correta diante da universidade e da prestação do serviço, mas a gente não tem essa continuidade nesses tipos de processo e assim termina meio que sendo até um fator desmotivador em relação às atividades de gestão (G03).*
>
> *Sim, muitas. Principalmente por essa falta de um setor que desse suporte (G06).*

Percebe-se que, na visão de G03, a instituição não adota a devida atenção aos processos de apuração de responsabilidade. Assim, acaba sendo um fator desmotivante para esse gestor. No que se refere à ausência de setor de suporte, apenas um gestor apresentou essa dificuldade expressamente.

No que se refere à ausência de setor de suporte, o estudo de Lima (2021) demonstrou que 84,2% dos gestores acreditam que a ausência de setor central, responsável por atender as demandas da gestão e fiscalização de contratos, dificulta muito a atuação enquanto gestor.

Embora todos os gestores sintam algum tipo de dificuldade na sua atuação, a maioria deles respondeu se sentir capacitado para a função. Assim, esse resultado se aproxima do obtido para os fiscais administrativos e diferente do encontrado para os fiscais técnicos, onde a maioria não se sentia capacitada.

Lima (2021) constatou que 73,7% dos gestores confirmam a procura de formas de se qualificar por meio de cursos na internet sobre a temática de contratos continuados. Quanto a esse dado, não há elementos que comprovem que os gestores de contrato na UFCG se sentem capacitados por recorrerem a cursos na internet.

5 PLANO DE AÇÃO

A partir dos resultados apresentados no estudo, observaram-se situações que carecem de soluções na instituição. Nesse aspecto, propõe-se criar um plano de ação objetivando solucionar os problemas identificados. Para tanto, utilizou-se o método 5W2H na criação do plano de ação.

A referida metodologia se utiliza de sete questionamentos que buscam detalhar o processo antes de propor melhorias (Bastos, 2013). Assim, o quadro 4 exemplifica como a matriz está estruturada.

Quadro 4 – Exemplo de estruturação da matriz 5W2H

Fraqueza: Identificação do Problema	
What (O que será feito?)	Apresenta a atividade a ser realizada.
Where (Onde?)	Estabelece o local da realização da atividade
Why (Por que?)	Apresenta a justificativa da realização da atividade.
Who (Quem?)	Aponta pessoas, setores e instituições envolvidas na atividade.
When (Quando?)	Indica o período, a época ou o tempo de realização da atividade.
How (Como?)	Indica o método e os procedimentos envolvidos na realização da atividade.
How much (Quanto?)	Estima-se o custo da realização da atividade.

Fonte: Ventura (2020)

Diante do exposto, detalha-se a seguir o plano de ação para cada problema identificado na gestão e fiscalização de contratos da UFCG.

Quadro 5 – Proposta de Plano de ação UFCG

PROBLEMA	OBJETIVOS	What (O que será feito?)	Why (Por que?)	Where (Onde?)	Who (Quem?)	When (Quando?)	How (Como?)	How much (Quanto?)
Falta de padronização em processos de pagamento	Padronizar os processos de pagamento	Criação de manual de procedimentos - Gestão e Fiscalização de Contratos	Processos padronizados geram maior segurança para a instituição no cumprimento da legislação.	UFCG	Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira-PRGAF da UFCG	Até 31/12/2025	Por meio da criação de grupo de trabalho composto por gestores e fiscais e membros da PRGAF.	Indefinido
Designação de servidores sem conhecimento técnico ou com formações acadêmicas não relacionadas a temática de gestão e fiscalização	Designar servidores com conhecimento técnico e perfil acadêmico adequado	Realização de mapeamento de competências	Para que sejam designados servidores com perfil adequado à gestão e fiscalização de contratos administrativos	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG	Até 31/12/2025	Com a identificação e descrição de habilidades e competências necessárias à função.	Indefinido
Maioria dos fiscais técnicos não se sentem capacitados	Possuir fiscais técnicos capacitados	Oferta de cursos de capacitação	Uma fiscalização de contratos mais eficiente, possibilita uma melhor prestação de serviços.	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG e Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira-PRGAF/UFCG	Anualmente	Adoção de cursos práticos relacionados ao dia-a-dia da fiscalização técnica.	Indefinido
Fiscais e gestores se sentem sobrecarregados	Promover o dimensionamento da força de trabalho	Dimensionamento da força de trabalho dos servidores técnicos administrativos da UFCG	Ao dimensionar a força de trabalho, a instituição alocará servidores nas atividades que possuem uma alta demanda, evitando-se a sobrecarga de trabalho**.**	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG	Até 31/12/2025	Através da implementação do Sistema de Dimensionamento de Pessoas – SISDIP (Sistema do Governo Federal).	Indefinido

Gestores de contrato apresentam dificuldade, quando da prorrogação do contrato, nos cálculos em planilha de custos	Capacitar gestores de contrato	Oferta de cursos práticos sobre manuseio da planilha de custos	Todos os valores pagos pela UFCG à contratada estão provisionados em planilha de custos, logo, o seu correto manuseio é fundamental para a instituição.	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG e Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira-PRGAF/UFCG	Anualmente	Servidores realização simulação de prorrogação de contrato e outras alterações na planilha de custos.	Indefinido
Dificuldade no trato com a empresa contratada (Descumprimentos contratuais)	Fortalecer o processo de apuração de responsabilidade na instituição.	Criação de manual específico para processos de apuração de responsabilidade	Ao criar manual os servidores ganham maior segurança de seus atos e sabem qual procedimento devem adotar em caso de descumprimento contratual. .	UFCG	Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira-PRGAF/UFCG	Até 31/12/2025	Por meio da criação de grupo de trabalho composto por gestores de contrato, PRGAF e auxílio da Procuradoria.	Indefinido

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do problema de pesquisa traçado, esse estudo se propôs a analisar os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG à luz da IN 05/2017. Assim, para alcançar o objetivo desta pesquisa, foram definidos quatro objetivos específicos: identificar os procedimentos e práticas adotados na UFCG; identificar o perfil dos servidores que atuam como gestores e fiscais na instituição; detalhar conformidades e discrepâncias nos procedimentos e práticas de gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG, à luz da IN 05/2017; identificar os desafios enfrentados por gestores e fiscais no exercício de suas funções.

Com vistas a atender ao primeiro objetivo específico, foram identificados, por meio de análise documental e entrevistas, os procedimentos adotados pelos agentes em processos de pagamento e através da sua atuação no dia a dia da gestão e fiscalização de contrato.

Visando atingir o segundo objetivo traçado, realizaram-se entrevistas com gestores e fiscais de contrato, sendo possível identificar a predominância do sexo masculino nas funções de gestores e fiscais de contrato. Além disso, foi observado que 93,75% dos entrevistados possuem mais 2 anos atuando na função. A maioria dos entrevistados possui entre 30 e 41 anos.

Para atender ao terceiro objetivo da pesquisa, foram observadas práticas alinhadas à legislação, como o uso do IMR para medir a qualidade do serviço, a elaboração do termo de recebimento provisório, a retenção de valores, o termo de recebimento definitivo e a comprovação da regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Por outro lado, obstáculos foram identificados durante a coleta dos dados. Nesse sentido, na UFCG, a gestão e fiscalização de contratos enfrentam problemas como a falta de padronização nos pagamentos, designação de servidores sem formação adequada, capacitação insuficiente, sobrecarga de trabalho dos fiscais e dificuldades dos gestores com cálculos em planilhas de custos e no trato com a contratada.

Para dar conta do quarto objetivo específico, identificou-se haver desafios enfrentados tanto por gestores de contrato como por fiscais. Desse modo, foram encontradas dificuldades como: entendimento do objeto, problemas de ingerência, comunicação com a empresa, processos de apuração de responsabilidade, ausência de setor de suporte e ausência de penalização da contratada.

Diante dos resultados, observou-se que a maioria dos atos praticados na instituição estão em convergência com o estabelecido na IN 05/2017. Entretanto, diante dos desafios

encontrados, a execução do plano de ação, proposto nesse estudo, é fundamental para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra na instituição.

A pesquisa somou-se a outros estudos já realizados sobre a temática em outras IFES e possibilita que a Administração Pública reveja e aprimore os processos de gestão e fiscalização de contratos administrativos visando a eficiência e excelência administrativa. Além disso, ao buscar melhorar a instituição, tem-se que esse conhecimento é aplicado à realidade organizacional estudada.

Cabe ressaltar que o estudo apresenta limitações, como a delimitação a um tipo de contrato administrativo (Apoio Administrativo) e ao período avaliado. Além disso, possui a percepção apenas de gestores e fiscais de contrato, necessitando de uma visão mais ampla que contemple a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira e as direções dos campi fora de sede, ou seja, Cuité, Sumé, Patos, Pombal, Sousa e Cajazeiras.

Para estudos futuros, seria relevante ampliar a análise para incluir diferentes tipos de contratos administrativos, buscando compreender as variações na fiscalização em contextos diversos. A inclusão de outros pontos de vista, como o dos servidores que designam os gestores e fiscais e das empresas contratadas, pode proporcionar uma visão mais ampla e detalhada dos processos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. D. de. A melhoria da atuação do fiscal de contrato por intermédio de uma proposta de desenvolvimento e uso de um aplicativo. 2023. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, RS, Santa Maria, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/31394/DIS_PPGGOP_2023_%20ALMEIDA_ALDREI.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 out. 2024.

ALMEIDA, Betânia Lourenço S. de. **Curso de capacitação em gestão de contratos.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009. 41 p.

ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 102, p. 60-69, 2004. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610. Acesso em: 19 out. 2024.

AMORIM, Aluízio Batista de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber.** Florianópolis: Insular, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70 Brasil, 2011.

BASTOS, Francisco Carlos Pereira. **Proposta de mapeamento e melhoria de processo de importação:** um estudo de caso. 2013. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2013. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/browse?type=author&value=http%3A%2F%2Fbuscatextual.cnpq.br%2Fbuscatextual%2Fvisualizacv.do%3Fid%3DK4706492A8%26dataRevisao%3Dnull. Acesso em: 17 out. 2024.

BEDIN, Érika Pena; FONTES, Andréa Regina Martins; BRAATZ, Daniel. Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 232-249, abr./jun. 2020. DOI: https://doi.org/10.7819/rbgn.v22i2.4055

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 7.203**, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa n.º 5**, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2021). Lei n.º 14.133, de 21 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 61-F. ed. Brasília, DF, 21 abr. 2021. Seção 1, p. 1-75. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abrilde-2021-311876884. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Constituição (1998). **Lei n.º 9.632**, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Congresso Nacional; Câmara dos Deputados, 7 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n.º 331 do TST.** Brasília, DF. 2011. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). 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#SUM-331. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1094/2013**, Plenário. Relator: José Jorge. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1094%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 out. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea:** do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8027. Acesso em: 24 mar. 2024.

CAVECCI, Juliana Aparecida Ferreira. **Fiscalização de contratos:** proposta de aprimoramento a partir de um estudo em campi selecionados do IFSP. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/13451. Acesso em: 27 mar. 2024.

CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira da. **Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe:** uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2019. Disponível em: http://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/11868. Acesso em: 24 mar. 2024.

CUIABANO, Marlon Nascimento. **Processo de fiscalização de contratos administrativos em uma IES pública.** 2020. 85 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/57770. Acesso em: 20 abr. 2024.

CUNHA, Antônia Karina Barroso Gouveia. **A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma Instituição Federal de Ensino Superior.** 2017. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do

Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21873. Acesso em: 20 abr. 2024.

DAHER, Emilio Possidente. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços aplicados ao Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA).** 2016. 246 f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Gestão e Estratégia) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://tede.ufrrj.br/handle/jspui/1861. Acesso em: 24 mar. 2024.

DANTAS, Vilmar Secundina *et al.* (org.). Terceirizar ou Internalizar: um estudo avaliativo em uma IES pública. **Anais** [...] XXVII Congresso Brasileiro de Custos – Associação Brasileira de Custos, 2020. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4761/4782. Acesso em: 04 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, Camila Padilha. **A responsabilidade do fiscal de contrato administrativo.** Brasília-DF: Conteúdo Jurídico, 30 out. 2014. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/41418/a-responsabilidade-do-fiscal-de-contrato-administrativo. Acesso em: 26 mar. 2024.

FURTADO, Madeline Rocha *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública:** teoria e prática. 7. ed. revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

HENIG, Edir Vilmar; LEITE, Suellen Moura. Terceirização nas universidades públicas a partir da percepção das classes representativas: o caso da Universidade Federal de Rondonópolis. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, Foz do Iguaçu-PR, v. 6, n. 1, abr. 2020. DOI: https://doi.org/10.23899/relacult.v6i1.1776

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 851 p.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento. Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais. 2020. Dissertação (Mestrado profissional em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216603. Acesso em: 10 jan. 2024.

KLUMB, Rosangela; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. Expectativas e envolvimento no trabalho: estudo com profissionais terceirizados de uma organização pública catarinense.

Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, v. 5, n. 3, p. 233-258, 2012. DOI: https://doi.org/10.19177/reen.v5e32012233-258
LEAL, Laura Andrian *et al.* Modelos de atenção à saúde e sua relação com a gestão de enfermagem hospitalar. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 27, p. e43769, 2019. DOI: https://doi.org/10.12957/reuerj.2019.43769

LIMA, Leonardo Vasconcelos Assis de. Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN. 2021. 187 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/33066. Acesso em: 23 nov. 2023.

MANARINO, Michelle Peon. Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo. 2017. 83 f. Dissertação (Mestrado profissional em Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5516184. Acesso em: 23 nov. 2023.

MANTOVANI, Gabriela Vilela dos Santos. **Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD.** 2019. 78 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), Dourados: UFGD, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/937. Acesso em: 23 nov. 2023.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. Gest. Prod., São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIGOTT, A. M.; GRZYBOVSKI, D.; SILVA, L. A. A. A aplicação conceitual da teoria burocrática na área da enfermagem: uma análise empírica das instituições hospitalares de Passo Fundo-RS. Caderno de Pesquisa em Administração, v. 8, n. 1, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia**. Reforma administrativa e burocracia:** impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 29.

OLIVEIRA, Greicianne Sousa de *et al.* Uma análise da gestão dos processos e da implementação das público-privadas no campus Pinheiral do Instituto Federal do Rio de Janeiro. **Boletim de Conjuntura (BOCA*)***, vol. 9, n. 26, 2022. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.5934392

OLIVEIRA, Isabela Fadul de; DRUCK, Graça. O debate conceitual sobre terceirização: uma abordagem interdisciplinar. **Caderno CRH** [S. l.], v. 34, p. e021029, 2021. DOI: https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.45309

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative research & evaluation methods.** Los Angeles: Sage Publications, 2015.

PÉRCIO, Gabriela. Formação e capacitação de gestores e fiscais de contratos. **Revista Negócios Públicos**, ano XII, n. 144, p. 25-26, jul. 2016. DOI: https://doi.org/10.14295/idonline.v13i45.1852

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contrato:** um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FJP-2_983d7413635fd635e2d298ee57c08b0a. Acesso em: 23 nov. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SENHORAS, Eloi Martins. Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil. **Scientia Iuris** [S. l.], v. 17, n. 2, p. 149–166, 2013. DOI: https://doi.org/10.5433/2178-8189.2013v17n2p149

SILVA, Ailton Alves da. Fiscalização e gestão de contratos administrativos: uma análise no contexto dos serviços terceirizados de mão-de-obra na UFCA. Orientador: Richard Medeiros de Araújo. 2022. 152f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51220. Acesso em: 23 nov. 2023.

SIMONI, V. L. D. **Análise crítica do modelo de cálculo dos custos na contratação do serviço terceirizado:** o caso do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do estado de Mato Grosso. 2018. 92 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Finanças) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, 2018. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/195806666.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

SPINA, Guilherme Malaguti. **Administração pública burocrática e gerencial:** dois paradigmas e o direito brasileiro. 2021. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/24499. Acesso em: 19 nov. 2023.

SZULZEVSKI, Jéssica Rodrigues. **Instrumento de medição de resultado (IMR):** um modelo padronizado para fiscalização e remuneração de contratos. 2021. 175 p. Dissertação (Mestre em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, RS, Santa Maria, 2021. Disponível em: http://repositorio.ufsm.br/handle/1/23907. Acesso em: 11 nov. 2023.

UFCG. Universidade Federal de Campina Grande. Ministério da Educação. **Contratos administrativos.** Campina Grande: Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira - PRGAF, 2024. Disponível em: https://prgaf.ufcg.edu.br/sobre-a-prgaf.html/. Acesso em: 04 abr. 2024.

VENTURA, Katia Sakihama; SUQUISAQUI, Ana Beatriz Valim. Aplicação de ferramentas SWOT e 5W2H para análise de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos urbanos. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 333-349, jan./mar. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/s1678-86212020000100378

WEBER, Max. **Economia y sociedad.** México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1944. p. 29, vol. I.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCOLOTO, Izabel Eliani. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino.** 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/handle/10/11358. Acesso em: 01 dez. 2023.

APÊNDICE A
ROTEIRO ANÁLISE DOCUMENTAL

Como objeto de análise será selecionada uma medição de serviço através do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Desse modo, será conferida a atuação da equipe de fiscalização em um processo de pagamento.

Destaca-se que será analisado o mesmo mês de referência nos sete campus da instituição.

1. Caracterização do Campus

1.1 ( ) Campina Grande ( ) Cajazeiras ( ) Cuité ( ) Patos
( ) Pombal ( ) Sousa ( ) Sumé

LISTA DE VERIFICAÇÃO

LISTA DE VERIFICAÇÃO			
Nº DA AÇÃO	**AÇÕES ESPERADAS DE ACORDO COM A IN 05/2017**	**REQUISITO ATENDIDO?**	**BASE LEGAL (IN 05/2017)**
1	Fiscal Técnico utilizada de instrumento de medição para aferir a qualidade do serviço prestado	( ) SIM ( ) NÃO	Item 1 anexo VIII-A
2	Há assinatura do preposto da contratada tomando ciência da avaliação realizada	( ) SIM ( ) NÃO	Item 3.1 anexo VIII-A
3	Fiscal Técnico elabora Termo de recebimento provisório contendo relatório circunstanciado	( ) SIM ( ) NÃO	Art. 50, Inciso I, Alínea A
4	Comprovação de conferência quanto a regularidade da contratada nas obrigações previdenciária e trabalhistas pelo fiscal administrativo	( ) SIM ( ) NÃO	Anexo VIII-B
5	Comprovação de Consulta ao SICAF	( ) SIM ( ) NÃO	Anexo VIII-B
6	Fiscal Administrativo elabora Termo de recebimento provisório contendo relatório circunstanciado	( ) SIM ( ) NÃO	Art. 50, Inciso I, Alínea A
7	Comprovação de retenção de valores em conta-depósito vinculada	( ) SIM ( ) NÃO	Anexo XII
8	Gestor(a) do contrato elabora o Termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo	( ) SIM ( ) NÃO	Art. 50, Inciso II, Alínea B
9	Solicitação do Gestor(a) do contrato para que contratada emita nota fiscal	( ) SIM ( ) NÃO	Art. 50, Inciso I, Alínea C

APÊNDICE B
ROTEIRO DE ENTREVISTA

EIXO PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)

- 1. Caracterização do Campus

1.1 ( ) Campina Grande ( ) Cajazeiras ( ) Cuité ( ) Patos
( ) Pombal ( ) Sousa ( ) Sumé

- 2. Caracterização do Entrevistado(a)

2.1 ( ) Gestor(a) do Contrato ( ) Fiscal Técnico(a) ( ) Fiscal Administrativo(a)
2.2 Gênero
2.3 Idade
2.4 Formação educacional
2.5 Tempo de atuação na UFCG
2.6 Tempo de atuação na Gestão ou Fiscalização de Contratos:

EIXO PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS

GESTÃO DO CONTRATO

a) Como é realizada a sua atuação em processos de pagamento do serviço prestado?
b) Em processos de pagamento, como é realizado o recebimento definitivo do serviço?
c) Como é realizada a comunicação com a empresa contratada?

FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

a) Como é realizado o acompanhamento da execução contratual?
b) Como é realizado a avaliação da qualidade do serviço prestado?
c) Qual a periodicidade da avaliação do serviço?
d) Em processos de pagamento, como é realizado o recebimento provisório do serviço?

e) Como é realizada a comunicação com a empresa contratada?
f) Como a fiscalização registra as ocorrências e as comunicações com a empresa contratada?

FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

a) Como é realizado o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas?
b) Qual a frequência e como a fiscalização solicita extratos das contribuições previdenciárias e do FGTS dos empregados pertencentes ao contrato?
c) Quando da admissão de novos funcionários, a fiscalização solicita apresentação de documentos admissionais? Quais?
d) Quando da demissão de funcionários, qual procedimento a fiscalização adota para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas?
e) Como é conferido a presença dos empregados terceirizados?
f) Como a fiscalização verifica se ordens diretas são dirigidas aos funcionários terceirizados?
g) Em processos de pagamento, como é realizado o recebimento provisório do serviço?
h) Como é realizada a comunicação com a empresa contratada?
i) Como a fiscalização registra as ocorrências e as comunicações com a empresa contratada?

EIXO: DESAFIOS

1. Sente-se capacitado para o exercício da função?
2. Enfrenta dificuldades na sua atuação enquanto fiscal ou gestor?
3. Em caso de resposta positiva, quais?

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UFCG



PLANO DE AÇÃO E CARTILHA PARA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UFCG

PLANO DE AÇÃO E CARTILHA PARA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UFCG

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Thiago Augusto dos Santos Ferreira ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Vinicius Farias Moreira, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 04

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta 05

Público-alvo da proposta 06

Descrição da situação-problema 07

Objetivos da proposta de intervenção 08

Diagnóstico e análise 09

Proposta de intervenção 11

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 25

Referências 26

Protocolo de recebimento 27

RESUMO

A contratação de empresas especializadas na prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra é cada vez mais recorrente na Administração Pública. Nesse aspecto, tal situação não difere na UFCG, onde contratos administrativos como apoio administrativo, conservação e limpeza, vigilância, motorista e portaria são identificados.
Ao passo que existem esses contratos, há também o dever legal da instituição gerir e fiscalizar esses contratos.
Assim, ao analisar procedimentos e práticas da gestão e fiscalização de contratos na UFCG, observaram-se desafios que carecem de solução. Desse modo, elaborou-se o presente plano de ação, objetivando auxiliar a instituição na busca pela excelência da gestão e fiscalização de contratos.



> Acompanhar a execução contratual, dentre outras atividades, diz respeito a: orientar, estabelecer normas e diretrizes, fiscalizar, verificar material utilizado, conferir cumprimento de obrigações comerciais, trabalhistas, previdenciárias e tributárias (Gasparini, 2008).

CONTEXTO

O presente estudo foi desenvolvido na UFCG, considerando os seus sete campi, ou seja, Campina Grande, Cuité, Sumé, Patos, Pombal, Sousa e Cajazeiras.
A instituição possui contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, também chamados de contratos de terceirização de mão de obra. Nesse sentido, foi analisado, à luz da IN 05/2017, quais os procedimentos e práticas adotados pelos gestores e fiscais de contratos na instituição.

Como critério de inclusão, na pesquisa, foram considerados os gestores e fiscais titulares do tipo de contrato apoio administrativo, por considerar que esse tipo de contrato representou, dentre todos os contratos de terceirização, aquele com maior volume de despesa na instituição.

> O contrato de apoio administrativo foi o tipo de contrato com maior despesa para a instituição em 2023, representando o montante de R$ 27.008.655,65 (vinte e sete milhões, oito mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos) ao longo desse ano (UFCG, 2024).

PÚBLICO-ALVO

O relatório técnico tem como público-alvo, além de gestores e fiscais de contratos dos 7 campi, a Reitoria da UFCG, a Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – PRGAF, a Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN e a Secretaria de Recursos Humanos – SRH.
Todas as partes envolvidas são essenciais para a transformação da gestão e fiscalização de contratos na instituição.

.



Fonte: Relatório de Gestão (2022).

DADOS

Total de Campi

Atualmente, a UFCG conta com 7 campi distribuídos em diferentes regiões geográficas do estado da Paraíba.

Total de Servidores

A UFCG conta, atualmente, com 1.334 técnicos administrativos e 1.424 docentes (UFCG, 2024).



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Os contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra representam um volume considerável no orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Em paralelo a isso, as instituições precisam, cada vez mais, gerir e fiscalizar a execução desses contratos. Acrescenta-se, a isso, que a gestão e a fiscalização devem adotar procedimentos previstos em legislação, especificamente na Instrução Normativa n.º 05/2017.

Assim como em outras instituições de ensino superior, a UFCG, por meio de seu quadro de servidores, deve atuar conforme a legislação.

Nessa conjuntura, observou-se que a gestão e fiscalização de contratos na UFCG possuem lacunas que carecem de solução como a falta de padronização, ausência de capacitação, sobrecarga de trabalho e problemas na designação dos agentes.

A fiscalização é um direito e dever da Administração Pública, exercido por meio de um representante formalmente designado (Meirelles, 2016).

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Propor um plano de ação e uma cartilha para a Gestão e Fiscalização de contratos, no âmbito da UFCG, capaz de preencher as carências observadas.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Ao analisar os procedimentos e práticas adotados por gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFCG à luz da IN 05/2017, o estudo demonstrou que a maioria dos atos praticados está consoante a referida IN.

Por outro lado, mesmo com esse resultado positivo, observaram-se lacunas que a instituição precisa enfrentar. Nesse aspecto, identificaram-se problemas como a falta de padronização, ausência de capacitação na percepção dos fiscais técnicos, sobrecarga de trabalho, problemas na designação dos agentes e dificuldades impostas pelas empresas contratadas durante a execução contratual.

Embora o IMR seja adotado como ferramenta de medição da qualidade do serviço prestado em todos os 7 (sete) campi da UFCG, apenas 3 (três) recolhem a assinatura do preposto da contratada, tomando ciência da avaliação realizada.



"A sobrecarga de serviço, essa é a minha maior dificuldade. Aqui no campus, temos poucos servidores, não temos nem 40 e, desse quantitativo, a maioria também se recusa a ser fiscal. Ainda temos esse grande problema, porque ninguém quer ser fiscal nem gestor de contratos, justamente por ser muito trabalho e não receber nada a mais pela função" (FT03).

"Existe uma sobrecarga de atividades, pois além da função que atualmente ocupo, atuo também como fiscal em mais de um contrato" (FT02).

Ao atuarem sobrecarregados, gestores e fiscais correm o risco de não executarem adequadamente a sua função. Dessa maneira, a Administração Pública poderá receber serviços mal prestados.

No que tange à capacitação, embora a instituição tenha ofertado cursos sobre a temática, observou-se que os fiscais técnicos, em sua maioria, não se sentem capacitados. Por outro lado, os fiscais administrativos e gestores de contrato, em sua maioria, se sentem capacitados para o exercício da função.

No que se refere aos gestores de contrato, identificaram-se dificuldades na prorrogação de contrato, especificamente no trato com a planilha de custos.

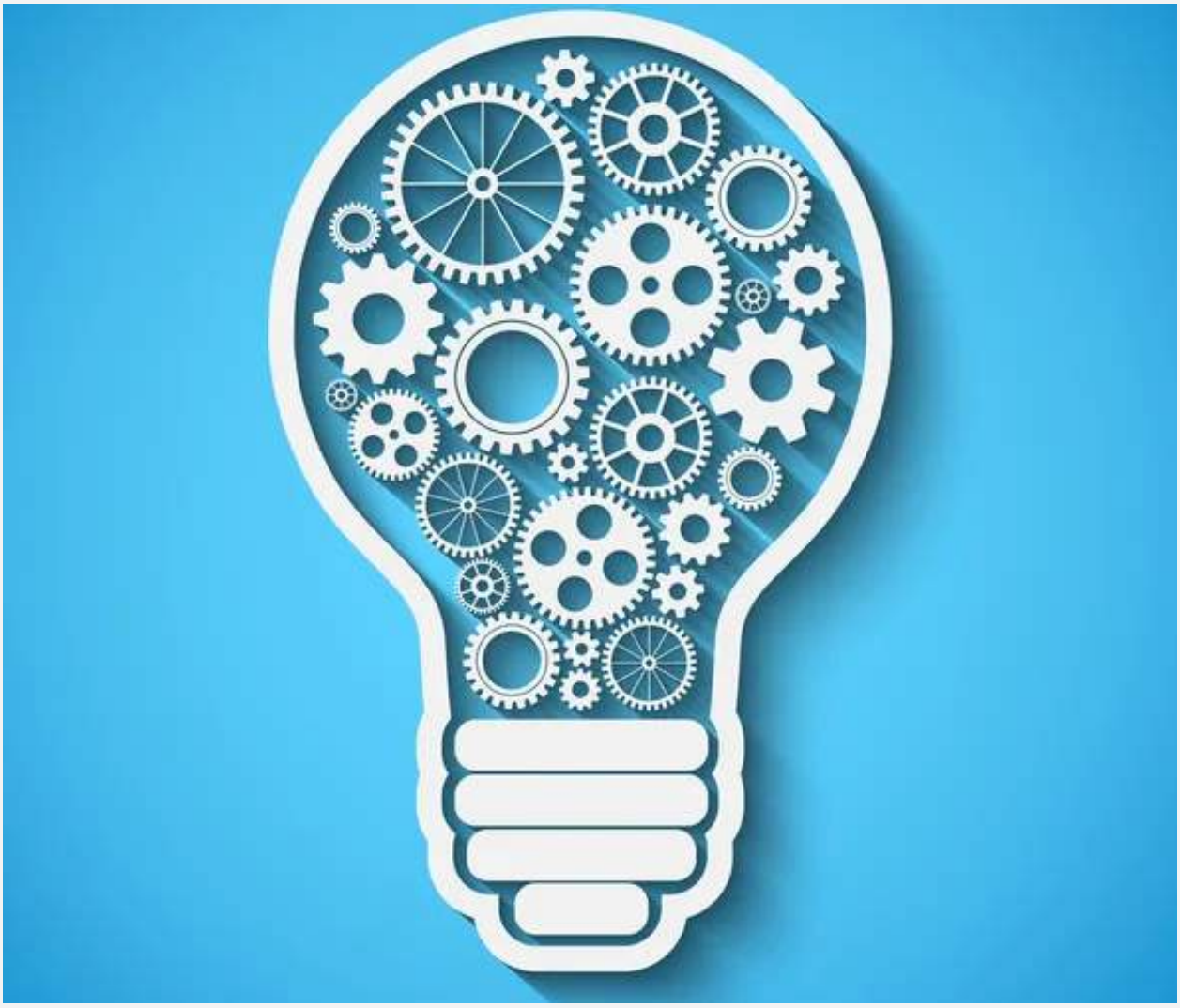
Ademais, foram observadas diferentes formações acadêmicas e servidores designados para a função sem a qualificação técnica adequada.

"Hoje tenho um pouquinho a mais de segurança, porque é um desafio, muita responsabilidade, até pela minha formação que muitas vezes foge do meu conhecimento" (FA03).

"No começo da minha jornada foi bem difícil, porque houve uma necessidade urgente do órgão em nomear gestores de contrato por força da norma, então fui meio que colocado ali às pressas, não tive treinamento para assumir essa função" (G03).

"Geralmente, essas empresas de serviços terceirizados com mão de obra dão uma certa dor de cabeça para a universidade, né"? (G03).

"[...] tem empresa que dá um certo trabalho com relação ao que a legislação e o contrato mandam [...]" (G05).



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

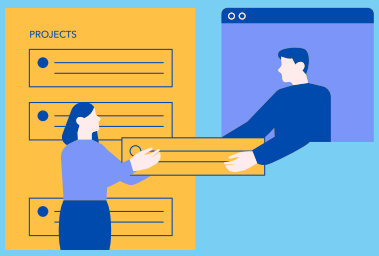
A partir da análise situacional, identificaram-se problemáticas que gestores e fiscais de contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra enfrentam no exercício da função na UFCG. Desse modo, elaborou-se, primeiramente, um plano de ação objetivando sanar essas lacunas.

Cabe destacar que o plano foi criado a partir da metodologia 5W2H.

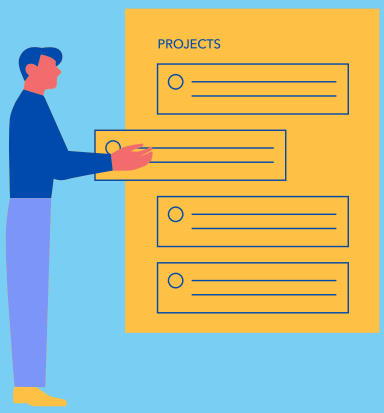
Em seguida, considerando que os servidores apresentaram dificuldades assim que ingressaram na gestão e fiscalização de contratos, elaborou-se uma cartilha para auxiliar aqueles servidores que não possuem nenhuma experiência sobre a temática.

PROBLEMA	OBJETIVOS	What (O que será feito?)	Why (Por que?)	Where (Onde?)	Who (Quem?)	When (Quando?)	How (Como?)	How much (Quanto?)
Falta de padronização em processo de pagamento	Padronizar os processos de pagamento	Criação de manual de procedimentos para Gestão e Fiscalização de contratos	Processos padronizados geram maior segurança para a instituição no cumprimento da legislação	UFCG	Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – PRGAF/UFCG	Até 31/12/2025	A PRGAF criará um grupo de trabalho composto por um representante (gestor ou fiscal) dos 7 campi da instituição e 2 membros da PRGAF, objetivando a criação do manual	Indefinido
Designação de servidores sem conhecimento técnico ou com formações acadêmicas não relacionadas à temática de gestão e fiscalização	Designar servidores com conhecimento técnico e perfil acadêmico adequado	Realização de mapeamento de competências	Para serem designados servidores com perfil adequado à gestão e fiscalização de contratos administrativos	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG	Até 31/12/2025	Por meio de estudos, a SRH identificará e descreverá quais habilidades e competências são necessárias para que o servidor atue na gestão e fiscalização de contratos	Indefinido
Maioria dos fiscais técnicos não se sente capacitados	Possuir fiscais técnicos capacitados	Ofertas de cursos de capacitação	Uma fiscalização de contratos mais eficiente possibilita uma melhor prestação de serviços	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG e Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira - PRGAF/UFCG	Anualmente	A SRH/UFCG e a PRGAF/UFCG promoverão, em conjunto, a capacitação dos fiscais técnicos. Tal capacitação será efetivada por meio de cursos, cuja ênfase está na prática da fiscalização. Desse modo, serão promovidos debates em casos práticos do dia-a-dia da fiscalização de contratos	Indefinido
Fiscais e gestores se sentem sobrecarregados	Promover o dimensionamento da força de trabalho	Dimensionamento da força de trabalho dos servidores técnicos administrativos da UFCG	Ao dimensionar a força de trabalho, a instituição alocará servidores nas atividades que possuem altas demandas	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG	Até 31/12/2025	Por meio da implementação do Sistema de Dimensionamento de Pessoas – SISDIP (Sistema do Governo Federal). Assim, por meio do sistema, será dimensionada a força de trabalho da instituição visando evitar a sobrecarga de atividades	Indefinido

Gestores de contrato apresentam dificuldade quando há prorrogação do contrato nos cálculos em planilha de custos	Capacitar gestores de contrato	Oferta de cursos práticos sobre manuseio da planilha de custos	Dodos os valores pagos pela UFCG à contratada estão provisionados em planilha de custos. Logo, o seu correto manuseio é fundamental para a instituição	UFCG	Secretaria de Recursos Humanos – SRH/UFCG e Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – PRGAF/UFCG	Anualmente	A SRH/UFCG e a PRGAF/UFCG promoverão, em conjunto, a capacitação dos servidores que atuam como gestores de contrato na instituição. O foco da capacitação deverá ser casos práticos simulando prorrogação de contrato e outras alterações na planilha de custos. Ademais, como ferramenta para o curso, é essencial que cada gestor tenha um computador à sua disposição	Indefinido
Dificuldade no trato com a empresa contratada (Descumprimentos contratuais)	Fortalecer o processo de apuração de responsabilidade na instituição	Criação de manual específico para processos de apuração de responsabilidade	Ao criar um manual, os servidores ganham maior segurança de seus atos e sabem qual procedimento devem adotar em caso de descumprimento contratual	UFCG	Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – PRGAF /UFCG	Até 31/12/2025	Por meio da criação de grupo de trabalho composto por gestores de contrato, PRGAF e auxílio da procuradoria	Indefinido



CARTILHA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE



Janeiro de 2025

Objetivo da Cartilha

Auxiliar os servidores designados na gestão ou fiscalização de contratos.



Público-Alvo

A cartilha de gestão e fiscalização de contratos administrativos é um guia básico para servidores designados para a função de gestor(a) e fiscal na UFCG.



O que é um serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra?

São serviços nos quais o modelo de execução contratual exige requisitos como:

- Empregados da contratada à disposição nas dependências da contratante;
- Não compartilhamento de recursos humanos e materiais, pela contratada, com outros contratos;
- Possibilidade do contratante fiscalizar o serviço prestado pela contratada.

São exemplos desse tipo de serviço na Universidade Federal de Campina Grande a prestação de serviços de vigilância patrimonial, limpeza e conservação, motorista, portaria e apoio administrativo.



A UFCG possui o dever legal de gerir e fiscalizar esses contratos no decorrer da sua execução. Nesse sentido, essa obrigação é exercida por meio de três figuras: a fiscalização técnica, a fiscalização administrativa e a gestão do contrato.

Fiscal Técnico(a): Servidor(a) responsável por acompanhar e avaliar a execução contratual, aferindo se a quantidade, qualidade, tempo e modo de prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de desempenho previamente definidos(Art. 40, inciso II, IN 05/2017);

Fiscal Administrativo(a): Servidor(a) responsável por acompanhar os aspectos administrativos do contrato, como o cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas (Art. 40, inciso III, IN 05/2017);

Gestor(a) do Contrato: Servidor(a) responsável por coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa, assim como atuar na instrução de processos de prorrogação, alteração, reequilíbrio, eventual aplicação de sanção, extinção dos contratos, dentre outros (Art. 40, inciso I, IN 05/2017).



Como ocorre a designação dos servidores?

Os servidores devem ser designados por meio de portaria. Contudo, antes da formalização do ato, os servidores devem ser cientificados da indicação e das atribuições da função.



Além disso, quando da indicação de um servidor, devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e sua capacidade para o desempenho das atividades.

O servidor pode recusar a designação?

Conforme o art. 43 da Instrução Normativa 05/2017, o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, uma vez que não se trata de ordem ilegal. Entretanto, cabe ao servidor expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que impeçam o adequado cumprimento do exercício de suas atribuições.

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS – IMR

Formalmente designados, uma das atribuições da equipe de fiscalização é aferir, objetivamente, a qualidade do serviço prestado, e para isso a fiscalização técnica deve utilizar o IMR ou outro instrumento substituto de aferição.

Cabe destacar que o fiscal deve utilizar o instrumento previamente definido ainda na etapa de planejamento da contratação, não cabendo, assim, inovações.



Vamos nos familiarizar com alguns termos do dia a dia da Gestão e Fiscalização de contrato?

Preposto: Profissional formalmente designado para atuar como representante da contratada. Trata-se de um interlocutor autorizado a receber e encaminhar questões técnicas, legais e administrativas referentes ao contrato e responder a elas (Art. 44, IN 05/2017);

Glosa: Subtração de valor na fatura. Refere-se a um serviço ou fornecimento que não foi prestado pela empresa contratada ou à aplicação do IMR (Brasil, 2023);

Prorrogação Contratual: Os contratos de terceirização de mão de obra podem ser prorrogados, desde que demonstrada a natureza continuada, tenha previsão contratual, seja atestado que as condições e preços permanecem economicamente vantajosos. Ademais, conforme a lei 14.133/21, o limite máximo de vigência será de até dez anos (Anexo IX, IN 05/2017);

Reajuste: O reajuste é aplicável a contratos cujos valores possam ser atualizados por índices de correção monetária, como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, devendo ser observada a periodicidade mínima de doze meses, contados da data do orçamento estimado (Art. 61, IN 05/2017);

Repactuação: Trata-se de uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. As repactuações serão precedidas de solicitação do contratado acompanhada de documentação comprobatória da variação de custos (Art. 54 e 57, IN 05/2017);

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. Ocorre, por exemplo, a utilização do termo aditivo quando da prorrogação do contrato (Anexo IX e X, IN 05/2017);

Apostilamento: O termo de apostilamento é um ato composto por anotação ou registro que não modifica as bases contratuais. A utilização desse instrumento é adotada, por exemplo, nas repactuações do contrato (Art. 57, §4º, IN 05/2017);

Termo de Recebimento Provisório: Expediente que configura a recepção provisória do objeto pelos fiscais do contrato, mediante termo circunstanciado (Art. 50, IN 05/2017);

Termo de Recebimento Definitivo: expediente que configura a recepção definitiva do objeto pelo gestor do contrato (Art. 50, IN 05/2017).



Material de suporte para Gestores e Fiscais de Contrato

Para auxiliar o exercício da função, o quadro abaixo apresenta materiais que dão suporte aos servidores designados para a gestão e fiscalização de contrato.

Legislação	IN 05/2017: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada Lei n.º 14.133/2021: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Decreto n.º 11.246/2022: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm
Orientações	Caderno de Logística: Conta Vinculada: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno_logistica_conta_vinculada.pdf Caderno de Logística Pagamento fato Gerador: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/fato_gerador.pdf Orientações e procedimentos serviços terceirizados: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos#portemas

TCU	TCU – Acórdão n.º 785/2014 – Plenário: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1305175/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse TCU – Acórdão n.º 38/2013 – Plenário: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1254278/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse TCU – Acórdão n.º 1.094/2013 – Plenário: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1094%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0



Referências

BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa n.º 05**, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. M**anual de gestão e fiscalização de contratos.** Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Administração, Coordenadoria de Contratos. 2. ed. Brasília: STJ, 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/gestaocontratos/issue/view/3063/showToc. Acesso em: 15 jan. 2025.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Orientador
Prof. Dr. Vinicius Farias Moreira

Orientando
Thiago Augusto dos Santos Ferreira

Data
Janeiro de 2025.

REFERÊNCIAS

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

UFCG. Universidade Federal de Campina Grande. Reitoria. **Relatório de Gestão 2023.** Campina Grande: UFCG, 2024.

UFCG. Universidade Federal de Campina Grande. **Contratos administrativos.** Campina Grande: UFCG, 2024. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/. Acesso em: 04 abr. 2024.

Discente: Thiago Augusto dos Santos Ferreira, Mestrando

Orientador: Prof. Dr. Vinicus Farias Moreira

Universidade Federal de Campina Grande

23 de Janeiro de 2025.

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA