

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

CRISTINA GRAZIELE CHAGAS MURAD

**A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Varginha/MG
2019

CRISTINA GRAZIELE CHAGAS MURAD

**A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida Curi.

Varginha/MG
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Murad, Cristina Graziele Chagas.
M972f A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de
serviços em uma universidade federal / Cristina Graziele Chagas
Murad. - Varginha, MG, 2019.
91 f. : il. -

Orientadora: Maria Aparecida Curi.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade
Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2019.
Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Terceirização. 3. Contratos
Administrativos. I. Curi, Maria Aparecida. II. Título.

CDD – 351

CRISTINA GRAZIELE CHAGAS MURAD

**A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

A Banca examinadora abaixo assinada, aprova a
Dissertação apresentada como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Mestra em
Administração Pública pela Universidade Federal
de Alfenas, Campus Varginha. Área de
concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 13 de dezembro de 2019.

Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Curi

Instituição: Faculdade CNEC Varginha (MG) – FACECA

Assinatura:

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:

Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:

Prof. Me. Hugo Lucindo Ferreira

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que sempre guiou meus caminhos me dando coragem para aceitar e concluir novos desafios.

Ao Fábio, meu eterno namorado, que no meio da jornada me surpreendeu com um noivado e realizamos um belo casamento. Obrigada pelo apoio e compreensão da distância e da ausência provocadas pela dedicação necessária para finalizar esta etapa de estudos.

A minha família pelo apoio constante a minha qualificação profissional. Principalmente a minha mãe pelas orações e pelo carro. E a minha avó por sempre zelar e acreditar que seus netos merecem o que há de melhor.

Aos meus colegas de mestrado, uma grata surpresa que me propiciou sem dúvida amizades genuínas. Os happy hours foram imprescindíveis para disseminar o conhecimento Erick, Anderson e Eliete. Isabella e Natália sem vocês as estadias em Varginha seriam muito mais difíceis, obrigada pela paciência, compreensão, risadas e por me manterem centradas quando precisei.

Aos gestores da UFLA que acreditaram no meu potencial e propiciaram minha participação no mestrado em outra cidade.

Aos colegas de trabalho pela convivência e aprendizado contínuo, principalmente a Marcela e Glener, que entenderam minha ausência parcial.

A minha orientadora, Curi, por entender os propósitos do meu trabalho e me guiar para o melhor caminho.

E por último, ao governo PT pelo ensino público gratuito de qualidade, por ser servidora de uma instituição de ensino federal e oportunidades que tive acesso.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

As contratações públicas devem observar os princípios públicos, principalmente os da eficiência e efetividade. Neste contexto, a contratação de serviços terceirizados é muito utilizada, e, por isso, a legislação que a rege está em constante atualização afim de atender as necessidades do setor público e das prestadoras de serviço. A IN Seges/MPDG nº 05/2017 foi a alteração mais recente, cujo foco passa a ser a prestação dos serviços em si, ou seja, a verificação do cumprimento dos resultados previstos, porém há a preocupação em garantir o direito dos trabalhadores, enfatizando a fiscalização administrativa que verifica a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. O presente estudo visa identificar como são realizados os procedimentos de fiscalização administrativa nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, se atendem aos normativos vigentes e se foram alterados com as recentes mudanças. Para isso foi realizado um estudo qualitativo, por meio de pesquisa documental e observação participante, para análise das práticas e procedimentos de fiscalização realizados nos contratos com dedicação de mão de obra vigentes no início da vigência da nova IN, verificando as práticas anteriores e se houveram alterações nos procedimentos de fiscalização após a publicação da IN Seges nº 5/2017. Assim, é proposta uma vigilância de orientação permanente sobre procedimentos adequados em relação a fiscalização administrativa a fim de evitar possíveis processos futuros. Por fim, foi sugerida a implantação de um Manual de Fiscalização, pois a padronização de processos faz com que a Administração gaste energia com planejamento e controle, preceitos da Nova Administração Pública.

Palavras-chave: Fiscalização administrativa. Terceirização. Contratos de prestação de serviços.

ABSTRACT

Public procurement must observe the public principles, especially efficiency and effectiveness. In this context, contracting outsourced services is very common, and, therefore, in order to comply the public interest and service companies the legislation governing is constantly updating. IN Seges/MPDG n° 5/2017 was the most recent law, which focuses on the services themselves, in other words, the verification of compliance with the expected results, but there is a concern to guarantee the labor law, emphasizing administrative inspection that verifies the regularity of social security, tax and labor obligations. This study aims to identify how the administrative inspection word are performed in contracts with exclusive dedication of manpower, if they comply with current law and if they were changed with the recent update. For this, a qualitative study was conducted through documentary research and participant observation, to analyze the inspection practices and procedures performed in with exclusive dedication of manpower at the beginning of the new IN, verifying the previous practices and if there were changes in inspection procedures following the publication of IN Seges/MPDG n° 5/2017. Thus, a permanent guidance vigilance on appropriate procedures in relation to administrative inspection is proposed in order to avoid possible future processes. Finally, the implementation of an Inspection Manual was suggested, as the standardization of processes makes the Public Administration spend time planning and controlling, precepts of the New Public Administration.

Keywords: Administrative inspection. Outsourcing. Outsourced service contracts.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo IN nº 02/2008 SLTI/MPOG e IN nº 05/2017 MPDG.....	22
Quadro 2 – Delineamento da pesquisa	36
Quadro 3 – Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela UFLA entre 2011 e 2018.....	38
Quadro 4 – Evolução do quantitativo de terceirizados e servidores na UFLA entre 2011 e 2018	40
Quadro 5 – Comparativo da disposição das obrigações na IN SLTI/MPOG nº 2/2008 com a IN Seges/MPDG nº 5/2017	45
Quadro 6 – Composições das comissões de fiscalização dos contratos em 2018.....	49
Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	- Ação Declaratória de Constitucionalidade
AGU	- Advocacia-Geral da União
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CGU	- Controladoria-Geral da União
CPS	- Contrato de Prestação de Serviços
DICON	- Diretoria de Contratos e Convênios
DGM	- Diretoria de Gestão de Materiais
EPI	- Equipamento de Proteção Individual
IN	- Instrução Normativa
ME	- Ministério da Economia
MPDG	- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONGs	- Organizações não governamentais
PROPLAG	- Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão
SEFIP	- Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SEGES	- Secretaria de Gestão
SIC	- Serviço de Informação ao Cidadão
SLTI	- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TA	- Técnico Administrativo
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
TCU	- Tribunal de Contas da União
TST	- Tribunal Superior do Trabalho
UFLA	- Universidade Federal de Lavras

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	10
1.2	JUSTIFICATIVA	11
2	REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1	A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.2	A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO	17
2.2.1	A contratação de serviços pela Administração Pública	20
2.3	A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	24
2.3.1	A fiscalização administrativa	27
2.3.2	A responsabilidade subsidiária	29
2.3.3	A Súmula 331 do TST	32
3	METODOLOGIA	34
3.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.2	UNIVERSO DA PESQUISA	37
4	ANÁLISES E DISCUSSÕES	40
4.1	OS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA DA UFLA	40
4.2	A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM OS NORMATIVOS VIGENTES	42
4.3	PROCEDIMENTOS ROTINEIROS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA UFLA	49
4.4	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIAS	59
	APÊNDICE A - Manual Prático de Fiscalização Administrativa de Contratos de Prestação de Serviços	66
	ANEXO A - Execução das atividades por contrato	87

1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas buscam inovar suas ações de modo a atender de forma satisfatória a população e prover serviços de melhor qualidade, além de primar pela eficiência e eficácia de sua gestão. Assim, a prestação de serviço por terceiros, a popular terceirização, está presente na Administração Pública, e é admissível para suas atividades auxiliares e complementares. Tal prática, contudo, não é tão recente na gestão pública, tendo em vista já estar presente no ordenamento jurídico desde o Decreto-Lei nº 200/67, artigo 10º, e posteriormente previsto nos artigos 6º, II; 10º, II e 13, da Lei nº 8.666/93.

A contratação de serviços pela Administração Pública é um processo complexo, composto por diversas etapas, como a detecção da necessidade, elaboração do pedido, confecção do projeto básico ou termo de referência, análise jurídica, divulgação da licitação, recebimento e análise das propostas, elaboração, assinatura e publicação do contrato, execução e pagamento dos serviços. Diversas áreas são envolvidas, que devem atuar sempre em observância aos preceitos legais, de forma a garantir, sobretudo, a publicidade dos atos administrativos, a igualdade de condições e o tratamento isonômico aos interessados em contratar com o poder público (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Manarino (2017, p. 24) afirma que, com a terceirização, “os esforços produtivos podem ser direcionados e focalizados na atividade-fim, garantindo maior qualidade e melhor desempenho”, porém, o simples fato de determinado serviço ser realizado por terceiros, não lhe confere maior eficiência. Cabe destacar que a fiscalização efetiva dessa prestação de serviços contratados e a aferição de indicadores de desempenho possibilitam a Administração Pública verificar desperdícios e avaliar as relações entre custo e benefício das diversas alternativas de políticas que estão à disposição, o que permite que os bens públicos possam ser produzidos com menor custo e maior eficiência e eficácia, o que coaduna com os princípios constitucionais e os preceitos da chamada Nova Administração Pública. Além disso, problemas identificados na prestação dos serviços podem resultar da inadimplência das empresas quanto às suas obrigações contratuais, como a não entrega do contratado, serviço incompleto ou desconforme, atraso, e também incluídas aí as obrigações para com seus trabalhadores o que pode até mesmo culminar na responsabilização da Administração por omissão.

Santos, N.M.L. (2017) destaca ainda que, com a terceirização, o serviço continua a ser de responsabilidade direta da entidade pública, contratante, sendo que a empresa contratada

para executá-lo serve apenas como agente material. Com a publicação pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017 - IN Seges/MPDG nº 05/2017 e, posteriormente, do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, foram reforçados os encargos para a Administração Pública em relação ao acompanhamento da execução do serviço e, principalmente o acompanhamento do cumprimento pela empresa contratada dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Costa e Santo (2014) ressaltam que a terceirização acaba com o modelo clássico bilateral entre empregado e empregador, para conceber uma relação trilateral, em que há relação contratual entre a empresa tomadora dos serviços e a empresa contratada e uma relação subsidiária entre o tomador de serviços e o trabalhador. Ainda assim, o número de contratos firmados com empresas que fornecem funcionários para executar, indiretamente, serviços acessórios tem aumentado consideravelmente nas universidades federais (MANARINO, 2017), sempre observado o limite de gastos, uma vez que os concursos estão cada vez mais escassos e a otimização da máquina pública tem sido uma exigência para sua eficiência.

Sobre a prestação de serviços por terceiros e a obrigação de fiscalizar, foram realizadas pesquisas com administradores públicos em que pessoal com nível de gerência destacaram que com “relação à documentação se devem manter contadores e técnicos em contabilidade para acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas, além de fiscais que conheçam as atividades a serem desenvolvidas” (TADEU; GUIMARÃES, 2017, p. 61). De acordo com os pesquisadores, os fiscais devem ser altamente qualificados, capazes de identificar problemas de todos os aspectos na prestação dos serviços, conforme o objeto contratual, o que define a fiscalização de contratos como uma atividade complexa.

A Lei nº 8.666/93, a IN Seges/MPDG nº 5/2017 e o Decreto nº 9.507/2018 deixam clara a obrigatoriedade da Administração Pública fiscalizar a execução contratual de seus prestadores de serviço. Diante disso, este trabalho visa focar nas questões trabalhistas e previdenciárias, ou seja, na fiscalização administrativa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

A questão que se coloca neste trabalho é como ocorre a fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços no âmbito da Universidade Federal de Lavras – UFLA?

O objetivo geral do estudo é diagnosticar como ocorre a fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra firmados pela UFLA.

Os objetivos específicos são:

- a) Identificar como são feitos os procedimentos de fiscalização administrativa nos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e se foram alterados com as mudanças dos normativos;
- b) Identificar se a fiscalização administrativa exercida na Universidade Federal de Lavras atende aos normativos vigentes;
- c) Propor um procedimento padrão para fiscalização administrativa da UFLA, afim de uniformizar os procedimentos e relatórios gerados.

Não serão objeto de estudo os limites da terceirização, a precarização das condições de trabalho e suas implicações. Os dados foram coletados a partir de consultas em relatórios internos de gestão, registros eletrônicos, consulta ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, e experiências observadas no cotidiano da Instituição analisada.

1.2 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho é relevante por tratar de normativos recentes, ainda em fase de implementação e adaptação, com o mapeamento das práticas dos fiscais administrativos de uma instituição de ensino que tem sido exemplo de gestão e eficiência administrativa no cenário nacional.

A fiscalização administrativa tem por finalidade, dentre outros quesitos, garantir os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores, por isso é estabelecido que ocorra sobretudo nos contratos de prestação de serviço em que há dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja, quando os trabalhadores da prestadora de serviço ficam à disposição da contratante em período integral (MANARINO, 2017). Nos contratos sem mão de obra exclusiva o prestador de serviço geralmente utiliza de trabalhadores diversos, o que inviabiliza o controle exigido na fiscalização administrativa, pois fica difícil identificar quais funcionários prestaram o serviço, quanto tempo gastaram, o regime de trabalho de cada um, etc.

Uma fiscalização efetiva diminui potenciais ações trabalhistas envolvendo a Administração e possíveis prejuízos dos trabalhadores terceirizados, ou seja, a fiscalização beneficia

não só o ente público, mas também o trabalhador, considerado a parte hipossuficiente, em qualquer embate.

Ademais, apesar da terceirização no serviço público ser um tópico amplamente discutido na literatura, ainda não há estudos e trabalhos acadêmicos específicos sobre as últimas alterações dos atos normativos que a regem e seus impactos na gestão pública. A maioria dos dados a respeito dessas alterações são do próprio ME, que realizou estudos para corroborar as alterações da legislação, que, inclusive, ainda está pendente de regulamentação em alguns pontos. Desta forma, a proposta foi realizar, no âmbito da UFLA, um diagnóstico para mapear o processo da fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços de maneira a facilitar a disseminação do conhecimento prático das atividades a serem desempenhadas pelos fiscais.

Ainda, em consonância à relevância e inovação do tema, é importante destacar a escolha da instituição a ser pesquisada, pois de acordo com o último Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU, disponível em seu sítio eletrônico, a UFLA se destaca dentre as instituições federais de ensino superior no desenvolvimento de boas práticas, com estágio aprimorado no perfil integrado de governança e gestão. Um fator que se destaca para uma gestão eficiente é a diminuição dos riscos e a transparência das ações públicas.

Além disso, alguns contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela Universidade foram autuados pela Controladoria Geral da União em meados de 2018 e, de acordo com o Relatório Preliminar de Avaliação dos Resultados da Gestão, não foram identificadas impropriedades na gestão de serviços terceirizados. Se concluiu que a UFLA aplica boas práticas de gestão com medidas que elevam a percepção de justiça da Administração perante a comunidade em geral e, principalmente, os funcionários terceirizados que identificam a UFLA como suporte ao resguardo de seus direitos.

O trabalho está estruturado com a apresentação da Introdução, seguido pela Revisão de Literatura que se inicia com um breve histórico sobre a evolução da Administração Pública, terceirização e as contratações públicas, a fiscalização administrativa de contratos e responsabilização, os Procedimentos Metodológicos, e, enfim, Análises e Discussão, Considerações Finais e Referências Bibliográficas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública patrimonialista predominou nos países em que vigorava a monarquia como regime de governo, onde o rei era absoluto e sobressaía a lógica do favorecimento aos conhecidos e o rigor da lei aos inimigos. No Brasil não foi diferente, visto que, entre os anos de 1500 e 1822, imperou a exploração e a pilhagem das reservas e riquezas naturais, sendo que o domínio exercido pela coroa portuguesa se baseava, exclusivamente, na vontade do soberano, na confusão do público e do privado, no jeitinho e em grupos de interesses formados basicamente por elites improdutivas.

De acordo com Weber (1999), as características básicas do patrimonialismo são: caráter personalista do poder; ausência de uma esfera pública contraposta à privada; lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico; irracionalidade fiscal; tendência à corrupção do quadro administrativo; relações de lealdade pessoal; ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados; clientelismo, corrupção e nepotismo. Nesta linha, a função do Estado e do serviço público era dar emprego e favorecer aliados.

No período em que vigorou o Estado absolutista, os portugueses dominaram uma imensa extensão territorial, onde conseguiram implantar uma identidade linguística, religiosa e cultural. Mas seu legado não termina por aí, foi deixada uma população praticamente analfabeta, uma sociedade onde brancos dominavam negros e como consequência, conforme nos esclarece Carvalho (2015), à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem tão pouco pátria brasileira. Aqui podemos deduzir que a administração pública existia de forma precária no país.

Esse estado patrimonialista perdurou no Brasil até o final do século XIX, mesmo com o domínio das oligarquias, ocorrido após 1889 com a proclamação da República, o perfil das ações do Estado não teve mudanças significativas. Essa condição se transformou apenas a partir de 1930, com o governo Vargas e a era da industrialização brasileira.

Como forma de coibir as práticas viciosas de um estado patrimonialista surge a administração burocrática, apresentando as seguintes características: a decisão racional, por meio da qual se evidencia a possibilidade de se alcançar um objetivo claro ao se estabelecer os meios

para alcançá-lo através de um planejamento; a centralização e a hierarquia de comando; a impessoalidade, uma vez que nesse modelo os cargos se inter-relacionam e não as pessoas; a formalização através da prioridade dada ao estabelecimento e cumprimento de normas e regras escritas (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), esse modelo de administração elimina a gestão mediante notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros que a exercem como cargo honorífico ou hereditário, em favor de funcionários contratados.

Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é critério unívoco da modernização da economia, o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático (WEBER, 1999, p. 529).

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006) a democracia e a administração pública burocrática surgiram para proteger o patrimônio público contra a privatização patrimonialista do Estado.

A Administração Burocrática surgiu no Brasil, no governo do presidente Getúlio Vargas, com as determinações estabelecidas através da profissionalização de critérios objetivos em relação ao ingresso no serviço público, com a criação de planos de carreiras baseados no mérito do servidor e não nos favores que este poderia auferir com a usurpação do cargo. É interessante ressaltar que durante seu governo, Vargas criou um órgão responsável pelo controle da administração pública, no que tange aos recursos humanos e diretrizes burocráticas, chamado Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

Segundo Osborne e Gaebler (1995) a Administração Burocrática funcionou durante muito tempo, não porque era eficiente, mas porque ela resolvia os principais problemas que precisavam ser resolvidos à época tais quais já citados acima. A forma tradicional da administração pública, mais comumente denominada burocracia, na verdade era considerada, para Denhardt e Denhardt (2000), neutra, hostil ao envolvimento do cidadão, sem envolvimento na política, paroquial, se concentrando estritamente na eficiência. Lynn Jr. (2001), assim como Osborne e Gaebler (1995), ainda acrescentam que a burocracia weberiana foi considerada inadequada para o contexto institucional contemporâneo por ser lenta, rígida, engessada, centralizada, insular, auto-protetiva, e profundamente antidemocrática.

Com a evolução desse cenário, ou seja, mudanças rápidas e constantes, uma sociedade melhor informada, articulada e solicitadora constante de serviços de qualidade, e em virtude da

necessidade de maior efetividade, surgiu a Administração Gerencial ou Nova Administração Pública (NAP), com a proposta de profissionalizar a máquina administrativa, por meio da orientação para resultados (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A emergência por reformas surgiu de uma demanda por maior eficiência e transparência do Estado. Dessa forma, as instituições públicas foram pressionadas a reverem suas estruturas e dinâmicas de funcionamento, a fim de otimizarem seus processos e rotinas, assegurando melhor desempenho e resultados mais efetivos (PABLO *et al.*, 2007).

Esse modelo surgiu na segunda metade do século XX, como uma resposta aos diversos dilemas pelos quais passavam os países da Europa e América do Norte, mais especificamente Reino Unido e Estados Unidos, uma vez que enfrentavam problemas de altos gastos com o serviço público, ineficiência e crises fiscais. De acordo com Barzelay (2000), a Administração Pública Gerencial é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo.

A Nova Administração Pública, segundo Noordhoek e Saner (2005), mudou as burocracias tradicionais, conforme prometido, numa forma de governo orientada para resultados e para a transparência, dirigida e apoiada por gestores públicos eficientes e eficazes.

No Brasil, a Nova Administração Pública começou a ganhar contornos bem definidos a partir da década de 1990 com a Reforma do Estado, que tinha como pressuposto central a criação de modelos institucionais que ampliassem a “capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade” (REZENDE, 2009, p. 345). A estratégia de reforma ocorrida no Brasil em 1995 teve como pressuposto a conexão entre a elevação da performance e a transformação das formas tradicionais de delegação e controle entre as agências do setor público (BRESSER-PEREIRA, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006), a Nova Administração Pública tem de ser eficiente ao prover bens públicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar. Suas características básicas são: o foco na eficiência e no cidadão para a obtenção de resultados; estratégia de descentralização administrativa; incentivo à inovação e criatividade.

Para Paes de Paula (2005) esse novo modelo de gestão se baseou na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário de reformas orientadas para o mercado. Com isso, ainda segundo a autora, a nova gestão pública emergiu como modelo ideal para o gerenciamento do Estado.

A Nova Administração Pública, de acordo com Bresser-Pereira (1998), se diferenciou da administração pública burocrática, pois seguiu os princípios do gerencialismo, o qual enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas (advindas do setor privado) para o setor público.

Os principais objetivos da administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Para alcançar esses objetivos, o novo modelo de gestão deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 529).

Apesar de esforços para implantação da Administração Gerencial e superar o patrimonialismo, o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia consolidada, pois traços do Estado Patrimonialista ainda estão presentes na cultura política brasileira e se manifestam por meio do clientelismo, corporativismo, no fisiologismo e na corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Reforçando essa afirmação, Motta (2007) nos alerta que nas últimas décadas, a administração pública brasileira passou por grandes transformações, sobretudo, como parte do trânsito para a democracia. Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas.

Dentre essas características que dificultam a implementação de novos modelos de gestão no serviço público brasileiro está a centralização excessiva. Essa centralização excessiva deriva da complexidade do Estado e no controle dos meios. Esse cenário faz com que qualquer nova medida tomada repercuta, sistematicamente, em todos os setores e unidades. Por serem difíceis de coordenar deixam os controladores assustados, que passam a ter cautela diante de qualquer proposta de mudança (MOTTA, 2007).

Para Rezende (2009) a reforma gerencial sugere o gradual movimento à uma administração baseada na eficiência. Essa administração estaria associada à criação de uma matriz institucional voltada para resultados e dotada de modelos de delegação e que possibilitam a participação e a descentralização burocrática.

Pode-se observar que, de fato, a Nova Administração Pública não foi totalmente implementada. Segundo Rezende (2009, p. 361) a falha da implantação de reformas administrativas “reside na reduzida capacidade de conseguir a cooperação dos atores com poder de veto, em torno dos objetivos programáticos das reformas”.

Com essas observações, percebe-se que a transformação da administração pública somente pode ocorrer quando for introduzida uma nova cultura de gestão, com a ruptura dos modelos tradicionais de administração dos recursos públicos, como já salientado por Guimarães (2000). O autor ainda afirma que: “no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras” (GUIMARÃES, 2000, p. 127).

Acrescentados a isso, Osborne e Gaebler (1995) enfatizam que é necessário transformar instituições burocráticas em instituições inovadoras, dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recursos, interessadas em absorver novas ideias. Ainda segundo os autores cabe ao governo uma gestão orientada por objetivos claros, com pessoas qualificadas, com foco no cidadão, enfim, o papel do governo é “navegar em vez de remar” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 27). Assim, surge a necessidade de transferir para terceiros atividades não essenciais, otimizando os recursos e priorizando as políticas públicas.

2.2 A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Conforme já exposto, a reforma administrativa visa a delimitação do tamanho Estado. A Administração Gerencial, se caracteriza por ter transformado as ideias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público. Entre suas principais características pode-se citar: descentralização do aparelho do Estado; privatização de estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado e uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAES DE PAULA, 2005).

Ademais, o Decreto-Lei nº 200/67, ao dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, editou várias normas gerais e especiais, disciplinando que a Administração pode se desobrigar da realização material de tarefas executivas ou secundárias, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta. A referida regra foi fixada visando impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa. Nesse sentido, buscou-se desonerar os servidores da execução de atividades acessórias, atribuindo-lhes as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Na década de 1970 a prática da terceirização expandiu-se para além da restrição setorial prevista na CLT, por meio da “Lei do Trabalho Temporário”. Esta Lei nº 6.019/74 introduziu mecanismos legais para as empresas contratarem trabalho qualificado a menor custo sem a responsabilidade direta da tomadora, abrindo as portas para a terceirização, que já era realidade no exterior, possibilitando a competitividade das empresas dentro do sistema econômico globalizado (SOUZA; LEMOS, 2016). Cabe destacar ainda a Lei nº 5.645/70, mesmo tal diploma legal tendo sido revogado posteriormente, que permitiu no âmbito público que as atividades de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas fossem preferencialmente objeto de execução indireta (GUERRA; D’AMATO, 2016), reforçando a previsão do Decreto-Lei de 1967.

De maneira geral, a terceirização pode ser descrita como a realização de atividades, por um terceiro, que não constituem serviço público em sua essência, ou seja, o exercício de funções secundárias, que somente complementam o serviço, se caracterizando ainda pela ausência de vínculo contratual direto entre o prestador do serviço e seu usuário (GUERRA; D’AMATO, 2016). Ainda cabe destacar que a terceirização não se trata de simples disponibilização de mão de obra, o que é vedado por lei, se caracteriza por qualquer prestação de serviço que a Administração execute sem ser diretamente por seus servidores, não sendo executado necessariamente dentro de suas dependências e por pessoas que só prestem serviços ali.

Manarino (2017) destaca que a terceirização se aplica às atividades-meio, que são atividades acessórias, de suporte, não diretamente relacionadas às atividades-fim da instituição, mas indispensáveis para seu sucesso. O § 2º do art. 581 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) conceitua atividade-fim como: “a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional” (BRASIL, 1943). Para as universidades públicas, atividades-fim são o ensino, a pesquisa e a extensão. Atividades de limpeza, manutenção e conservação, por exemplo, são complementares e, por isso, consideradas atividades-meio.

Embora possível desde 1967 no país, a terceirização – prestação de serviços acessórios – só se desenvolveu na Administração Pública na década de 1990, após aprovação do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado em 1995. A partir desse momento, a política de pessoal foi direcionada para criação de novas carreiras tipificadas como as carreiras de Estado, extinção de vários cargos de provimento efetivo de níveis intermediário e auxiliar e a não-autorização de concurso público de cargos pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (MANARINO, 2017).

Houve ainda a regulamentação de contratação de serviços pelo Decreto nº 2.271/97, que no § 1º do art. 1º versa que serviços de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações devem ser objeto de execução indireta (LIMA, 2017), retomando e complementando o previsto na supracitada Lei nº 5.645 de 1970 revogada por outra lei, também em 1997. Porém, em 2018, foi publicado o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que revoga o Decreto nº 2.271/97. O novo decreto entrou em vigor no início de 2019 e prevê que o MPDG expedirá normas completares para seu cumprimento, o que culminou com a publicação da Portaria MPDG nº 443, de 27 de dezembro de 2018 que estabelece quais os serviços serão preferencialmente objeto de execução indireta, conforme art. 2º do supracitado Decreto e revoga a Portaria MPDG nº 409/2016.

Neste contexto, é importante ressaltar ainda o entendimento do TST de que é vedado o fornecimento indireto de mão de obra à Administração Pública e que podem ser objeto de terceirização serviços referentes à atividades-meio, sendo que as instituições, nestes casos, só podem ser responsabilizadas pelas obrigações trabalhistas se tiverem sido omissas ou falhadas na fiscalização dos contratos (SANTOS, N.M.L, 2017).

A “nova lei da terceirização”, Lei nº 13.429/2017, trouxe uma série de mudanças nos dispositivos da “Lei do trabalho temporário”, inclusive a controversa possibilidade de terceirização de atividades-fim, porém sua aplicação não cabe a Administração Pública, pois a lei ampara institutos relativos à intermediação de mão de obra, vedada pela premissa do concurso público (BRASIL, 2017b). Outro fator relevante é a recém Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) que flexibiliza a relação entre patrões e empregados, que define a prestação de serviços a terceiros como a transferência de execução de atividades, inclusive atividade principal, para empresas com capacidade econômica compatível com sua execução (BRASIL, 2017c).

Alves (2018) cita também o Projeto de Lei nº 4.330/2004, que dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho deles decorrentes, cuja última movimentação na Câmara dos Deputados foi em 2015. Atualmente o projeto mencionado está no Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 30, e tramita em conjunto ao PLC nº 195, de 2015, e ao Projeto de Lei do Senado nº 339, de 2016, que também tratam de matéria relativa aos contratos de terceirização, e estão todos desde março de 2019 para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Diante do exposto, a supracitada autora acredita que o governo, fundamentado na ideia do Estado Mínimo, pode estabelecer um crescimento da

terceirização no serviço público, com redução da estrutura estatal por meio da extinção de cargos prevista pela Lei nº 9.632 de 1998 e pelo Decreto nº 9.262, de 2018 (ALVES, 2018).

Outro ponto a se destacar em relação a evolução da terceirização no setor público é a revisão do Enunciado do TST nº 256 de 1986 que taxava como ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, que em 1993, foi substituído pela Súmula nº 331/TST. A nova Súmula previu a terceirização das atividades-meio da tomadora de serviços, limitada, no entanto, à esfera privada, abrangendo somente, em sua revisão no ano 2000, a esfera pública com a ampliação de seu escopo (SOUZA; LEMOS, 2016). O Enunciado nº 331 do TST será tratado com mais detalhes em tópico específico.

Outras fontes de direito importantes referentes à operacionalização da terceirização no âmbito público são os acórdãos do TCU e a confecção de instruções normativas pelo Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia. A primeira instrução normativa sobre o tema foi a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 (IN SLTI/MPOG nº 2/2008), expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispunha sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não e passou por diversas alterações, com a finalidade de se adaptar aos novos entendimentos dos tribunais e à modernização da gestão pública.

Ademais, importante citar a IN Seges/MPDG nº 5/2017, que revoga a IN SLTI/MPOG nº 2/2008 e trata sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O dispositivo infralegal atualmente vigente deixa claro em seu art. 3º que as licitações devem ser caracterizadas como prestação de serviços, “sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra”, o que reforça a não existência de vínculo empregatício, pessoalidade e subordinação direta entre os empregados da contratada e a Administração Pública (BRASIL, 2017a).

2.2.1 A contratação de serviços pela Administração Pública

A prestação de serviços públicos é regida por princípios próprios, dentre eles, a igualdade dos usuários perante o serviço, a continuidade do serviço público, a mutabilidade do regime jurídico, a generalidade e a eficiência (DI PIETRO, 2015). Assim, as contratações de

serviços e as aquisições de bens pela Administração Pública, em regra, devem ser feitas mediante uma seleção pública, ou seja, por um procedimento licitatório de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos aqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (FERNANDES, 2014). Atualmente a Lei nº 8.666/93 é a principal norma a disciplinar as licitações públicas no Brasil.

Guerra e D'Amato (2016) destacam que o art. 37 da Constituição Federal prevê, em seu inciso XXI, a contratação de serviços, mediante procedimento de licitação, assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes. Os autores afirmam ainda que a Administração deve se atentar a previsão constitucional do concurso, tomando as medidas cabíveis para não caracterizar vínculo empregatício do trabalhador com o ente público que contratou empresa prestadora de serviços.

Dois lados devem ser balanceados para que a Administração Pública faça contratações satisfatórias. De um lado a Administração se vê obrigada a seguir aos ditames da conformidade legal, devendo sempre estar vigilante para evitar o excesso de rigorismo. A máxima de que o poder público só pode fazer o que está previsto em lei deve ser preservada, porém, embora instrumento indiscutível, a legislação é passível de revisões e discussões permanentes. E por outro lado, existe a necessidade de assegurar que as empresas licitantes possuam condições adequadas para concorrer, celebrar os contratos e prestar os serviços da maneira esperada (LE-MOS; MARIO; ROCHA, 2016)

Assim, para garantir que os serviços contratados sejam prestados conforme o estabelecido, os artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/93 determinam o acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços por um representante da Administração Pública formalmente designado (BRASIL, 1993). Desde então, essa obrigação foi tratada em diversos dispositivos, manuais e instruções normativas de forma a operacionalizar as atividades que devem ser seguidas para uma fiscalização efetiva.

Neste contexto, em 2017, foi editado mais um regramento infralegal que cuida especificamente da contratação de serviços, ou seja, da terceirização. Trata-se da já citada Instrução Normativa nº 5, da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, editada em 26 de maio de 2017. As principais inovações da IN Seges/MPDG nº 5/2017 podem ser vistas no Quadro 1 e se referem a estruturação da fase de planejamento das contratações; o gerenciamento de riscos; a adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR; os novos atores na fiscalização; e a obrigação de utilizar os modelos de editais e contratos padronizados da Advocacia-Geral da União – AGU (VELOSO, 2017).

Quadro 1 – Comparativo IN nº 02/2008 SLTI/MPOG e IN nº 05/2017 MPDG

(continua)

	IN nº 02/2008 SLTI/MPOG	IN nº 05/2017 MPDG
Estruturação	56 Artigos e 8 anexos.	75 artigos, divididos em capítulos, seções, subseções e 12 anexos.
Fases da Contratação	As contratações deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.	As contratações observarão as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, bem como os procedimentos a serem observados em cada uma delas.
Etapas de Planejamento	Apresentação do projeto básico ou termo de referência, preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o projeto ou o termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.	Estudos preliminares, gerenciamento de riscos, termo de referência ou projeto básico. Deverá ser indicado servidor ou servidores para compor a equipe que deverá elaborar os estudos preliminares e o gerenciamento de risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação.
Instrumentos de contratação do fornecedor	Instrumento convocatório desenvolvido pelo órgão conforme legislação vigente.	Instrumento convocatório com base nos modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União (AGU).
Gestão e fiscalização do contrato	Regida por guia de fiscalização, no qual apresenta as figuras do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo.	Prevê de forma detalhada como se deve manifestar o dever de fiscalização e gestão de contratos. Mantêm-se as figuras do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, e adicionalmente apresenta o fiscal setorial e público usuário.

Quadro 1 – Comparativo IN nº 02/2008 SLTI/MPOG e IN nº 05/2017 MPDG

(conclusão)

	IN nº 02/2008 SLTI/MPOG	IN nº 05/2017 MPDG
Forma de Medição dos Serviços	Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de ANS (Acordos de Nível de Serviços), conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado às metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver.	Por meio de IMR (Instrumentos de Medição de Resultados) 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.
Gerenciamento dos riscos de descumprimento do contrato	Conta vinculada.	Conta vinculada ou pagamento pelo fato gerador.

Fonte: Adaptado de Veloso (2017).

A nova instrução normativa prioriza o planejamento e a simplificação dos procedimentos. A proposta foi instrumentalizar os órgãos públicos federais para atender inovações do mercado, principalmente no que condiz a instrumentos de medição de resultados e aprimoramento do planejamento das licitações e contratos. Com a IN Seges/MPDG nº 5/2017 o Governo Federal visa diminuir o tempo gasto em confecção de editais e contratos com a utilização de modelos padrões e priorizar as atividades de planejamento e controle, itens inerentes à Administração Gerencial (BRASIL, 2019).

Diante do exposto, se nota que a contratação pública se trata de uma sequência bem definida e extensa, com a identificação da necessidade, planejamento, compra, execução e fiscalização, sendo cada atividade dessas um sub processo complexo. Ainda assim, mesmo com uma boa estrutura em todo o caminho, não é garantido o sucesso final, por isso a importância de um acompanhamento constante e efetivo de todas os processos (SANTOS, L.R.L., 2017).

Há de se destacar que em contratos de prestação de serviços em que haja dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja, em que funcionários fiquem à disposição, que atendam somente um tomador de serviços, o ente público deve ter atenção redobrada tanto no processo licitatório, como na execução contratual (MANARINO, 2017). Os trabalhadores devem ser selecionados, contratados, gerenciados e treinados pela empresa terceirizante, sem ingerência do tomador de serviços, que no caso é a Administração Pública, sob pena de ferir a autonomia da

empresa contratada e caracterizar mera intermediação na contratação de mão de obra (SILVA; RIBEIRO, 2017), o que é expressamente vedado.

Outro ponto importante no quesito fiscalização é referente a sobrevivência das empresas, que tentam de toda maneira diminuir seus custos para terem sucesso no certame licitatório. A exequibilidade das propostas e o provisionamento adequado dos custos durante toda a vigência contratual dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra ficam prejudicados e demandam maior atenção da Administração e um trabalho árduo para o setor de licitação e para a fiscalização do contrato (LEMOS; MARIO; ROCHA, 2016).

2.3 A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Conforme já exposto, a Lei nº 8.666/93 prevê a obrigatoriedade da fiscalização das contratações públicas. O fiscal de contrato deve acompanhar as atividades desenvolvidas pela prestadora de serviços, bem como exigir o estrito cumprimento das obrigações assumidas pela empresa. Caso a contratada não cumpra qualquer das obrigações pactuadas está sujeita à rescisão do contrato e à aplicação de outras sanções administrativas. É responsabilidade do fiscal solicitar providências a seus superiores naquilo que se referir ao serviço que fiscaliza, inclusive a sugestão de abertura de devido processo administrativo para apuração de irregularidades (GOUVÊA *et al.*, 2015).

Segundo Santos, L.R.L. (2017, p.189) fiscalizar consiste em “diligenciar, inquirir, censurar, investigar, verificar se as etapas planejadas estão sendo cumpridas, se tecnicamente o [...] serviço [...] está correto”. Também a CF/88 estabelece a necessidade de prestar contas e, conseqüentemente, a realização de controles, que podem ser o interno, o externo e o social permitindo a fiscalização dos atos governamentais (FONSECA, 2016). Assim, uma boa fiscalização pode ser utilizada como ferramenta de gestão, com a melhoria da transparência e a *accountability*, que garante que o dinheiro despendido corresponde ao previsto contratualmente.

Porém Santos, L.R.L. (2017) ressalta também que, na prática, muitas vezes a fiscalização não passa de mera formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos. O servidor designado como fiscal desempenha diversas outras atividades em sua função de origem e a fiscalização passa a ser uma atividade acessória, cartorial. A responsabilidade em desempenhar essa função não tem a importância que deve ser dada, fica em segundo plano e pode prejudicar tanto o próprio servidor que pode ser responsabilizado pelos seus atos, ou a Administração por

omissão. Um processo fiscalizatório falho, faz com que os objetivos traçados por meio de um processo licitatório correto, bem planejado e competitivo sejam prejudicados.

Ainda nessa seara se transcreve parte do Acórdão TCU nº 1632/2009 – Plenário:

[...] 9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos (BRASIL, 2009).

Não restam dúvidas sobre a obrigatoriedade de se fiscalizar as contratações públicas e sua previsão legal, porém a Lei de Licitações e Contratos não especifica em seus artigos quais ocorrências devem ser registradas pelo fiscal de contrato e também não descreve as respectivas atribuições que estão ligadas ao papel do fiscal (SANTOS, L.R.L., 2017). Para esclarecer esse ponto, o Ministério do Planejamento editou, em 2008, a IN SLTI/MPOG nº 2, com um tópico sobre acompanhamento e fiscalização de contratos que foi alterado pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, incluindo a figura do fiscal técnico e fiscal administrativo como auxiliares do gestor de contrato na verificação da conformidade dos serviços prestados de acordo com orientações do egrégio Tribunal de Contas da União.

Porém, mesmo com as devidas alterações, a IN SLTI/MPOG nº 2/2008 e alterações não era clara suficiente e se tornou uma colcha de retalhos, com assuntos similares tratados em diversos momentos. Então, o Ministério do Planejamento publicou em 2017 a indigitada IN Seges/MPDG nº 5/2017 – aplicável aos órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que possui um anexo totalmente dedicado à fiscalização de contratos. Assim, esse normativo traz diversos artigos que reforçam a importância da fiscalização, além de um anexo mais completo, agrupando todas as atividades anteriormente previstas e alguns ajustes, sobre as atribuições dos fiscais (BRASIL, 2019).

A IN Seges/MPDG nº 5/2017 traz definições claras sobre o que é fiscalizar, a composição da Comissão de Fiscalização e o papel de cada membro – gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo. Como inovação a Instrução ainda trata do fiscal setorial e do público usuário, que tem papel fundamental para definir se a prestação de serviço está ocorrendo de forma satisfatória. De acordo com seu art. 39, as atividades de gestão e fiscalização tem por objetivo

aferir o cumprimento dos resultados previstos, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhista, bem como a formalização de procedimentos de apoio à instrução processual, eventual aplicação de sanções com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas pactuadas e a solução de problemas relativos ao objeto contratado (BRASIL, 2017a).

Ressalta-se que a Lei de Licitações somente versa sobre a obrigatoriedade da fiscalização, não fazendo distinção entre gestor, fiscal técnico ou administrativo. Fernandes (2014) lembra que, dependendo da complexidade do contrato e tamanho do órgão contratante, pode ser que as figuras previstas na fiscalização coincidam em uma pessoa só, desde que todas as atividades sejam distintamente exercidas.

Aqui cumpre trazer as definições trazidas pela IN Seges/MPDG nº 5/2017 em seu art. 40. O gestor é o responsável pela coordenação das atividades gerais de fiscalização, bem como os atos preparatórios para instrução processual, sendo sempre auxiliado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial se tiver e pelas percepções do público usuário. Já o fiscal técnico se atem ao acompanhamento e avaliação da execução do objeto nos moldes contratados, como prazos, quantitativo, qualidade. O fiscal administrativo é fundamental nos contratos cujo objeto envolva serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, e é o responsável por verificar o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais. A nova figura do fiscal setorial vem para auxiliar o gestor nos aspectos técnicos e administrativos quando a execução contratual ocorrer em setores descentralizados e por fim o público usuário vem como ferramenta de controle da satisfação daqueles que usufruem dos serviços prestados (BRASIL, 2017a).

Santos (2018), em consonância com o previsto na IN Seges/MPDG nº 5/2017 em seu art. 43 e parágrafo único, destaca ainda a necessidade de treinamento e atualização permanente dos servidores envolvidos na fiscalização de contratos, em razão das constantes alterações legais, infralegais e jurisprudenciais. O papel do fiscal, neste contexto dinâmico, é cada vez mais relevante para o sucesso do gasto público, sem contar a responsabilidade pessoal sobre seus atos, sendo sua própria responsabilidade se aprofundar na matéria (SANTOS, L.R.L., 2017).

Os fiscais devem ter conhecimento pleno das cláusulas contratuais e das atividades a serem desempenhadas, para não incorrerem em solicitações absurdas ou sem lastro (SANTOS, L.R.L., 2017). Muitas vezes, um processo licitatório mal instruído, um contrato mal redigido dificulta o acompanhamento de sua execução, não podendo por essa razão o fiscal ser responsabilizado por uma licitação defeituosa (FERNANDES, 2014). O conhecimento de todo o processo é tão importante que a própria IN Seges/MPDG nº 5/2017 recomenda a participação do fiscal de contrato na concepção da contratação desde seu planejamento, e deixa claro que tal

atividade não fere a segregação de função, mas sim proporciona maior credibilidade e assertividade ao futuro contrato (BRASIL, 2017a).

Em relação a nomeação dos fiscais de contrato, a IN Seges/MPDG nº 5/2017 exige o prévio conhecimento e anuência do servidor sobre seu futuro encargo, inclusive prevê a possibilidade de solicitação de treinamento para desempenho da função, se, ao ter ciência de suas atribuições, chegar à conclusão de que possui carência em determinado assunto (BRASIL, 2017a). Porém, Fernandes (2014, p. 8) destaca que a Lei nº 8.112/90 determina em seu art. 116 que “é dever dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, o cumprimento de ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares”. Ou seja, a atribuição de fiscal não pode ser simplesmente negada pelo servidor, que deve fundamentar robustamente sua recusa.

Conforme exposto, a IN Seges/MPDG nº 5/2017 prevê no art. 41 a necessidade de certificação prévia dos servidores de sua indicação e atribuições, e no art. 43 a possibilidade da recusa ser sanada pela Administração com treinamento. Tais fatos impedem uma indicação formal sem as devidas qualificações necessárias (BRASIL, 2017a). Destaca-se, neste contexto, a fiscalização administrativa que requer um conhecimento e qualificação específicos, conforme será demonstrado a seguir.

2.3.1 A fiscalização administrativa

A fiscalização administrativa dos contratos firmados pela Administração Pública se trata do acompanhamento de todos os ditos aspectos administrativos da execução de contratos que demandem mão de obra exclusiva. Conforme já citado, o regime de dedicação exclusiva de mão de obra demanda uma atenção especial ao acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, haja vista poder culminar em responsabilidade da Administração por inércia em seu dever de tomar providências sobre possíveis faltas do contratado, conforme bem delimitado na IN Seges/MPDG nº 5/2017.

Outro ato normativo que reforça a obrigatoriedade da fiscalização é a Portaria MPDG nº 409, publicada em 22 de dezembro de 2016 pelo Ministério do Planejamento, que trata das garantias contratuais que os trabalhadores têm direito na execução indireta de serviços. Esta Portaria trouxe uma série de obrigações que devem ser previstas contratualmente com o intuito

de proteger o trabalhador. Além disso, em seu art. 6º, é reforçada a obrigatoriedade da Administração designar formalmente um gestor para atuar na fiscalização do contrato (BRASIL, 2016a). A supracitada Portaria é um complemento à IN SLTI/MPOG nº 2/2008, vigente à época e a atual IN Seges/MPDG nº 5/2017. Suas previsões são em parte idênticas às previstas em instrução normativa, com algumas divergências somente na frequência de algumas ações, fato também que é dúbio na interpretação dos juristas, tanto que a Portaria MPDG nº 409 acabou revogada em 2018.

Em relação à evolução nos aspectos da fiscalização administrativa previstos na IN SLTI/MPOG nº 2/2008, na essência das obrigações anteriormente previstas, a IN Seges/MPDG nº 5/2017 não trouxe modificações substanciais. A mudança mais significativa foi a disposição das ações a serem realizadas que foram agrupadas em um anexo específico facilitando o entendimento e consultas do fiscal ao normativo, que já sabe exatamente os dispositivos a que recorrer para conferir seus atos.

Vale ressaltar ainda que o fiscal administrativo assessora o gestor na formalização de processos, acompanhamento de prazos, conferência de planilha de custos (LIMA, 2017) além de toda a conferência da documentação referente ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da prestadora de serviço para com seus funcionários, o que requer assim conhecimento e especialização no tema para desempenho da função.

Os funcionários terceirizados são empregados das empresas licitadas, ficando a cargo da contratante o monitoramento dessa relação empregatícia, bem como do cumprimento dos serviços contratados. Isso significa dizer que é obrigação legal do empregador indireto fiscalizar as avenças que versam sobre a terceirização de mão de obra para garantir que sejam honradas todas as obrigações trabalhistas envolvidas (MANARINO, 2017).

Tadeu e Guimarães (2017) destacam a vasta documentação que deve ser analisada pelos fiscais, além da relação de proximidade entre os gestores com os terceirizados, fato que a legislação veda, mas é inegável a sensibilização com um possível prejuízo do outro. Esses limitadores são, em geral, um desafio para os fiscais que devem ser cada vez mais especializados, o que levanta a máxima sobre se realmente a terceirização é vantajosa para a Administração. Se depende tanto tempo na conferência do que se foi contrato está realizado nos moldes tratados e se os funcionários da empresa recebem seus direitos, que talvez o custo da execução direta possa ser menor.

Assim, pode se destacar que o monitoramento contratual é fundamental, mesmo incorrendo em possível custo de transação, pois um serviço prestado conforme previsto garante o

interesse público e deixa de onerar a Administração Pública. Outro ponto importante é as salvaguardas ou garantias, ou seja, contratos com previsões bem definidas de ações a serem tomadas pela contratante e possíveis sanções (SANTOS, N.M.L., 2017). Dessa forma, uma possível falta do contratado pode ser sanada financeiramente com a execução das garantias.

Outro objetivo da fiscalização administrativa é minimizar a possibilidade de ações trabalhistas contra a Administração Pública. Porém, mesmo com um rol de documentação que deve ser encaminhada mensalmente, em geral, é humanamente impossível que um fiscal confira todos os documentos de todos os funcionários todos os meses (TADEU; GUIMARÃES, 2017). De acordo com a IN Seges/MPDG nº 05/2017, é recomendável que ao fim de doze meses todos os documentos de todos os funcionários sejam checados, o que também não garante que, caso um funcionário se sinta lesado, possa acionar a justiça, porém essa fiscalização diminui a chance de responsabilização do ente público.

Posto isto, diante da obrigatoriedade da fiscalização e da exigência crescente na diversidade de controles, há uma postura de efetiva regulação, fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e espaços dialógicos, com intuito de reduzir o ambiente de riscos e incertezas (LEMOS; MARIO; ROCHA, 2016).

Neste contexto, entra-se no debate sobre a responsabilização do agente público, em que Santos, L.R.L. (2017) destaca um conflito existente entre a aplicação do princípio da legalidade e o da eficiência, sendo muitas vezes priorizada a legalidade por segurança jurídica, uma vez que essa é a matéria analisada pelos órgãos de controle atualmente. Assim, a Administração fica resguardada da responsabilidade, porém se vê diante de um procedimento ineficiente e as vezes inútil para fins das necessidades da Administração.

2.3.2 A responsabilidade subsidiária

A terceirização é a celebração de contratos para que a iniciativa privada execute atividades que até então eram realizadas por servidores públicos. Assim se cria uma nova relação jurídica de trabalho, muito mais complexa (SILVA, 2017).

Santos, L.R.L. (2017) pauta que há um processo de transformação de entendimento e evolução na responsabilização dos agentes que acompanham e fiscalizam o contrato público. O ordenamento jurídico atual, em geral, estipula a responsabilidade subsidiária da contratante nos

casos de terceirização, ou seja, caso a empresa contratada não cumpra as obrigações trabalhistas, a contratante somente poderá ser demandada a quitar a dívida ao fim do devido processo legal. O entendimento é que a contratada é a devedora principal das obrigações trabalhistas (SOUZA; LEMOS, 2016). Santos, L.R.L. (2017) reforça ainda que há grande inadimplência praticada pelas empresas terceirizadas no que condiz às suas obrigações trabalhistas.

Por outro lado, Souza e Lemos (2016) destacam que do ponto de vista do recebimento de seus direitos pelo trabalhador, a responsabilização subsidiária implica que a contratante também é responsável por honrar tais débitos, o que aparentemente parece ser benéfico, porém, nem sempre. Um processo que envolve um terceiro responsável pode causar a dilatação do prazo processual, pois geralmente os valores pleiteados pelos trabalhadores já foram repassados pela contratante à contratada. Assim, processos mais longos prejudicam o recebimento de pagamentos aos trabalhadores que, geralmente, possuem baixos níveis de remuneração e a pontualidade do pagamento dessas obrigações é urgente, principalmente em virtude de seu caráter de sustento das famílias.

Segundo Di Pietro (2015) o Superior Tribunal do Trabalho inicialmente se manifestou sobre a legalidade da terceirização por meio da Súmula 256, que vedava a contratação de trabalhadores por empresa interposta na maioria dos casos. Posteriormente, a edição da Súmula 331 reforçou o entendimento, porém deixou clara algumas exceções, quando a Administração Pública é a contratante e quando se trata de serviço de vigilância, conservação e limpeza ou serviços especializados ligados a atividade-meio, desde que não haja subordinação direta e pessoalidade.

Ainda neste contexto, conforme já exposto, em 2016, o MPDG editou a Portaria 409, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador e limites da terceirização e reforça os ditames de fiscalização previstos na IN SLTI/MPOG nº 2/2008. Em geral, foram mantidas todas essas previsões pela IN Seges/MPDG nº 5/2017, que culminou na revogação da Portaria 409 e na edição da Instrução Normativa nº 6, de julho de 2018, que dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2018a).

Santos L.R.L. (2017) afirma que “para que o procedimento de fiscalização seja eficaz, exige-se o envolvimento direto e diário do fiscal com a rotina das práticas trabalhistas da empresa contratada”. Assim, outro ponto destacado por Silva (2016) em sua pesquisa é sobre a falta de autonomia das empresas contratadas sobre seus funcionários, o que fere também a previsão de não subordinação, sendo as empresas tratadas como mero assinantes de carteira de pessoas indicadas pela Administração. A autora estuda o Acórdão TCU Plenário nº 1214/2013

e demonstra que o mesmo reconhece certa ilegalidade quanto à intervenção do Estado nas empresas contratadas com o pretexto de fiscalização, porém as empresas cumprem as previsões legais para evitar possível responsabilização subsidiária. A autora também destaca que os normativos atualmente vigentes e tratados neste texto endureceram tais medidas.

Porém, segundo Silva (2016) o supracitado Acórdão narra que as medidas tomadas pela Administração para fiscalização de contratos são ineficientes e onerosas, podendo até mesmo inviabilizar a terceirização. São tantas exigências e responsabilidades que o objetivo principal da fiscalização, que é verificar o cumprimento do objeto, se perde em uma infinidade de documentos para verificar se as contratadas cumprem suas obrigações trabalhistas e previdenciárias. Além disso, Lima (2017) destaca o dispêndio público decorrente de ações trabalhistas em que instituições públicas são citadas, uma vez que é necessário o comparecimento de pelo menos um servidor como preposto e um Advogado Geral da União.

Assim, Guerra e D'Amatos (2016) destacam que a responsabilização é assunto polêmico, uma vez que não há um arcabouço legal retroativo à matéria e até hoje há ampla discussão sobre os limites da terceirização, o que dificulta ainda mais a definição das responsabilidades do tomador de serviços em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador.

O fiscal tem o poder-dever de agir, sendo possível sua responsabilização nas esferas civil, criminal e administrativa. Importante ressaltar que o TCU, mesmo com uma atuação ainda tímida, já proferiu decisões com imposição de sanções diretas à fiscais de contratos, incorrendo em multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança (SANTOS, L.R.L., 2017). No entanto, para haver ação de regresso contra o servidor é necessário haver comprovação de dolo ou culpa. Ademais, condições precárias de fiscalização e falta de instrução pela Administração são causas que suprimem a responsabilidade pessoal do fiscal de contrato (FERNANDES, 2014).

Neste contexto se destaca o conceito da gestão de riscos, que são ações para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais situações para possibilitar a maior certeza possível quanto ao alcance dos objetivos da instituição, conforme a IN Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que determina a implantação de medidas para sistematizar a gestão de riscos, controles internos e governança nos órgãos do Poder Executivo federal (BRASIL, 2016b).

A IN Seges/MPDG nº 5/2017 também trata do assunto, com uma seção específica sobre a gestão de riscos, além de reforçar em vários artigos a importância do planejamento e análise de riscos. Um dos pontos principais tratados pela IN é a importância do monitoramento contínuo e da atualização constante dos riscos de cada processo e das suas ações de tratamento. Vale

destacar também que atividades de fiscalização administrativa, como a conta-vinculada e o fatorador, são citadas como obrigatórias para o gerenciamento de riscos (BRASIL, 2017a).

Conforme já exposto, o MPDG quis simplificar os processos de maneira que as instituições possam se empenhar no planejamento de suas ações e na gestão de riscos, diminuindo os impactos negativos de uma má gestão. Também é trazido um exemplo de Mapa de Risco, que é o documento que materializa as ações do gerenciamento de riscos proposto pelo normativo (BRASIL, 2017a).

Por fim, Santos, L.R.L. (2017) reforça a ilegalidade do fornecimento de mão de obra puro e o reconhecimento de vínculo entre o tomador de serviços e o trabalhador, trazidos pela Súmula 331, e as exceções previstas no entendimento do Tribunal. Para a Administração Pública, por exemplo, a contratação indireta de mão de obra burla o concurso público, e só é permitida no caso de serviços de vigilância, conservação, limpeza e atividades acessórias, conforme já exposto.

2.3.3 A Súmula 331 do TST

A Súmula 331 do TST trata sobre a legalidade dos contratos de prestação de serviços. Norat (2012) menciona que o inciso IV da Súmula prevê a responsabilidade subsidiária de qualquer tomador dos serviços no caso de inadimplência das obrigações trabalhistas. Porém, tal entendimento é controverso em relação ao parágrafo 1º do art. 71 da Lei nº 8666/93, que define a empresa contratada como responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, não transferindo à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento no caso de inadimplência da contratada. Di Pietro (2015), porém, reforça que não há essa contradição, uma vez a Súmula se refere especificamente ao fornecimento de mão de obra, que é ilegal para a Administração Pública, e o art. 71 abrange todos os contratos, o que não inclui fornecimento de mão de obra.

Em relação à responsabilidade subsidiária trabalhista da Administração não houve mudanças com a reforma trabalhista e a nova lei de terceirização. O último entendimento válido é do Supremo Tribunal Federal – STF que declarou constitucional o parágrafo 1º do art. 71 da Lei nº 8666/93, de acordo com o ADC nº 16/2010. Com essa decisão do Supremo, o TST construiu seu entendimento solidificado na alteração da Súmula 331. Como forma de proteger o trabalhador, o TST reeditou a súmula, atribuindo à Administração Pública a responsabilidade

subsidiária fundamentado nos casos de culpa *in eligendo*, ou seja, no dever de escolha da empresa terceirizada, e culpa *in vigilando*, na omissão da administração no dever de vigiar a correta execução do contrato (GUERRA; D'AMATO, 2016).

Desse modo, para que não haja responsabilidade da Administração Pública, torna-se imprescindível a comprovação de uma efetiva fiscalização administrativa do contrato, sendo necessário rigor no controle do cumprimento dos direitos dos trabalhadores terceirizados (SANTOS, L.R.L., 2017). Neste sentido, o percurso metodológico descrito a seguir visa delinear as atividades de fiscalização e como essas práticas beneficiam a Administração e os funcionários terceirizados.

3 METODOLOGIA

Vergara (2014) define um problema de pesquisa como uma lacuna no conhecimento, algo para o que se busca respostas por meio da pesquisa. Conforme seus critérios básicos propostos, os tipos de pesquisa são definidos quanto aos meios de investigação e quanto aos fins. Quanto à finalidade, o presente estudo se classifica como descritivo, ou seja, expõe características de um determinado fenômeno e descreve sua ocorrência para uma amostra específica, pois, apesar dos contratos administrativos e sua fiscalização serem alvos de diversos trabalhos científicos e normativos, estes temas estão em constante alteração sendo seu entendimento não definitivo.

Já em relação aos meios, trata-se essencialmente de pesquisa documental, pois o objeto de estudo é um processo interno de uma determinada instituição. Vergara (2014, p. 43) reforça que a investigação documental é “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”.

A pesquisa documental será realizada para o levantamento das práticas e procedimentos realizados na UFLA, instituição analisada, com a comparação das atividades desenvolvidas com o que prevê a legislação, que será avaliada pelo fato do tema se enquadrar em uma “inovação jurídica”. Destaca-se também a pesquisa em sítios eletrônicos oficiais como o Portal de Compras do Governo Federal, Tribunal de Contas da União e Advocacia Geral da União.

Não se pode deixar de citar também a utilização de técnicas de pesquisa participante (VERGARA, 2014), uma vez que a pesquisadora é servidora da instituição pesquisada e fiscal de diversos contratos de prestação de serviços que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra, objeto do presente estudo.

Desta forma, o método de investigação será por meio de uma abordagem qualitativa, que procura explorar os significados dos fenômenos estudados e suas interações entre si. Gunther (2006) versa que a pesquisa qualitativa visa entender, descrever e explicar os fenômenos sociais de modos diferentes, por meio da análise de experiências individuais e grupais, exame de interações e comunicações, bem como da investigação de documentos. Assim, a pesquisa qualitativa trata da compreensão como princípio do conhecimento, estuda relações complexas ao invés de explicá-las por meio do isolamento de variáveis. A coleta de dados produz textos que podem ser interpretados usando diferentes técnicas analíticas, por isso alguns autores defendem que esse tipo de investigação não seria confiável, pois introduz o viés do pesquisador,

seus resultados não seriam reprodutíveis, e mesmo que houvesse certo grau de reprodutibilidade, a interpretação seria suscetível a mudanças.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No presente estudo, a coleta de dados foi realizada por meio de um recorte teórico, temporal, delimitado por conceitos e temas. Foi avaliada a fiscalização de contratos somente sob o aspecto administrativo, nos contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, com um comparativo das práticas regidas pela IN SLTI/MPOG nº 2/2008 e se houve mudança das atividades com a vigência da IN Seges/MPDG nº 5/2017.

Conforme já exposto, foi tratada a responsabilidade da gestão pública em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das prestadoras de serviços com seus funcionários. Posto isto, a fiscalização administrativa é exigida pela legislação nos contratos em que os trabalhadores ficam à disposição de somente um tomador, ou seja, contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Neste tipo de contrato é comum o próprio funcionário ter dificuldades em definir quem é seu empregador, sendo que muitas vezes o próprio empregado define seu local de trabalho como seu empregador, ou seja, a resposta para a pergunta: “pra quem você trabalha?” geralmente é respondida com a resposta para a pergunta: “onde você trabalha?”, pois a resposta geralmente é: “eu trabalho em tal lugar” (DRUCK *et al.*, 2017).

Como a pesquisa envolve observação participante, foi escolhido o período de análise entre janeiro de 2013 e julho de 2018. O início do período escolhido é marcado pelas primeiras nomeações da pesquisadora como fiscal de contratos. Além disso, vale ressaltar que não há contratos celebrados anteriormente que estivessem vigentes no momento da entrada em vigor da nova legislação, o que inviabilizaria uma comparação de práticas com as alterações na legislação atual. Outro ponto importante é que 3 dos primeiros contratos fiscalizados pela pesquisadora ainda estavam vigentes em julho de 2018, o que complementa a justificativa para o período escolhido.

Foi realizado um diagnóstico preliminar com base em pesquisa documental dos contratos de terceirização de mão de obra, por meio de levantamento das práticas e procedimentos realizados até o momento na UFLA, pesquisa em sítios eletrônicos oficiais e uma avaliação robusta da colocação em prática da legislação. O objetivo foi elaborar um resumo das práticas

diárias de fiscalização administrativa dos contratos, sintetizar todas as atividades realizadas, os documentos arquivados e as correspondências trocadas, seja em meio físico ou digital.

O primeiro passo foi identificar os contratos vigentes em julho de 2018 e suas comissões de fiscalização, avaliar individualmente os relatórios de fiscalização e analisar quais são os documentos coletados, a clareza dos dados, o tipo de conferência que cada comissão realiza, como é o arquivamento da documentação e, fazer uma comparação com os procedimentos previstos na legislação. Em seguida se deve comparar os procedimentos de cada comissão entre si, para verificar se há padronização das ações dentro da Universidade.

Conforme demonstrado no Quadro 2, o levantamento de dados buscou identificar como ocorre a fiscalização administrativa da UFLA no âmbito dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja, como são feitos os procedimentos de fiscalização e se os processos da fiscalização administrativa foram alterados na prática com a vigência da Instrução Normativa nº 5, de 27 de maio de 2017, expedida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e se a fiscalização administrativa exercida na Universidade Federal de Lavras atende aos normativos vigentes; de maneira a propor a padronização dos procedimentos e relatórios gerados por meio de um manual prático de fiscalização administrativa.

Quadro 2 – Delineamento da pesquisa

Problema	Como ocorre a fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços na Universidade Federal de Lavras – UFLA?		
Objetivo Geral	Diagnosticar como ocorre a fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFLA.		
Objetivos Específicos	Identificar como são feitos os procedimentos de fiscalização administrativa nos contratos de prestação de serviços da UFLA.	Identificar se a fiscalização administrativa exercida na UFLA atende aos normativos vigentes.	Propor um manual prático de fiscalização administrativa da UFLA, afim de uniformizar os procedimentos e relatórios gerados.
Classificação quanto aos objetivos	Descritiva		
Forma de abordagem do problema	Qualitativa		
Procedimentos técnicos	Pesquisa documental, observação participante		

Fonte: Elaborado pela autora.

Para dar maior confiabilidade e amplitude aos dados, foi realizada consulta por meio do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC da Universidade, uma vez que, apesar da pesquisa

envolver observação participante, existem outros servidores que desempenham o papel de fiscal administrativo em contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra firmados pela UFLA.

3.2 UNIVERSO DA PESQUISA

A Universidade Federal de Lavras é uma entidade integrante da Administração Pública Federal brasileira, instituída sob a forma de autarquia de regime especial, goza de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, com objetivos vinculados ao ensino, à pesquisa e à extensão e cultura, tripé da educação superior no Brasil.

Desde a transformação da Escola Superior de Agricultura de Lavras em Universidade Federal de Lavras, na década de década de 1990, a UFLA teve um crescimento exponencial, e conta, atualmente, com 31 cursos de graduação presencial, 28 programas de pós-graduação stricto sensu acadêmicos e 7 cursos programas de pós-graduação stricto sensu profissionais. Conforme Relatório de Gestão institucional de 2018, o campus universitário no município de Lavras possui cerca de 600 hectares de área, sendo aproximadamente 300.000 m² de área construída, com mais de 250 edificações e atende uma comunidade acadêmica de, aproximadamente, 12.000 alunos de graduação e pós-graduação, mais de 1.300 servidores ativos ocupantes de cargo de provimento efetivo da Universidade, entre técnicos administrativos e docentes (UFLA, 2019).

De acordo com dados obtidos pelo SIC, entre janeiro de 2013 e julho de 2018, a UFLA celebrou 9 contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Destes, 6 contratos estavam vigentes em setembro de 2017, quando entrou em vigor a IN Seges/MPDG nº 5/2017. Os objetos dos contratos analisados são, em geral, a prestação de serviços de apoio administrativo, conservação, manutenção, limpeza, condução de veículos e vigia, compostos por 52 categorias profissionais distintas distribuídas nos contratos celebrados.

Os contratos de prestação de serviço que passaram pela transição da IN SLTI/MPOG nº 2/2008 para a IN Seges/MPDG nº 5/2017 foram os Contratos nº 046/2012, 047/2012, 048/2012, 043/2014, 006/2016 e 048/2016. Destes contratos, os três primeiros, celebrados em 2012, cujos objetos contemplam apoio e manutenção predial, incluindo a operação de equipamentos e sistemas e condução de veículos, completaram 60 meses de vigência no final do ano de 2017, prazo máximo previsto na legislação para os contratos continuados. Porém, conforme previsão

do § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, estes instrumentos foram prorrogados excepcionalmente por mais 12 meses, para a Instituição reavaliar suas necessidades de prestação de serviços de apoio e manutenção e adaptar seus processos licitatórios às novas exigências da IN Seges/MPDG nº 5/2017, que entrou em vigor no final de setembro de 2017.

Desta forma, o objeto de estudo serão os 6 contratos vigentes em setembro de 2017 que tiveram alteração contratual, por termo aditivo, para sua regência ser adaptada à IN Seges/MPDG nº 5/2017 no que couber, ou seja, essencialmente a fiscalização da execução contratual. O Quadro 3 traz um resumo dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela UFLA que estiveram vigentes no período estudado e os decorrentes dos novos processos licitatórios realizados, que apesar de não serem objeto de estudo são relevantes para demonstrar a continuidade da prestação deste tipo de serviço na Instituição.

Quadro 3 – Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela UFLA entre 2011 e 2018

Contratos celebrados entre 2013 e 2017	Contratos vigentes em setembro/2017	Contratos com vigência prestes a expirar	Novos contratos celebrados após agosto/2018
021/2011, 045/2012, 046/2012, 047/2012, 048/2012, 068/2013, 043/2014, 006/2016, 048/2016	046/2012, 047/2012, 048/2012, 043/2014, 006/2016, 048/2016	046/2012, 047/2012, 048/2012	009/2018, 015/2018, 023/2018, 024/2018, 025/2018, 026/2018

Fonte: Elaborado pela autora.

Outro dado importante é que, de acordo com dados disponibilizados pela Universidade em seu sítio eletrônico – www.ufla.br, em maio de 2018, a UFLA possuía 609 funcionários terceirizados em 6 contratos com dedicação exclusiva de mão de obra firmados com prestadores de serviço. Destes 6 contratos vigentes em maio de 2018, 3 extrapolaram os 60 meses de vigência previsto em lei e um não estava mais em condições de prorrogação devido a inconsistências em seus quantitativos. Desta forma, foram realizados 6 processos licitatórios afim de adequar as necessidades da UFLA às exigências da IN Seges/MPDG nº 5/2017.

Diante disso, em consulta ao sítio eletrônico da DGM/UFLA, se identifica que, em 2018, foram realizados cinco processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, para contratação de prestação de serviços de apoio que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra. Foram publicados os Pregões nº 019/2018, 020/2018, 030/2018, 040/2018 e 046/2018, com objetos que compreendem prestação de serviços de apoio à comunicação, apoio à limpeza, conservação e desinfecção, apoio às atividades administrativas, de conservação e manutenção e de condução

e manutenção de veículos automotores. Estes processos, em geral, foram instruídos para substituir os supracitados contratos que não podiam ter suas vigências prorrogadas. Todavia, o Pregão Eletrônico nº 046/2018 teve o objetivo de substituir um contrato cujo quantitativo e algumas especificações estavam inadequados a realidade atual da Universidade, mesmo ainda sendo prorrogável conforme limites de prazo previstos na legislação.

Por fim, cabe destacar que, pelo site da Dicon/UFLA se constata que, apesar de parte dos pregões eletrônicos terem sido publicados ao longo do primeiro semestre de 2018, somente após agosto de 2018 foram assinados os novos contratos decorrentes desses processos licitatórios. Os cinco pregões realizados pela Universidade culminaram na celebração de 6 contratos, sendo eles os contratos de prestação de serviços nº 009/2018, 015/2018, 023/2018, 024/2018, 025/2018 e 026/2018.

4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

O presente estudo demonstra as atividades rotineiras desenvolvidas pelos fiscais administrativos dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra firmados pela Universidade Federal de Lavras. Assim, primeiramente foram identificados quais contratos foram celebrados no período estudado e quais estavam vigentes na transição da Instrução Normativa que rege os serviços terceirizados de 2008 para a Instrução Normativa de 2017.

4.1 OS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA DA UFLA

Os contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela UFLA e vigentes no período estudo foram especificados no capítulo anterior.

Diante do exposto, em relação à contextualização do objeto de estudo, um ponto interessante a destacar sobre a terceirização na UFLA é que, de acordo com os Relatórios de Gestão da Universidade, o aumento do número de servidores ao longo dos últimos anos, sejam técnicos administrativos ou docentes, não apresentou grande influência no número de funcionários terceirizados.

Quadro 4 – Evolução do quantitativo de terceirizados e servidores na UFLA entre 2011 e 2018

Ano	Terceirizados	Técnicos-Administrativos	Docentes
2012	541	423	596
2013	541	501	607
2014	560	560	622
2015	531	580	681
2016	531	580	681
2017	569	574	734
2018	628	580	732

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme demonstrado no Quadro 4 acima, entre 2012 e 2018, o número total de funcionários terceirizados alocados nos contratos da UFLA passou de 541 para 628. O número de técnicos administrativos passou de 423 para 580 e o de docentes passou de 596 para 732. Nesse período, a oferta da Universidade passou de 24 para 36 cursos de graduação, e o número total

de alunos matriculados passou de 6.089 para 9.913. O aumento de aproximadamente 58% dos alunos de graduação foi proporcionalmente maior que todos os demais seguimentos. O esperado seria que os docentes, técnicos administrativos e terceirizados, que dão apoio às atividades da Universidade crescessem na mesma proporção. A maior diferença é justamente em relação aos postos terceirizados, que com a expansão da Instituição entende-se que a prestação de serviços aumenta, pois, os funcionários exercem funções de apoio às atividades fins. Porém se vê que o aumento do pessoal terceirizado foi de somente 16%, enquanto que os de TA's foi de aproximadamente 37%.

Cabe ressaltar que na Instituição estudada, em 2009, houve um Termo de Ajuste de Conduta – TAC celebrado junto ao, então, Ministério Público do Trabalho, e ainda um Acórdão Plenário do TCU, para que a Universidade procedesse a análise de execução de serviços por terceiros que fossem inerentes a cargos públicos, de maneira a erradicar a terceirização irregular, diminuindo o número de terceirizados a cada técnico-administrativo que fosse empossado. Porém, apesar da existência de um TAC a respeito do tema, na UFLA não restou configurada a terceirização irregular. Apesar do aumento de técnicos administrativos ser proporcionalmente maior que o aumento de terceirizados, não necessariamente significa que o TAC foi aplicado.

Neste sentido, apesar da modernização da máquina pública, a grande expansão do ensino superior público nos últimos anos pode ter feito com que o aumento de pessoal como um todo mascarasse a prestação de serviços por terceiros. Além disso, os impasses legais em relação à terceirização limitam sua utilização pela Instituição, uma vez que é vedada a substituição da força de trabalho de servidores por mão de obra terceirizada. Dessa forma, para maiores conclusões a respeito da relação entre o aumento de servidores e docentes e o de funcionários terceirizados é necessária a realização de outros estudos estatísticos mais abrangentes, para avaliar a fundo o porquê da manutenção, e não aumento ou diminuição, do número de funcionários terceirizados ao longo da expansão universitária.

Neste ponto, vale destacar ainda que, apesar do número bruto de funcionários terceirizados ter aumentado entre 2012 e 2018, a composição das Comissões de Fiscalização dos contratos se manteve. Ou seja, na prática houve um aumento de documentos a serem conferidos por uma mesma pessoa, pois o objeto a ser fiscalizado cresceu. Porém, o número de pessoas envolvidas na fiscalização do cumprimento contratual como um todo não foi alterado.

Outro ponto importante referente à fiscalização administrativa, e destacado por Druck *et al.* (2017) em sua pesquisa, é a prática comum da continuidade da mão de obra terceirizada nos tomadores de serviço. Essa prática é de certa forma benéfica para a Administração Pública, pois é mantido para prestação dos serviços pessoal já treinado, conhecedor das rotinas internas

e que “veste a camisa” da instituição. Porém, também traz malefícios pela identidade que o terceirizado acaba apresentando como funcionário da instituição, o que pode gerar um vínculo intrínseco vedado por lei, que pode trazer responsabilização solidária da Administração perante o funcionário, além de implicações legais de burla de concurso público e outros atos de improbidade.

No caso da Universidade uma mesma empresa teve contratos celebrados para prestar serviços com dedicação exclusiva de mão de obra desde 2009. Durante o período avaliado, dos 9 contratos celebrados, 6 foram pela mesma empresa. Ao se avaliar as vigências contratuais, é nítido que a mão de obra terceirizada da UFLA neste período foi fornecida simultaneamente por duas únicas empresas, o que gera um risco para a Administração, pois se houver qualquer problema com a Contratada, afetaria consideravelmente a continuidade dos serviços prestados na Universidade.

Além disso, a literatura mostra que algumas empresas agem de má fé, com declaração de falência, finalizando contratos e ressurgindo com novo CNPJ para participar de novas licitações. Essa prática, além de outros malefícios, intensifica a precarização do trabalho, uma vez que com a quebra do vínculo empregatício os funcionários perdem o direito do gozo de férias, pois mesmo com a prestação de serviço ao tomador a mais de doze meses, seu vínculo com o empregador de fato, conforme legislação trabalhista, não completou o período aquisitivo mínimo de doze meses (Druck *et al.*, 2017). Nos processos licitatórios é verificada a composição societária da licitante vencedora, e na UFLA nunca houve problemas desse tipo nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Delimitado e analisado o objeto do presente trabalho, passemos às análises dos normativos vigentes e das práticas de fiscalização.

4.2 A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM OS NORMATIVOS VIGENTES

Conforme já exposto, os 6 contratos estudados passaram pela transição da IN SLTI/MPOG nº 2/2008 para a IN Seges/MPDG nº 5/2017.

Todos os seis contratos analisados – Contratos de Prestação de Serviços nº 046/2012, 047/2012, 048/2012, 043/2014, 006/2016 e 048/2016 – possuem comissão de fiscalização formalmente designada por portaria específica, no caso, emitida pelo Pró-Reitor de Planejamento

e Gestão da UFLA, que teve tal função delegada pelo reitor da Universidade. A IN SLTI/MPOG nº 2/2008 não fazia distinção dos papéis a serem desempenhados pela fiscalização, somente que as obrigações contratuais deviam ser fiscalizadas e descrevia parte das atividades sem distinguir o que era técnico ou administrativo. Somente na publicação da IN SLTI/MPOG nº 6, de 23 de dezembro de 2013, que altera a IN SLTI/MPOG nº 2/2008, foi prevista a possibilidade de o gestor do contrato ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo em suas atividades de acompanhamento contratual.

Porém, na prática, em consulta ao sítio eletrônico Boletim Interno da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão – Proplag, se vê que, apesar da alteração da IN prevendo a composição das comissões de fiscalização ter sido publicada em 2013, somente em 2015 a Instituição começou a distinção dos papéis da gestão, fiscalização técnica e fiscalização administrativa para composição de suas comissões de fiscalização de contrato, mais especificamente a partir de março de 2015. Cabe destacar que, a distinção desses papéis foi uma inovação e corroboram o princípio da segregação de funções, princípio do controle interno aplicado pela Administração Pública que prega que atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização devem ser exercidos por atores distintos para garantir a confiança e integridade dos dados e atividades.

Assim, dos contratos analisados somente os Contratos nº 006/2016 e nº 048/2016 possuem comissões de fiscalização com definição de quem exercerá a função de gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo. Os contratos de prestação de serviço nº 046/2012, 047/2012, 048/2012 e 043/2014 tiveram suas comissões de fiscalização designadas sem formalização do papel de cada membro. Mais adiante será abordada a composição destas comissões. Porém, cabe destacar, que o encargo de fiscal ou gestor de contrato é considerada uma atividade extra, que deve ser incorporada às atividades de qualquer servidor designado.

Neste contexto, as atividades de fiscalização técnica e administrativa eram compartilhadas e revezadas pelos membros de cada comissão de acordo com disponibilidade para realizar as medições mensais dos serviços e correção de desvios detectados ao longo da execução contratual. Ao analisar tal atividade pode-se concluir que a não definição de papéis é prejudicial tanto para a Administração quanto para o prestador de serviços contratado. A empresa fica sem ter um elo específico com a Instituição, e precisa resolver questões contratuais a cada momento com um servidor diferente, o que pode gerar uma perda de tempo caso a comissão de fiscalização não exerça um compartilhamento de informações adequado.

Ademais, a IN SLTI/MPOG nº 2/2008 possui três artigos específicos que trata dos procedimentos que devem ser adotados pela fiscalização administrativa, dispostos em diversos parágrafos, incisos, alíneas e itens. Já a IN Seges/MPDG nº 5/2017 trouxe as rotinas de fiscalização em forma de anexo – Anexo VIII-B – com 10 itens que, em geral, não mudam a essência do anteriormente previsto, porém a separação por itens deixa mais claro quais atividades realizar a cada momento da fiscalização. Comparando o conteúdo das duas Instruções Normativas, as únicas inovações trazidas pela IN de 2017 são referentes à exigência expressa de apresentação pela contratada de declaração de responsabilidade exclusiva sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato e a verificação sobre a empresa manter reserva de cargos para pessoa com deficiência ou reabilitado da Previdência Social.

Aqui cumpre destacar que, conforme normativos vigentes, é prevista a conferência obrigatória mensal explicitamente somente da retenção da contribuição previdenciária sobre o valor da fatura, dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço e a situação da empresa junto ao SICAF.

Mesmo após a edição da Portaria MPDG nº 409/2016, em que se podia interpretar a obrigatoriedade da Administração Pública conferir mensal e individualmente toda a documentação trabalhista e previdenciária de cada funcionário terceirizado, foi impossível colocar em prática tal interpretação. Para isso as comissões de fiscalização se fundamentavam, além do até então previsto na IN SLTI/MPOG nº 2/2008, no bom histórico das empresas prestadoras de serviços na Universidade que tiveram problemas trabalhistas pontuais e sempre cumpriram seu papel perante seus funcionários.

Por outro lado, se considerado o rol de documentos solicitados pelas comissões de fiscalização mensalmente e as exigências previstas no §5º do art. 34 da IN SLTI/MPOG nº 2/2008, a UFLA exerceu sua responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Aliás, conforme já exposto, a leitura simples da alínea “c” do mesmo §5º demonstra que, grande parte da documentação exigida mensalmente pela UFLA consta como obrigação esporádica, ou seja, deve ser apresentada somente quando solicitado pela Administração, que, por zelo, solicitava todo mês junto à medição da prestação dos serviços, como meio de garantir os direitos dos funcionários por meio de uma fiscalização mais completa e constante.

Há de se destacar que a fiscalização efetiva dos contratos é um fator importante para garantir os direitos dos trabalhadores, como pagamento em dia, pagamento de benefícios como auxílio alimentação e transporte, usufruto de férias, manutenção de uniforme e EPIs. Alves

(2018), por exemplo, destacou em sua pesquisa que a conferência da regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, podem evitar fraudes como o não lançamento da Relação Anual de Informações Sociais, que acarreta o não pagamento do Programa de Integração Social (PIS), além de atrasos ou descontos no pagamento, o que pode proporcionar menor impacto da precarização na vida dos trabalhadores.

Assim, especificamente em relação à fiscalização administrativa dos contratos, não houve mudanças significativas nas obrigações de fiscalizar com a vigência da IN SEGES/MPDG nº 5/2017. O que se nota é uma melhor disposição dentro da Instrução Normativa, com um anexo específico (Anexo VIII) com todas as obrigações da fiscalização de contratos, técnica e administrativa, conforme exposto no Quadro 5, com o comparativo da disposição das obrigações em cada IN. Porém, mesmo sem novas exigências formais, nota-se que na Instituição, as comissões de fiscalização passaram a ter maior zelo em relação a conferência nominal individualizada dos funcionários envolvidos nas prestações de serviço.

Quadro 5 – Comparativo da disposição das obrigações na IN SLTI/MPOG nº 2/2008 com a IN Seges/MPDG nº 5/2017

(continua)

Obrigação prevista	IN nº 2/2008 e alterações	IN nº 5/2017
Do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos	art. 31	art. 44
A fiscalização dos contratos, no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.	§3º, art. 31	1, Anexo VIII-B
O descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto nos artigos 77 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993.	§4º, art. 34	8, Anexo VIII-B
Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:	§5º, art. 34	2, Anexo VIII-B
no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:	a, I, §5º, art. 34	a, 2.1, Anexo VIII-B

Quadro 5 – Comparativo da disposição das obrigações na IN SLTI/MPOG nº 2/2008 com a IN Seges/MPDG nº 5/2017

(continuação)

Obrigação prevista	IN nº 2/2008 e alterações	IN nº 5/2017
relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;	1, a, I, §5º, art. 34	a.1, 2.1, Anexo VIII-B
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada;	2, a, I, §5º, art. 34	a.2, 2.1, Anexo VIII-B
exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;	3, a, I, §5º, art. 34	a.3, 2.1, Anexo VIII-B
entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF:	b, I, §5º, art. 34	b, 2.1, Anexo VIII-B
prova de regularidade relativa à Seguridade Social;	1, b, I, §5º, art. 34	b, 10.1, Anexo VIII-B
certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;	2, I, b, §5º, art. 34	b.1, 2.1, Anexo VIII-B
certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado	3, b, I, §5º, art. 34	b.2, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão de Regularidade do FGTS – CRF	4, b, I, §5º, art. 34	b.3, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT	5, b, I, §5º, art. 34	b.4, 2.1, Anexo VIII-B
entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos	c, I, §5º, art. 34	c, 2.1, Anexo VIII-B
extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante	1, c, I, §5º, art. 34	c.1, 2.1, Anexo VIII-B
cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	2, c, I, §5º, art. 34	c.2, 2.1, Anexo VIII-B
cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;	3, c, I, §5º, art. 34	c.3, 2.1, Anexo VIII-B
comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;	4, c, I, §5º, art. 34	c.4, 2.1, Anexo VIII-B
comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	5, c, I, §5º, art. 34	c.5, 2.1, Anexo VIII-B

Quadro 5 – Comparativo da disposição das obrigações na IN SLTI/MPOG nº 2/2008 com a IN Seges/MPDG nº 5/2017

(continuação)

entrega da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:	d, I, §5º, art. 34	d, 2.1, Anexo VIII-B
termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;	1, d, I, §5º, art. 34	d.1, 2.1, Anexo VIII-B
guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;	2, d, I, §5º, art. 34	d.2, 2.1, Anexo VIII-B
extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;	3, d, I, §5º, art. 34	d.3, 2.1, Anexo VIII-B
exames médicos demissionais dos empregados dispensados.	4, d, I, §5º, art. 34	d.4, 2.1, Anexo VIII-B
Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados na alínea “a” do inciso I do § 5o deverão ser apresentados.	§6º, art. 34	3, Anexo VIII-B
Os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações sociais trabalhistas elencados nos incisos I, II e III do § 5o poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.	§7º, art. 34	4, Anexo VIII-B
O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções	art. 34-A	8, Anexo VIII-B
A Administração poderá conceder um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir a situação.	parágrafo único, art. 34-A	8.1, Anexo VIII-B
Quando da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.	art. 35	art. 64
Até que a contratada comprove o disposto no caput, o órgão ou entidade contratante deverá reter a garantia prestada e os valores das faturas correspondentes a 1 (um) mês de serviços, podendo utilizá-los para o pagamento direto aos trabalhadores no caso de a empresa não efetuar os pagamentos em até 2 (dois) meses do encerramento da vigência contratual, conforme previsto no instrumento convocatório e nos incisos IV e V do art. 19-A desta Instrução Normativa	parágrafo único, art. 35	I, II e parágrafo único, art. 65

Quadro 5 – Comparativo da disposição das obrigações na IN SLTI/MPOG nº 2/2008 com a IN Seges/MPDG nº 5/2017

(conclusão)

Obrigação prevista	IN nº 2/2008 e alterações	IN nº 5/2017
declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.	sem correspondente	g.4, 10.1, Anexo VIII-B
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 nº 8.666, de 1993.	sem correspondente	d, 10.2, Anexo VIII-B

Fonte: Elaborado pela autora.

No Anexo A, de maneira complementar, fica demonstrado a frequência e/ou como as comissões de fiscalização atendiam a cada uma das previsões das duas instruções normativas, demonstrando a aderência à legislação vigente por contrato analisado.

Ainda, a IN SLTI/MPOG nº 2/2008 não tratava diretamente da gestão de riscos, apesar de já prever na alteração de 2016 a aplicação da conta vinculada, que é considerado uma ferramenta dessa gestão. Assim, uma significativa inovação trazida pela IN Seges/MPDG nº 5/2017 foi o Mapa de Riscos. A gestão de riscos não é um tema tão recente na Administração Pública, porém, somente nos últimos anos, seus princípios têm se popularizado e são colocados em prática. Nos contratos estudados percebe-se que não havia Mapas de Riscos da contratação e muito menos da gestão contratual, por não se tratar de uma exigência prevista nos normativos vigentes, além de não ser uma prática comum e disseminada até então.

Contudo, com a publicação da nova IN em 2017, houve um entendimento inicial de que todos os termos aditivos celebrados nos contratos anteriormente regidos pela IN SLTI/MPOG nº 2/2008 deveriam ser adaptados, no que couber, para a IN Seges/MPDG nº 5/2017. Dessa forma, todos os contratos estudados foram adequados à IN Seges/MPDG nº 5/2017 ao longo de suas prorrogações após setembro de 2017.

Observa-se que em 20 de setembro de 2018 foi publicada a IN Seges/MPDG nº 7/2018, que alterou o art. 75 da IN Seges/MPDG nº 5/2017 vigente, e deixa claro que renovações ou prorrogações de vigência dos contratos inicialmente regidos pela IN SLTI/MPOG nº 2/2008 deviam continuar a seguir seus preceitos. Porém, os contratos que já haviam sido adaptados foram mantidos. Neste contexto, passemos às práticas efetivas de fiscalização administrativa que foram identificadas no presente estudo.

4.3 PROCEDIMENTOS ROTINEIROS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA UFLA

O primeiro ponto analisado sobre a rotina de fiscalização dos contratos foi a identificação das comissões de fiscalização. Ao consultar as portarias de designação, no Boletim Interno do sítio eletrônico da UFLA, se tem um número médio de 3 integrantes em cada Comissão. Porém, na maioria dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra essa composição é totalmente ou grande parte coincidente nos contratos. Ou seja, apesar de existir diversos contratos celebrados, no período analisado, constatou-se que a Universidade teve, no máximo, 6 servidores distintos concomitantemente envolvidos na fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Dos 6 contratos estudados, 3 tinham exatamente a mesma composição com dois servidores, e outros 2 além dos servidores coincidentes tinham mais um servidor como membro, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 6 – Composições das comissões de fiscalização dos contratos em 2018

Contrato de Prestação de Serviços	Composição da Comissão de Fiscalização
046/2012	Servidor A; Servidor B
047/2012	Servidor A; Servidor B
048/2012	Servidor A; Servidor B
043/2014	Servidor A; Servidor B; Servidor C
006/2016	Servidor A; Servidor B; Servidor C
048/2016	Servidor A; Servidor D; Servidor E

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, para fins de comparação das atividades desempenhadas por cada comissão de fiscalização, fica demonstrado que um mesmo servidor participou de todas as comissões. Diante disso, o estudo mostra que os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos são exatamente os mesmos nos contratos, visto que todos são fiscalizados por praticamente os mesmos três servidores e, no contrato 048/2016, cuja composição da comissão é diferenciada, justamente o “servidor A” é designado fiscal administrativo.

Ou seja, a padronização da fiscalização não é devido a um procedimento institucionalizado e sim pois foram designadas sempre as mesmas pessoas para exercer tais atividades. Essa prática pode ser benéfica, pois garante maior conhecimento, visto que as atividades rotineiras

gerem aprendizado, porém como não se trata de uma função exclusiva, a concentração em poucos servidores pode gerar a execução das demais atividades do seu cargo efetivo falhas. Além disso, a governança presa pela disseminação do conhecimento, e a concentração de atividades tão complexas em poucos setores e servidores pode gerar um risco para a Administração, que apesar de gerar especialização, gera pouco conhecimento.

Neste contexto, ainda cabe destacar que a UFLA teve cerca de 600 funcionários terceirizados alocados mensalmente em seus contratos no período estudado. Assim, se conclui que cada fiscal de contrato, independentemente de ser técnico, administrativo ou gestor, teria que fiscalizar no mínimo 100 funcionários para que se pudesse ter uma fiscalização completa e efetiva. Tal tarefa é muito dificultosa e descabida, e pode ser caracterizada como impossível, conforme detalhamento das atividades e procedimentos mínimos de fiscalização realizados na Instituição que serão descritos a seguir.

Conforme já exposto, em relação às atividades de fiscalização de contratos, na UFLA não existe um processo oficial aprovado ou um *check list* padrão para procedimentos da fiscalização, porém, a Proplag, no início de 2017, por meio de seus servidores que integravam comissões de fiscalização de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, criou um *check list* básico para fiscalização administrativa. Esse *check list* foi utilizado pelos servidores da Proplag para fins da medição da prestação dos serviços e conferência da documentação mensal e, sempre que requisitado, foi passado como modelo exemplificativo para qualquer servidor interessado utilizar como parâmetro de fiscalização de contratos. Neste ponto cabe destacar que, após a celebração dos novos contratos, já regidos pela IN Seges/MPDG nº 5/2017, o *check list* existente foi adaptado pela equipe da Proplag às novas exigências e melhorado em relação a alguns procedimentos previstos.

Para fins de medição dos serviços prestados e verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas dos contratos analisados, os fiscais de contrato solicitavam às empresas contratadas, além do envio mensal da frequência dos funcionários, o envio de cópias da folha de pagamento, comprovante de transferência bancária de pagamento de salário, lista de recarga e comprovante de pagamento do cartão de vale alimentação e do cartão de vale transporte, comprovante de pagamento de FGTS, comprovante de pagamento de INSS, comprovante de protocolo de envio da Guia SEFIP, Relatório SEFIP e Termos de Rescisão Contratual do mês anterior ao medido.

Primeiramente, apesar de não ser o escopo do presente trabalho, vale destacar que a frequência era medida por um relatório de ocorrências que contém o resumo de faltas, atestados

e demais afastamentos e pelas folhas de ponto, que deveriam ser descontados na fatura mensal de custos, pois este é o parâmetro de medição dos serviços prestados por postos de trabalho.

Em relação às demais documentações, apesar de fazerem parte do escopo caracterizado como fiscalização amostral, as comissões de fiscalização da UFLA solicitavam mensalmente toda a documentação trabalhista prevista na alínea “a” do inciso I do §5º do art. 34 da IN SLTI/MPOG nº 2/2008 e atualmente prevista no item 10.5 do Anexo VIII-B da IN Sege/MPDG nº 5/2017. Deste modo, a documentação era utilizada para fazer tanto a fiscalização mensal, quanto a amostral com seleção aleatória de alguns funcionários para análise minuciosa dos valores pagos pela empresa. Corrobora o normativo atual esse procedimento, visto que, no item 9 do Anexo VIII-B, é citado que o recebimento provisório dos serviços deve ser feito mediante conferência do pagamento dos salários e das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS do mês anterior.

Destarte, de acordo com o levantamento de atividades realizadas nos contratos estudados, toda a documentação era recebida pelas comissões de fiscalização via e-mail. O relatório de ocorrências e os demais documentos de fiscalização administrativa eram impressos e arquivados nas pastas dos contratos e as folhas de ponto arquivadas em arquivo tipo pdf no servidor on-line da Proplag.

Neste ponto, ressalta-se que, como a mesma empresa prestou serviços entre 2012 e 2018 por meio de cinco contratos distintos, e a documentação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista era coincidente para os contratos, as Comissões de Fiscalização, que também tinham parte dos membros coincidente, decidiu criar uma pasta única da empresa prestadora de serviço com as folhas de pagamento analíticas, comprovantes de remessa bancária de pagamento de salário, SEFIP, comprovantes de pagamento do FGTS e INSS, relação nominal e comprovantes de pagamento de Vale Transporte e Vale Alimentação separados somente por competência, visto a economicidade e praticidade de se arquivar somente uma vez toda a documentação, ao invés de criar cinco pastas com grande volume de documentos impressos.

De posse de toda a documentação necessária para fiscalização administrativa, as comissões iniciavam a conferência da documentação relacionada à SEFIP. Era checado se a tabela base para emissão do relatório estava atualizada, se o número do código de barra da Guia de Recolhimento do FGTS conferia com a constante no relatório, se o número do arquivo constante no relatório conferia com o Protocolo de Envio de Arquivos da Conectividade Social. Por fim, era feita uma conferência nominal simples, ou seja, a verificação se todos os nomes constantes na lista de frequência dos funcionários que prestaram serviço no mês conferido constavam em toda a documentação apresentada. Inclusive, devido quantidade de documentos e acúmulo de

função dos membros das comissões de fiscalização, muitas vezes essa conferência nominal era realizada parcialmente, ou seja, se escolhia alguns nomes aleatórios para checagem, ou nem era realizada.

Cabe ressaltar ainda que, similar ao narrado em pesquisa realizada na UFBA por Druck *et al.* (2017), a UFLA, mesmo antes da obrigação por normativo específico, se mantinha vigilante nos quesitos particulares da fiscalização trabalhista para evitar sua *culpa in vigilando*. Desde o ano de 2012, houve na UFLA uma única ocorrência em que a comissão de fiscalização, de um dos contratos que envolvia dedicação exclusiva de mão de obra, inclusive alertados pelos próprios funcionários terceirizados e sindicato da categoria, percebeu dificuldades financeiras da empresa. A empresa começou a fazer pagamentos fora do prazo a seus funcionários, e ao verificar o SICAF constatou-se que outras instituições começaram a aplicar sanções na empresa por diversos descumprimentos contratuais.

Dessa forma, após diversas notificações entregues à empresa contratada à época e, diante a não regularização dos pagamentos de salário dos funcionários, optou-se pela retenção integral do pagamento referente às últimas medições dos serviços prestados. Uma ação coletiva dos funcionários em conjunto com o sindicato já estava em andamento e tinha a UFLA como um dos réus. Os acordos foram celebrados e a UFLA efetuou o pagamento das dívidas trabalhistas diretamente aos funcionários por meio da quantia não faturada da Nota Fiscal retida. Quando os problemas com a empresa foram identificados, o contrato estava próximo da data de vencimento e a Administração decidiu por realizar um novo processo licitatório paralelamente aos procedimentos de fiscalização, para substituir o prestador de serviços que tinha parado de cumprir integralmente suas obrigações contratuais.

Outro ponto importante a ser destacado foi a realização de auditoria realizada pela CGU em 2018, o qual verificou as rotinas de fiscalização de 3 contratos que são objetos do presente estudo. No Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão foram citados todos os documentos conferidos mensalmente para verificação do adimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada, boa prática que, aos olhos dos auditores, eleva a percepção de autoridade e de justiça da Administração perante a comunidade, a empresa prestadora de serviço e, sobretudo, perante os funcionários terceirizados que sentem seus direitos resguardados pelas ações da Instituição.

Adicionalmente ao já exposto, como a IN Seges/MPDG nº 5/2017 tornou o Mapa de Riscos um item obrigatório nos contratos de prestação de serviço, todas as prorrogações contratuais celebradas entre setembro de 2017 e setembro de 2018 tiveram a confecção do Mapa

de Riscos da Gestão Contratual, como boa prática da Administração, visto ser uma possibilidade de adaptação da IN antiga para a nova e que não gerava novas obrigações ao contratado. Ou seja, todos os contratos do presente estudo foram adaptados, no que cabia, à nova Instrução Normativa e tiveram a confecção do Mapa de Riscos da Gestão Contratual. Porém, como a gestão de riscos ainda estava pouco difundida na Instituição, não havia até então uma política de gestão de riscos geral da Universidade para balizar o apetite de risco das contratações.

Os primeiros Mapas de Riscos elaborados pela Instituição eram muito abrangentes e pouco direcionados, pois cada Comissão de Fiscalização usou seu conhecimento próprio e a rotina de fiscalização para elaborar um Mapa de Riscos que fosse o mais próximo possível da realidade de cada contrato. Ao verificar as novas contratações, já sob regência da IN Seges/MPDG nº 5, nota-se Mapas de Risco mais específicos e adequados à Política de Gestão de Riscos da UFLA.

Especificamente relacionado à conta vinculada, apesar de não ser uma inovação trazida pela IN Seges/MPDG nº 5/2017, a UFLA somente implementou seu uso nos novos contratos já regidos pela nova IN a partir de 2018. Até então, a própria instituição bancária do município de Lavras teve dificuldade de implementar essa modalidade de conta. Em 2016, foram iniciados os contatos e procedimentos para formalização do Termo de Cooperação previsto nas instruções normativas e caderno de logística do Ministério de Planejamento, porém o Termo de Cooperação Técnica nº 20/2017 somente foi assinado pela UFLA e a Instituição Bancária em 14 de novembro de 2017.

Por fim, destaca-se a importância da capacitação dos agentes públicos, que é tratada na legislação atual como uma obrigação da Administração prover. A participação de servidores em cursos específicos, realizados em outras instituições, já foi mais constante, porém nos últimos anos, com o orçamento cada vez mais enxuto, a Universidade tem investido na disseminação do conhecimento, e incentivado os próprios servidores a compartilharem seus aprendizados e práticas.

Assim, ao se analisar os processos de fiscalização da UFLA, percebe-se a importância dada a formação permanente dos servidores no que diz respeito a fiscalização de contratos administrativos. A temática está sempre de alguma forma inserida no Plano de Capacitação dos Servidores e a participação de técnicos administrativos e docentes, potenciais futuros gestores e fiscais de contrato, é fortemente incentivada pelas Pró-Reitorias de Planejamento e Gestão e de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. No último curso ofertado, inclusive, houve convite individualizado à cada um dos fiscais de contrato designados na Instituição para participar da capacitação.

4.4 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O presente estudo demonstrou que, atualmente, as práticas de fiscalização são balizadas somente pelos normativos gerais vigentes, e não existe um parâmetro local para ação dos fiscais. Um manual é a reunião de informações dispostas de forma sistematizada, criteriosa e segmentada que atue como instrumento gerencial facilitador da compreensão da estrutura e funcionamento dos sistemas e subsistemas, além de guiar a execução do processo administrativo. Este instrumento deve orientar a execução de atribuições, divulgar normas de trabalho, estabelecer ordenação uniforme e sistematizada na realização dos procedimentos e rotinas (MANUAL..., 1999).

Assim fica demonstrada a relevância de um Manual Técnico de Fiscalização Administrativa de Contratos no âmbito da Universidade Federal de Lavras - UFLA, que contribua de forma significativa para a construção de conhecimentos, e que sirva de instrumento inovador, que possibilite o desenvolvimento do profissional que atua como fiscal administrativo de contrato na UFLA, otimize os recursos e o gasto público.

A proposta de um manual interno de procedimentos padroniza as atividades a serem desempenhadas e uniformiza as informações, facilitando a coleta de dados, sua utilização na garantia dos direitos dos trabalhadores e uso como parâmetros de desempenho.

Outro ponto a se destacar é que a padronização pode ser considerada um elemento para diminuição de possíveis custos de transação. Estes custos são aqueles não considerados essencialmente custos de produção, ou no caso os custos da prestação de serviços em si. Esses custos podem ser os presentes no momento da negociação de cláusulas contratuais, por exemplo, envolvem a fase do estudo preliminar das contratações. A equipe de planejamento não necessitará despender muito tempo com a delimitação das pré-condições para a prestação dos serviços, pois já há um roteiro de fiscalização a ser seguido com padrões mínimos estabelecidos (SARTO; ALMEIDA, 2015).

Com a padronização de ações, a comissão de fiscalização também não demandará tempo pensado em quais atividades realizar de acordo com o planejado, o que possibilita maior foco no controle em si. Além disso, ações bem definidas e uniformes auxiliam na gestão de riscos e ainda no controle social, pois com a transparência das atividades públicas os cidadãos têm maior clareza de como o dinheiro público é gasto e se as contratações públicas estão sendo bem feitas.

A construção do manual foi feita de acordo com os preceitos legais e as práticas do dia-a-dia das comissões de fiscalização. Sua montagem levou em considerações ações não descritas claramente na legislação, porém executadas na Instituição e também buscou corrigir algum

procedimento que atualmente não é feito, porém há previsão. Foram nomeados todos os setores da UFLA envolvidos no processo como um todo, desde a celebração do contrato até possíveis prorrogações, termos aditivos e fiscalização rotineira. Há, ainda, um mapeamento de processo institucional sendo realizado pelo Escritório de Processos da UFLA, que poderá utilizar o manual como um Procedimento Operacional Padrão – POP.

Desta forma, o manual proposto poderá ser utilizado para fiscalização administrativa de todos os contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra da Universidade Federal de Lavras. Além de poder ser utilizado como referência para a fiscalização administrativa de contratos de execução de obras e prestações de serviço diversas. Em relação ao manual, se pode afirmar que é um instrumento que se destina a auxiliar na regulamentação interna da Instituição. Por meio do desenvolvimento do manual será possível melhorar, de maneira geral, os processos de fiscalização dos serviços terceirizados com a garantia do interesse público nas contratações.

Assim, no APÊNDICE A, segue a proposta de Manual Prático de Fiscalização Administrativa de Contratos de Prestação de Serviços da Universidade Federal de Lavras, composto por 9 seções: Conceitos Básicos, Siglas, Fundamentação Legal, Responsabilidades das Unidades Administrativas, Comissão de Fiscalização do Contrato, Fiscalização Administrativa, Aditamento e Apostilamento, Notificações e Sanções, e Modelos de Documentos Orientativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo demonstrar as atividades rotineiras realizadas pelos fiscais administrativos dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, comumente chamados de contratos de terceirização. A terceirização de serviços é uma realidade crescente na Administração Pública. Porém, a legislação trabalhista é um gargalo para a fiscalização administrativa e, conseqüentemente, para o bom andamento destes contratos, principalmente devido às recentes alterações da CLT, a dita Reforma Trabalhista, e as previsões das Instruções Normativas e jurisprudências a respeito da responsabilidade subsidiária da Administração para com os funcionários terceirizados.

Outro ponto importante é que, a tendência de crescimento dos serviços terceirizados na Administração Pública, estimulada com o pretexto de economia aos cofres públicos, demanda servidores cada vez mais especializados para fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais das empresas contratadas. Neste contexto, Silva (2016) destaca que muitas vezes a obrigação de fiscalizar é mais onerosa que a de uma contratação direta por concurso público.

Contudo, sabe-se que a realidade atual é a diminuição do Estado e conseqüente redução dos concursos públicos. Assim, pode-se presumir que a Administração Pública prefere incorrer no custo de fiscalizar do que de expandir o quadro de servidores efetivos, mesmo demonstrado claramente o alto custo da fiscalização dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra no Acórdão TCU nº 1214/2013. Outro custo não computado pelo Estado são os decorrentes das reclamações trabalhistas, que envolvem além dos tomadores de serviço, a Advocacia Geral da União e as custas dos processos judiciais em si (SILVA, 2016).

Ainda, a legislação atualmente vigente transfere para os servidores públicos uma responsabilidade pelo não pagamento das verbas trabalhistas pelas empresas contratadas, já presumindo tese de irresponsabilidade do agente público (SILVA, 2016).

Esses fatores todos demonstram a importância da especialização e quão relevante e frágil é a fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública.

A Administração deve manter uma vigilância permanente sobre procedimentos adequados em relação a fiscalização de contratos administrativos a fim de evitar possíveis processos futuros, principalmente os trabalhistas. Como um dos objetivos do presente estudo foi descrever as atividades desenvolvidas e se houve alteração nos procedimentos com a entrada em vigor da

IN Seges/MPDG nº 5/2017, ficou claramente demonstrado que as comissões de fiscalização dos contratos analisados na UFLA cumprem seu papel, inclusive, executam atividades mais minuciosas do que as previstas nos ordenamentos jurídicos.

Assim, fica evidenciado que é muito importante estabelecer estratégias de acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos fiscais de contratos, e um manual pode auxiliar esse acompanhamento. Como na prática somente há um *check list* interno, elaborado por um conjunto específico de servidores para atividades do dia a dia, sem definições ou maiores explicações dos procedimentos, a ideia é que o manual proposto seja difundido na Instituição. O manual deve também ser adaptado para contratos de obras, que possui uma Instrução Normativa específica para seu acompanhamento que possui preceitos similares aos da IN Seges/MPDG nº 5/2017, além de outros contratos correlatos que exijam maior rigor no controle do cumprimento das obrigações trabalhistas para com os funcionários alocados na prestação dos serviços contratados.

A proposta de um manual interno de procedimentos padroniza as atividades a serem desempenhadas, uniformiza as informações e facilita, assim, a coleta de dados e sua utilização como parâmetros de desempenho. Outro ponto a se destacar, é a diminuição de possíveis custos de transação, ou seja, com a padronização de ações, não se desperdiçará tempo para pensar quais ações realizar, possibilitando dar maior foco no controle em si. Além disso, ações bem definidas e a gestão de riscos auxiliam no controle social, pois com a transparência das atividades públicas os cidadãos têm maior clareza de como o dinheiro público é gasto e se as contratações públicas são realizadas de maneira correta. Além disso, assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto diminuem os riscos e propiciam ao gestor público maior controle sobre os gastos públicos e uma possível responsabilização dos agentes em caso de falhas de gestão.

Ademais, as comissões de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFLA historicamente são concentradas em um pequeno grupo de servidores. Portanto, como demonstrado na análise, apesar de até o momento a Universidade não ter passado por problemas considerados graves em seus contratos, percebe-se certa fragilidade na concentração de um trabalho tão minucioso nas mãos de poucos servidores, cuja atividade de fiscalização não é exclusiva, é somente mais uma das atribuições de seus cargos efetivos. A descentralização da fiscalização para os setores onde os serviços são prestados é um passo inicial, e com um manual de procedimentos, o conhecimento pode ser facilmente disseminado.

Neste contexto, não se pode deixar de citar também, a importância da capacitação dos agentes. As Instituições Federais de Ensino Superior têm passado por momentos de incertezas

financeiras, não obstante a UFLA sempre investiu em capacitação. Realmente, nota-se a participação de menos servidores em cursos fora da sede, porém o programa de capacitação interna tem sido mantido e em 2018 foi ofertado um curso de fiscalização de contratos, cujo planejamento é que seja um curso contínuo na grade do programa. Além disso, o governo federal cada vez mais investe em capacitações on-line, em que o treinamento é transmitido ao vivo via internet, inclusive com a possibilidade de interações por meio de chats instantâneos.

Por fim, a fiscalização administrativa efetiva pode amenizar as condições de trabalho dos funcionários terceirizados, mas não evita totalmente a vulnerabilidade dos funcionários caso uma empresa deixe de prestar os serviços abruptamente por seu fechamento ou outros motivos. A própria legislação ao impor o período máximo de sessenta meses de vigência de um contrato administrativo e a busca constante pela contratação mais vantajosa para a Administração geram uma rotatividade daqueles que querem contratar com a Administração Pública (SILVA, 2016). Dessa forma, fica como sugestão para trabalhos futuros identificar como a fiscalização administrativa impacta na vida dos funcionários terceirizados.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Cassiane dos Santos. **O sentido do trabalho para servidores públicos e trabalhadores terceirizados**. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2018. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1311>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BARZELAY, M. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, v. 3, p. 229-265, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p.93-94, 22 dez. 2016a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24791170/do1-2016-12-22-portaria-n-409-de-21-de-dezembro-de-2016-24791103. Acesso em: 03 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=90&data=26/05/2017>. Acesso em: 03 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 6, de 6 de julho de 2018. Dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 130, p. 56-57, 9 jul. 2018a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/07/2018&jornal=515&pagina=56>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Gabinete do Ministro. Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 249, p. 517, 28 dez. 2018b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/12/2018&jornal=515&pagina=517>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Portal de Compras**: governo federal, 2008. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 6, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. **Portal de Compras:** governo federal, 2013. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/388-instrucao-normativa-n-6-de-23-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, DF, n. 89, p. 14-17, 11 maio 2016b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Compras Governamentais. **Portal de Compras:** governo federal, 2019. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2018c. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/09/2018_jornal=515&pagina=3&totalArquivos=170. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L5645.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1632/2009 - Plenário. Relator: Marcos Bemquerer, 22 de julho de 2009. **Portal Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1132677/DTRELEVANCIA%20desc/false/1. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - ciclo 2017**. 2018d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/> Acesso em: 14 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania**: a reforma gerencial Brasileira na perspectiva internacional. 1. ed. Brasília, DF: ENAP/Editora 34, 1998. 365 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The structural public governance model. **International Public Management Review**, v. 8, p. 16-32, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006. 314 p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2015. 254 p.

COSTA, Frederico Lustosa da; SANTO, Ivanise Espírito. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 18, n. 2, p. 28-48, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33174/terceirizacao-de-servicos-publicos-e-reforma-gerencial-----o-caso-da-secretaria-da-fazenda-de-pernambuco/i/pt-br>. Acesso em: 03 abr. 2018.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: Serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2015. xlii, 1038 p.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In.*: CAMPOS, André Gambier (org). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2017. 217 p.

FERNANDES, Camila Padilha. A responsabilidade do fiscal de contrato administrativo. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 30 out. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50404&seo=1>. Acesso em: 03 abr. 2018.

FONSECA, Ruth Ribeiro da. **Análise dos gastos públicos em um município do Sul de Minas Gerais**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufra.br/jspui/handle/1/11572>. Acesso em: 22 ago. 2018.

FREITAS, Marcelo; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 265-1281, set./out. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2018.

GOUVÊA, Maria Aparecida; PINTO, Ricardo Lopes; OLIVEIRA, Braulio. Avaliação da qualidade de serviços terceirizados de intervenção em mobiliário e no layout em uma organização pública. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 103-124, mar. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/7591>. Acesso em: 10 abr. 2018.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. Terceirização na administração pública. **Revista TCE/MG**, Belo Horizonte, v. 43, n. 4, p. 27-41, out./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCCEMG/article/view/194>. Acesso em: 24 fev. 2018.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 125-40, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acesso em: 10 abr. 2018.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: teoria e pesquisa**, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 201-209, maio/ago., 2006.

LEMONS, Patrícia Helena Murta; MÁRIO, Poueri do Carmo; ROCHA, Flavio Dias. Riscos da terceirização de serviços na administração pública, à luz do modelo ERM. *In.*: **Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG**, 7., 2016, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: EnAPG, 2016.

LIMA, André Vinícius Gregório. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23621/1/AndreViniciusGregorioLima_DISSERT.pdf. Acesso em: 2 abr. 2018.

LYNN JR, L. E. The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 144-160, 2001.

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 em Gestão e Avaliação em Educação Pública) Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6020>. Acesso em: 22 ago. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, fev. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2018.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 87-96, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2018.

NOORDHOEK, P.; SANER, R. Beyond new public management. Answering the claims of both politics and society. **Public Organization Review**, v. 5, n. 1, p. 35-53, 2005.

NORAT, Markus Samuel Leite. A terceirização no âmbito trabalhista: análise crítica sobre as alterações promovidas em maio de 2011 na redação da Súmula 331 do TST. **Cognitio Juris**, João Pessoa, ano 2, n. 5, ago, 2012. Disponível em: <http://www.cognitiojuris.com/artigos/05/10.html>. Acesso em: 03 abr. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, SP, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jan. 2018.

OLSEN, Johan Peder. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 4, p. 745-784 out./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3186>. Acesso em: 29 jan. 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PABLO, Amy L.; REAY, Trish; DEWALD, James R.; CASEBEER, Ann L. Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. **Journal of Management Studies**, v. 44, n. 5, p. 687-708, jul. 2007.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2005. 201 p.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 400 p.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43,

n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 jan. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, n. 21, p. 344-365, jun. 2009.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, p. 187-199, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125698>. Acesso em: 22 ago. 2018.

SANTOS, Natália Maria Leal. **Valores públicos nos contratos de prestação de serviços terceirizados**. 2017. 204 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/12943>. Acesso em: 06 ago. 2018.

SANTOS, Vinícius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 69, n. 2, p. 226-249. Abr./jun. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1763>. Acesso em: 06 ago. 2018.

SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A Teoria dos custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara. v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 07 nov. 2019.

SILVA, Vania Mendes Ramos da. **Terceirização no setor público federal: entre o privado e o interesse público**. Curitiba, PR: CRV, 2016. 224 p.

SILVA, Vânia Mendes Ramos; RIBEIRO, Weslley Carlos. Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjugado à gestão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 131-169, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/122052>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SOUZA, Filipe Augusto Silveira; LEMOS, Ana Heloísa da Costa. Terceirização e resistência no Brasil: o Projeto de Lei n. 4330/04 e a ação dos atores coletivos. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000401035&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 fev. 2018.

TADEU, José Carlos; GUIMARÃES, Eloísa Helena Rodrigues. O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso em uma instituição federal de ensino. **REUNIR: revista de administração, ciências contábeis e sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/446/pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Portal UFLA**. Lavras, 2019. Disponível em: <https://ufla.br/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Manual Técnico de Elaboração de Manuais Administrativos**. Fortaleza: UFC, 1999. Disponível em: <http://www.moder-niz.ufc.br/arqs/manuais/manteman.htm>. Acesso em: 22 fev. 2018.

VELOSO, Marinalva Domingues Mendes. **Ferramenta de gestão de riscos aplicada à terceirização de mão de obra na administração pública**. 2017. 99 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2017. Disponível em <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1106>. Acesso em: 05 mar. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014. 94 p.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UnB, 1999. 586p.

APÊNDICE A - Manual Prático de Fiscalização Administrativa de Contratos de Prestação de Serviços

MANUAL PRÁTICO DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Universidade Federal de Lavras – UFLA

SUMÁRIO

1. Conceitos
2. Siglas
3. Fundamentação Legal
4. Responsabilidades das unidades administrativas
5. Comissão de Fiscalização do Contrato
6. Fiscalização Administrativa
7. Aditamento e Apostilamento
8. Notificações e sanções
9. Modelos de Documentos Orientativos

1. CONCEITOS:

- 1) **ADMINISTRATAÇÃO:** órgão público, Universidade Federal de Lavras.
- 2) **APOSTILAMENTO:** utilizado para a formalização de alterações já previstas no contrato, tais como a variação do valor decorrente de reajuste por índice pré-estabelecido, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento (§ 8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93).
- 3) **AUTORIDADE COMPETENTE:** aquela que recebe delegação de competências, desde que admitidas na Lei. Na UFLA, o Pró-Reitor de Planejamento e Gestão, conforme Portaria/Reitoria nº 74/2013.
- 4) **AUTORIDADE MÁXIMA:** aquela que detém o maior poder dentro da instituição, o reitor.
- 5) **CONTA VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO:** conta bancária aberta pela Administração em nome da empresa, vinculada a um contrato com dedicação

exclusiva de mão de obra, para depósito e liberação de encargos trabalhistas. As provisões mensais desses encargos são descontadas do valor a ser pago à Contratada e depositados na conta vinculada, cuja movimentação pela Contratada depende de autorização da Administração mediante solicitação prévia (inc. III do Anexo I e Anexo XII da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

6) **CONTRATADA:** pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração.

7) **CONTRATO:** todo e qualquer ajuste celebrado entre a UFLA e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas (§ Único do art. 2º e art. 58 da Lei nº 8.666/93).

8) **CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO:** acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho (arts. 611 a 625 da Lei nº 5.452/43).

9) **DIRETORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS - Dicon:** responsável pela execução procedimental das atividades relacionadas à formalização de todos os termos de contrato, alteração, prorrogação, repactuação, reajuste, revisão; controle das garantias contratuais; e guarda dos processos contratuais.

10) **DIRETORIA DE MATERIAIS E PATRIMÔNIO - DMP:** responsável pela instrução de processos para aplicação de sanções, rescisão contratual, emissão de Atestado de Capacidade Técnica.

11) **EDITAL DE LICITAÇÃO:** Ato Convocatório, instrumento no qual ficam estabelecidas as regras da licitação (Anexo VII da IN SEGES/MPDG nº 5/2017; arts. 3º e 40 da Lei nº 8.666/93).

12) **FISCAL ADMINISTRATIVO:** designado, em geral, para fiscalização de contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, responsável pela conferência dos documentos trabalhistas, fiscais e previdenciários das empresas contratadas, emite parecer administrativo para auxiliar o Gestor (inc. III do art. 40 e Anexo VIII-B da IN SEGES/MPDG nº 5/2017).

13) **FISCAL SETORIAL:** designado, em geral, para fiscalização da prestação de serviços espalhados pelo campus de maneira a auxiliar o Fiscal Técnico e Gestor do Contrato no acompanhamento *in loco* da execução do contrato (inc. IV do art. 40 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017)

14) **FISCAL TÉCNICO:** acompanha e avalia a execução física do objeto nos moldes contratados, aferindo se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação dos serviços

estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado (inc. II do art. 40 e Anexo VIII-A da IN SEGES/MPDG nº 5/2017).

15) FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO: atividade exercida de modo sistemático e pontual por comissão ou pessoa, representante da Administração especialmente designada, que consiste no acompanhamento zeloso e diário sobre as etapas da execução contratual, tendo por finalidade verificar o cumprimento dos resultados previstos, da legislação vigente e de suas obrigações contratuais com a qualidade devida (art. 39 e Anexo VII da IN SEGES/MPDG nº 5/2017; art. 67 §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93).

16) GARANTIA CONTRATUAL: desde que haja previsão contratual, trata-se de um seguro (sentido amplo) que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas pela contratada (art. 56 da Lei nº 8.666/93).

17) GERENCIAMENTO DE RISCOS: processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (inc. VIII do Anexo I da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

18) GESTOR DO CONTRATO: acompanha a execução do contrato, coordenando e comandando todo o processo de fiscalização (inc. I do art. 40 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017).

19) MAPA DE RISCOS: documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos (inc. XII do Anexo I da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

20) PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS: documento que detalha todos os componentes de custos da Contratada para formação do preço dos serviços a serem pagos pela Administração, aplicável principalmente, na contratação de serviços continuados (inc. XV do Anexo I e Anexo VII-D da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

21) PREPOSTO DA CONTRATADA: representante indicado por escrito pela contratada para atuar durante a execução do contrato para o relacionamento com a Administração (art. 44 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017; art. 68 da Lei nº 8.666/93).

22) PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA: documento anexo ao Edital de Licitação que deve conter os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação, propiciar a avaliação do custo da prestação dos serviços e orientar a execução e a fiscalização contratual (inc. XVIII do Anexo I e Anexo V da IN SEGES/MPDG nº 05/2017; inc. IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93).

23) PROPOSTA DA CONTRATADA: documento apresentado pela empresa no processo licitatório e homologado pela autoridade competente, no qual apresenta todas as informações (especificações, marcas, dimensões, custos) acerca do objeto da contratação e que será utilizado como parâmetro para pagamento dos serviços prestados.

24) RELATÓRIO DE OCORRÊNCIAS: documento no qual a Comissão de Fiscalização anotarás todas as ocorrências e providências relacionadas com a execução do contrato (§ 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93).

25) SANÇÃO ADMINISTRATIVA: penalidade aplicada à contratada, após o devido processo, em razão de descumprimento de obrigações contratuais (art. 68 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017; arts. 81 a 87 da Lei nº 8.666/93; art. 7º da Lei nº 10.520/02; art. 2º, § Único, inc. VI da Lei nº 9.784/99).

26) SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro (art. 15 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017; art. 57 da Lei nº 8.666/93).

27) SUBCONTRATAÇÃO: quando a contratada passa para uma outra empresa, que não participou da licitação, a execução de parte do contrato, se houver previsão contratual.

28) TERCEIRIZADOS: empregados da contratada que prestam serviços para a UFLA, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

29) TERMO ADITIVO OU ADITAMENTO: instrumento de alteração em função de acréscimos, supressões, prorrogações dos prazos e revisões contratuais, ou seja, que modifique cláusulas pactuadas no momento da licitação. Exige análise jurídica, assinaturas das partes e publicação na Imprensa Nacional (§ Único do art. 38 e § Único do art. 61 da Lei nº 8.666/93).

30) TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO: termo circunstanciado emitido pelos Fiscais Técnico e/ou Administrativo, se for o caso, do Contrato, que formaliza a entrega em caráter provisório do serviço/obra/material (art. 50 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017; arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666/93).

2. SIGLAS

2.1. Lista de siglas mais utilizadas na fiscalização administrativa de contratos:

- 1) CCT: convenção coletiva de trabalho;
- 2) CGS: Coordenadoria de Gestão de Serviços;

- 3) CPS: Contrato de Prestação de Serviços;
- 4) FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
- 5) INSS: Instituto Nacional do Seguro Social;
- 6) MPDG ou MPOG ou ME: Ministério da Economia;
- 7) SEGES: Secretaria de Gestão
- 8) VA: vale alimentação;
- 9) VT: vale transporte.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

2) Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

3) Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela IN nº 3, de 20/4/2017. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

4) Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, alterada pela IN nº 7, de 20/9/2018. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

5) Instrução Normativa SEGES/MPDG Nº 6, de 6 de julho de 2018. Dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas.

6) Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal.

7) Portaria MPDG nº 443, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta.

8) Cadernos de Logística Fato Gerador e Conta Vinculada.

4. RESPONSABILIDADES DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

4.1. Reitoria

- a) Assinatura de Contratos de Prestação de Serviço;
- b) Autorização para alteração contratual.

4.2. Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão - Proplag

- a) Assinatura de Atas de Registro de Preços;
- b) Assinatura de Contratos de Concessão de Uso;
- c) Designação da Comissão de Fiscalização;
- d) Análise da viabilidade administrativa de alteração contratual e instrução do processo, nos casos que competem a Pró-Reitoria;
- e) Abertura de processo administrativo, julgamento e aplicação de sanção à Contratada, de acordo com a legislação vigente.

4.3. Dicon

- a) Confeção de minuta contratual;
- b) Instrução dos processos de assinatura contratual;
- c) Gestão da garantia contratual;
- d) Guarda dos processos físicos;
- e) Controle dos prazos de vigência dos contratos, dando ciência a Pró-Reitoria interessada para os devidos trâmites caso seja necessário aditivo contratual;
- f) Recebimento e instrução das solicitações de alteração contratual e encaminhamento para análise jurídica.

4.4. DMP

- a) Instrução dos processos administrativos de aplicação de sanção, de acordo com a legislação vigente;
- b) Emissão do Atestado de Capacidade Técnica.

5. A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

5.1. Designação

- a) O Gestor do Contrato, Fiscal Técnico, Fiscal Administrativo e Fiscal Setorial (se houver) bem como seus substitutos deverão ser formalmente designados por Portaria da Proplag até a data de início da execução contratual.

b) Os membros da Comissão de Fiscalização podem participar de todas as etapas da contratação, inclusive compondo a Equipe de Planejamento da Licitação (art. 21, inc. I, alínea “d” da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

c) O exercício da fiscalização de contratos consiste em obrigação adicional dos servidores públicos, conforme caput dos artigos 2º e 3º e incisos I e IV do artigo 116 da Lei 8.112/90 e suas alterações.

d) A recusa ao encargo de fiscalizar somente poderá ocorrer:

- i. Quando o servidor exercer função na administração incompatível com a fiscalização, como na execução orçamentária e financeira;
- ii. Quando o servidor for impedido ou suspeito por ser parente, cônjuge, companheiro, amigo íntimo ou inimigo, por ter recebido presentes, ter relação de débito ou crédito com o contratado ou qualquer outro tipo de interesse, direto ou indireto, plenamente justificado. O servidor em situação de impedimento ou suspeição fica obrigado a comunicá-lo aos seus superiores em tempo hábil, a fim de que seja providenciada a designação de outro servidor, se for o caso.

e) Quando não deter o conhecimento técnico específico a Administração deve providenciar sua qualificação (art. 43 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

5.2. Competências

a) Conhecer o edital de licitação e seus anexos; a proposta da contratada; a minuta do contrato; a legislação sobre Licitações e Contratos Administrativos; as normas que disciplinam ou tratam do objeto contratado, se for o caso. Dando atenção especial no mínimo a:

- i. Descrição do objeto contratado;
- ii. Quantitativo;
- iii. Prazos;
- iv. Locais;
- v. Serviço a ser prestado;
- vi. Mão de obra necessária;
- vii. Material a ser empregado.

b) Zelar pelo bom relacionamento com a Contratada, mantendo um comportamento ético, probo e cortês, considerando que encontrarem-se investidos na qualidade de representantes da Administração.

c) Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados.

- d) Adotar mecanismos para o acompanhamento da execução dos serviços.
- e) Solicitar à Contratada, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios.
- f) Exigir que a Contratada mantenha, permanentemente, o bom estado de limpeza, organização e conservação nos locais onde serão executados os serviços.
- g) Esclarecer as dúvidas do preposto, consultando as demais áreas responsáveis ou servidores da Administração, quando necessário.
- h) Anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
- i) Notificar e estabelecer prazos à Contratada em face a pendências na execução do contrato.
- j) Comunicar à autoridade superior eventuais problemas na execução contratual, solicitando a abertura de processo administrativo para aplicação de sanções, caso seja necessário.
- k) Atender as solicitações da Assessoria Jurídica da UFLA e, preferencialmente, representar a Administração como preposto nas audiências judiciais que envolvam a execução do contrato.
- l) Providenciar Parecer para emissão de Atestado de Capacidade Técnica pela DMP, quando solicitado pela contratada.
- m) Autorizar, perante a Dicon, a liberação da garantia contratual a Contratada após o encerramento do Contrato, quando não houver pendências por parte da Contratada.
- n) Exigir da Contratada os Termos de Garantia e os Manuais completos (instalação, operação e outros que sejam necessários) das máquinas ou equipamentos instalados durante a execução dos serviços, além de outros documentos técnicos relacionados ao objeto da contratação, quando for o caso.
- o) Quando houver mudanças na fiscalização do contrato, o servidor deverá entregar e protocolar todos os mecanismos de controle ao seu sucessor. O servidor que não transferir todos os documentos e mecanismos de controle ao seu sucessor, estará sujeito a responsabilizações futuras.

5.3. Vedações

- a) É vedado exercer o poder de mando sobre os terceirizados, exceto atividades inerentes ao posto de trabalho conforme previsão contratual, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis indicados pela Contratada.

b) Não se pode permitir a subcontratação total do objeto, pois somente é permitida a subcontratação parcial e mediante previsão contratual.

c) É vedado direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas.

d) Não se deve permitir a utilização, na execução dos serviços, de empregado que seja familiar de agente público ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no órgão contratante, nos termos do artigo 7º do Decreto nº 7.203, de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

e) É vedado promover ou aceitar o desvio de funções dos terceirizados, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado.

f) É vedado negociar folgas ou compensação de jornada com os terceirizados sem o devido ateste e justificativa do Chefe do Setor de Lotação do posto de trabalho.

g) Não se pode considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais da UFLA, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.

h) É vedado praticar outros atos de ingerência na administração da Contratada.

6. FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

6.1. Responsabilidades Gerais

a) Verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas contidas em convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho e das demais obrigações dispostas na Consolidação das Leis do Trabalho em relação aos terceirizados vinculados ao contrato.

b) Notificar a Contratada quando observada irregularidade fiscal, trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

- i. Tratando-se de irregularidades trabalhista, previdenciária e com o FGTS, deverá ser retido do pagamento da fatura mensal, valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada com prazo máximo de 15 dias, podendo após esse prazo efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados.
- ii. Por irregularidade fiscal é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

c) Solicitar ao Gestor do Contrato que solicite à Contratada sistematicamente toda a documentação necessária para a fiscalização adequada, inclusive informando todas as admissões e demissões requeridas para posterior conferência.

6.2. Fiscalização Mensal

6.2.1. A Contratada deverá encaminhar mensalmente, junto à planilha mensal de medição, à Comissão de Fiscalização os seguintes documentos para preenchimento do *check list* no Relatório de Recebimento Provisório:

a) Protocolo de envio de arquivos – conectividade social do mês anterior: conferir Competência; Tabelas, se está atualizada; e se NRA (nº arquivo) confere com Relação de Tomador/Obra - RET;

b) Relatórios GFIP - RET do mês anterior;

c) Relação dos trabalhadores constantes no arquivo SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social) do mês anterior;

d) GPS (INSS) e comprovante de pagamento do mês anterior (substituído pelo Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DCTF);

e) GRF (FGTS) e comprovante de pagamento do mês anterior (substituído pelo Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DCTF);

f) Folha de pagamento analítica do mês anterior;

g) Comprovante pagamento salário (remessa bancária) do mês anterior;

h) Comprovante de pagamento de vale transporte (VT) do mês anterior;

i) Comprovante de pagamento de vale alimentação (VA) do mês anterior.

6.2.2. Conferir na planilha de medição:

a) Nome;

b) Função;

c) Lotação;

d) Data de admissão;

e) Data de disponibilização no contrato;

f) Remuneração;

g) Custo total do posto.

6.2.3. Conferir ainda na planilha de medição a retenção para Conta-vinculada:

a) Verificar se percentuais utilizados condizem com a proposta da Contratada.

b) Verificar se não há descontos indevidos no valor da remuneração (salário base + (insalubridade/periculosidade/hora extra/ajuda de custos) como base de cálculo para os valores a serem retidos. Não se desconta ocorrências como atrasos, faltas, licença, férias.

c) Verificar se há retenção somente de postos ativos (não contar feristas, substitutos).

d) Verificar desconto proporcional de postos dispensados ou admitidos.

6.2.4. Consultar SICAF da empresa.

a) Caso o SICAF não esteja atualizado, solicitar a empresa para atualizar.

b) Caso não haja tempo hábil para esperar atualização, conferir individualmente as certidões negativas de débitos fiscais e trabalhistas (verificar diretamente via internet ou solicitar empresa para encaminhar certidões).

6.2.5. Fiscalização quando há admissões:

a) Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS): verificar posto de trabalho, salário, se há contrato de experiência, anotação do FGTS;

b) Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) admissional: verificar data, se há constatação de atividade insalubre;

c) Comprovante de entrega dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e uniformes, se for o caso: ficha de EPI detalhada, assinada e datada, declaração de entrega de uniforme detalhada, assinada e datada;

d) Declaração de Vedação ao Nepotismo: assinada e datada;

e) Comprovante de ciência do cartão social: assinada e datada;

f) Ficha admissional (dados cadastrais).

6.2.6. Fiscalização quando há demissões (até 30 dias após dispensa do funcionário):

a) Termo de rescisão do contrato de trabalho – TRCT;

b) Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS rescisório;

c) ASO demissional ou justificativa que o ASO apresentado anteriormente ainda está válido.

6.2.7. Fiscalização Amostral:

a) Insalubridade: conferir se o posto prevê o pagamento; se o valor consta na folha analítica; se o valor consta como composição da remuneração para retenção da conta-vinculada; se consta no ASO que o funcionário efetua atividade insalubre.

b) Comprovante de pagamento de salário: conferir se valor confere com folha analítica.

c) CTPS: verificar se foi conferida no momento da admissão.

d) ASO: verificar se foi conferido no momento da admissão.

- e) EPI e uniforme: verificar se foram conferidos no momento da admissão, se for o caso.
- f) Cadastro no SIG: verificar se os dados pessoais, posto e lotação estão atualizados. Caso não, solicitar ao gestor que regularize os cadastros que devem ser atualizados sempre que houver alteração de lotação, posto de trabalho, contratação ou desligamento de funcionários.
- g) SEFIP: verificar se consta na Relação de Trabalhadores; se os valores destacados conferem com folha analítica.
- h) Folha de pagamento analítica: verificar salário; insalubridade; desconto de VA e VT, se for o caso; desconto INSS; FGTS;
- i) VT: se optante, verificar se pagamento está sendo feito corretamente (o valor total da recarga pode não coincidir com o valor total devido, uma vez que, em geral, é comum recarregar somente a diferença entre o saldo atual no cartão com o valor devido); verificar percentual de desconto na folha analítica.
- j) VA: verificar se pagamento está sendo feito corretamente por meio dos comprovantes de pagamento (conferir na CCT se é devido e o valor a ser pago); verificar percentual de desconto na folha analítica.
- k) Extrato FGTS: solicitar ao fiscal setorial para requerer aos funcionários do setor.

7. ADITAMENTO E APOSTILAMENTO CONTRATUAIS

7.1. TERMO ADITIVO: Deve passar por análise jurídica para verificação da conformidade com a legislação vigente e aprovação da nova minuta contratual.

a) ACRÉSCIMO CONTRATUAL: Variações de quantidade que representam acréscimos ao contrato original, que não implicam nas alterações dos preços, sem necessidade de nova licitação. A Contratada fica obrigada a aceitar acréscimos de até 25% (vinte e cinco por cento) sobre valor inicial atualizado do contrato (§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93). Porém há possibilidade de alterações acima dos 25%, desde que haja expressa concordância da Contratada e sejam observados os pressupostos da Decisão TCU nº 215/99.

b) REVISÃO CONTRATUAL: Trata-se do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Utilizado quando o preço pactuado no momento da licitação, por algum fato novo, inesperado, imprevisível (força maior, caso fortuito ou fato do príncipe), não é mais suficiente para cobrir os custos da prestação do serviço. Serve para recompor o preço contratado em face

da superveniência de fatores que onerem excessivamente a prestação de serviços da Contratada (alínea d do art. 65 da Lei nº 8.666/93).

c) **SUPRESSÃO CONTRATUAL:** Variações de quantidade que representam reduções ao contrato original e não implicam nas alterações dos preços unitários. A Contratada fica obrigada a aceitar supressão de até 25% (vinte e cinco por cento) sobre valor inicial atualizado do contrato. Pode ocorrer supressões acima de 25% (vinte e cinco por cento) desde que acordado entre as partes (§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93).

7.1.1. O Fiscal Administrativo, junto à Comissão de Fiscalização deverá:

- a) Verificar e atestar se a empresa mantém os critérios de habilitação (SICAF, Certidão Conjunta TCU);
- b) Verificar se existem custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados na planilha de custos e atestar que os valores foram devidamente suprimidos, se for o caso;
- c) Atestar que o objeto contratual está ou não no rol de serviços com valor máximo estipulado por algum ato regulamentar;
- d) Verificar se o valor contratado está dentro dos parâmetros estabelecidos (verificar se há reajuste e se o cálculo está coerente com o previsto contratualmente);
- e) Atualizar o Mapa de Riscos.

7.2. **APOSTILAMENTO:** Quando altera condições com previsão contratual (reajuste, repactuação), aumento de valor já previsto de alguma forma na planilha de custos (insalubridade; adicional noturno). É feita por meio de um Termo, uma espécie de “anexo” ao contrato vigente. Dispensa análise jurídica, assinaturas dos representantes da contratada e a publicação na Imprensa Nacional.

7.2.1. **REAJUSTE CONTRATUAL:** Trata-se do reajuste de preços para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no qual aplica-se um índice financeiro setorial ou específico, previsto no contrato (art. 61 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017). Para aplicação deve-se observar:

- a) Prazo mínimo de 1 ano da data da proposta (licitação);
- b) Verificar se o valor contratado está dentro dos parâmetros estabelecidos (se o cálculo de aplicação do índice está coerente com o previsto contratualmente).

7.2.2. **REACTUAÇÃO:** é uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no Edital, com data vinculada ao acordo ou à convenção coletiva ao qual a proposta esteja vinculada para os

custos decorrentes da mão de obra (arts. 54 a 60 e inc. XX do Anexo I da IN SEGES/MPDG nº 05/2017). Para aplicação deve-se observar:

- a) Prazo mínimo de 1 ano da data base da convenção coletiva de trabalho;
- b) Verificar documentação comprobatória e se os cálculos na planilha de custos estão corretos.

8. NOTIFICAÇÕES E SANÇÕES

8.1. Notificação deve ser encaminhada pela Comissão de Fiscalização, na figura do Gestor e endossada pelo(s) fiscal(is) técnico e administrativo, toda vez que houver qualquer descumprimento das obrigações contratuais, desconformidade ou ocorrência que possa prejudicar a execução do objeto. A notificação é o início de um possível processo sancionatório, dando a primeira oportunidade do contraditório e ampla defesa por parte da Contratada.

8.2. NOTIFICAÇÃO, deve conter no mínimo:

- a) Descrição da irregularidade observada;
- b) Possíveis danos;
- c) Cláusulas contratuais e normas relacionadas;
- d) Sanções aplicáveis;
- e) Providências necessárias;
- f) Prazo para atendimento, esclarecimento e/ou correção;
- g) Assinatura dos fiscais;
- h) Ciência da empresa (assinatura do preposto e data).

8.2.1. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, também deverá ser comunicado à Receita Federal do Brasil (RFB) (Item 6 do Anexo VIII-B da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

8.2.2. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, também deverá ser comunicado ao Ministério do Trabalho (Item 7 do Anexo VIII-B da IN SEGES/MPDG nº 05/2017).

8.3. Quando não obtiver êxito na resolução de problemas pela Contratada via Notificação, ou seja, caso não seja respondida no prazo estipulado, ou não seja atendida adequadamente, a Comissão de Fiscalização, na figura do Gestor e endossada pelo(s) fiscal(is) técnico e administrativo, deve encaminhar o fato ocorrido e toda a documentação comprobatória à autoridade competente.

8.3.1. Deve-se observar se no Contrato há previsão de sanção por algum tipo determinado de ocorrência. Neste caso, após a notificação, mesmo a Comissão julgando que a resposta da Contratada foi adequada, deve-se cientificar a autoridade competente para que ela analise se será necessário ou não abertura de processo administrativo para possível aplicação de sanção.

8.4. SANÇÃO: a aplicação de sanções não compete a fiscalização do contrato, no entanto, compete à Comissão de Fiscalização do Contrato solicitar a autoridade competente a abertura do processo para aplicação de sanções. A autoridade competente, de acordo com a legislação vigente, irá verificar se é necessária a abertura de um processo administrativo e designará uma comissão específica para apuração dos fatos e providências cabíveis.

8.5. PROCESSO PARA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS: após solicitado pela Comissão de Fiscalização, é autorizada a sua abertura pela autoridade competente. O Processo Administrativo para Aplicação de Sanções deve conter cópias do edital, proposta da contratada, termo de homologação, contrato, ordens de serviço ou fornecimento, aditivos e apostilamentos e, principalmente, um dossiê da Comissão de Fiscalização que comprove o descumprimento da obrigação contratual por parte da Contratada. Com a finalidade de manter um histórico de possíveis falhas na execução contratual, o mesmo processo poderá ser reaproveitado para aplicação de outras sanções, além daquela que originou a sua abertura.

9. MODELOS DE DOCUMENTOS ORIENTATIVOS

9.1. Relatório Circunstanciado de Recebimento Provisório Administrativo

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO CPS Nº XX/201X	
RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO - FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	
RECEBIMENTO: PROVISÓRIO TÉCNICO () PROVISÓRIO ADMINISTRATIVO (x) DEFINITIVO GESTÃO CONTRATUAL ()	
Servidor	Atribuição: Fiscal Administrativo
Contrato:	Mês/Ano:
Objeto:	Empresa:

Certifico, com a fé pública inerente ao cargo, que, no mês em questão, foram praticados os seguintes atos de fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias da empresa.

1 – CHECK LIST

ITENS	SIM	OBSERVAÇÃO
PLANILHA MENSAL (MEDIÇÃO)		
SICAF – COMPRASNET		
GPS (INSS) e COMPROVANTE DE PAGAMENTO		
GRF (FGTS) e COMPROVANTE DE PAGAMENTO		
PROTOCOLO DE ENVIO DE ARQUIVOS – CONECTIVIDADE SOCIAL		
RELAÇÃO DOS TRABALHADORES CONSTANTES NO ARQUIVO SEFIP		
RELATORIOS GFIP		
FOLHA DE PAGAMENTO		
CONTRACHEQUES / COMPROVANTES PAGAMENTO SALÁRIO		
COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE TRANSPORTE		
COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO		

2 – ATOS DE FISCALIZAÇÃO

ATO DE FISCALIZAÇÃO PRATICADO	DATA	IDENTIFICOU IRREGULARIDADE?

3 – MEDIDAS ADOTADAS PARA A SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	MEDIDAS ADOTADAS PELO FISCAL	DATA	PROBLEMA RESOLVIDO?

4 – DEMAIS INFORMAÇÕES

OBSERVAÇÕES
O valor a ser retido na conta vinculada é: R\$

Por ser expressão da verdade, firmo a presente.

ASSINATURA	DATA

CIÊNCIA DA EMPRESA
Nome do preposto: _____ Data: ____ / ____ / ____
Assinatura: _____

9.2. Certidão Mensal de Fiscalização (relatório de fiscalização mais simplificado, serve para subsidiar processos na justiça do trabalho)

CERTIDÃO MENSAL DE FISCALIZAÇÃO Mês / Ano: _____ / _____
--

Empresa: _____ Contrato: _____

Certifico, com a fé pública inerente ao cargo, que, no mês em questão, foram praticados os seguintes atos de fiscalização das obrigações trabalhistas da empresa.

1 – ATOS DE FISCALIZAÇÃO ROTINEIROS E/OU PREVENTIVOS

ATO DE FISCALIZAÇÃO PRATICADO	DATA	IDENTIFICOU IRREGULARIDADE?

2 – MEDIDAS ADOTADAS PARA A SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	MEDIDAS ADOTADAS PELO FISCAL	DATA	PROBLEMA RESOLVIDO?

Por ser expressão da verdade, firmo a presente.

_____, _____ de _____ de _____.

Assinatura do Fiscal do Contrato
Carimbo

9.3. Lista dos arquivos e documentos que devem ser recebidos no máximo até o dia 20 mensalmente para fiscalização, medição dos contratos e posterior faturamento.

	ITENS / DOCUMENTOS		STATUS
1	PLANILHA MENSAL DE MEDIÇÃO. DEVE CONTER: <i>NOME, FUNÇÃO, LOTAÇÃO, ADMISSÃO, DATA DISPONIBILIZAÇÃO NO CONTRATO, REMUNERAÇÃO, VALOR DO POSTO, CÁLCULO DAS GLOSAS POR FALTAS E ATRASOS DO MÊS ANTERIOR, DETALHAMENTO DA RETENÇÃO DA CONTA-VINCULADA.</i>		
2	RELATÓRIO DE SUSBTITUIÇÃO, INFORMANDO QUEM SUBSTITUI CADA POSTO E PERÍODO		
3	RELATÓRIO RESUMO DE FREQUÊNCIA DO MÊS ANTERIOR		
4	RELATÓRIO DE AFASTAMENTOS E RETORNOS DO MÊS ANTERIOR		
5	RELATÓRIO DE FÉRIAS (INFORMANDO OS FUNCIONÁRIOS QUE SE AUSENTARAM POR FÉRIAS NO MÊS ANTERIOR, INFORMANDO PERÍODO E NOME SUBSTITUTO)		
6	RELATÓRIO DE PREVISÃO DE FÉRIAS (INFORMANDO QUEM SE AUSENTARÁ POR FÉRIAS NO MÊS SEGUINTE, INFORMANDO PERÍODO E NOME SUBSTITUTO, QUANDO POSSÍVEL)		
7	RELATÓRIO DE ADMISSÕES E DEMISSÕES DO MÊS CORRENTE		
7.1.1	A	Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	
7.1.2	A	ASO admissional	
7.1.3	A	Comprovante de entrega dos EPI's e uniformes	
7.1.4	A	Declaração de Vedação ao Nepotismo	
7.1.5	A	Ficha admissional (dados cadastrais)	
7.1.6	A	Comprovante de ciência do cartão social	
7.2.1	D	Termos de rescisão dos contratos de trabalho – TRCT e comprovante de pagamento	

7.2.2	<i>D</i>	Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS rescisório e comprovante de pagamento	
7.2.3	<i>D</i>	Extrato de depósito do FGTS	
7.2.4	<i>D</i>	Demonstrativo do Trabalhador de Recolhimento FGTS Rescisório	
7.2.5	<i>D</i>	ASO demissional	
8		ESPELHOS DE PONTO DO MÊS ANTERIOR	
9		GPS (INSS) e COMPROVANTE DE PAGAMENTO DO MÊS ANTERIOR	
10		GRF (FGTS) e COMPROVANTE DE PAGAMENTO DO MÊS ANTERIOR	
11		PROTOCOLO DE ENVIO DE ARQUIVOS – CONECTIVIDADE SOCIAL DO MÊS ANTERIOR	
12		RELAÇÃO DOS TRABALHADORES CONSTANTES NO ARQUIVO SEFIP DO MÊS ANTERIOR	
13		RELATORIOS GFIP DO MÊS ANTERIOR	
14		FOLHA DE PAGAMENTO ANALÍTICA DO MÊS ANTERIOR	
15		COMPROVANTE PAGAMENTO SALÁRIO (REMESSA BANCÁRIA) DO MÊS ANTERIOR	
16		COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE TRANSPORTE DO MÊS ANTERIOR	
17		COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO DO MÊS ANTERIOR	
*18		<i>CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FISCAIS E TRABALHISTAS, CASO O SICAF NÃO ESTEJA ATUALIZADO</i>	

9.4. Notificação

	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS Comissão de Fiscalização CPS 0XX/201X Portaria PROPLAG nº xx/201x	
NOTIFICAÇÃO		
Notificação N° 0X/201X	Data: XX/XX/201X	
Contrato n° 0XX/201X	Vigência do Contrato: XX/XX/201X	
Preposto:		
Comissão de Fiscalização:	Valor do contrato: R\$	
Objeto:	Empresa:	
DESCRIÇÃO DA(S) IRREGULARIDADE(S) OBSERVADA(S)		
POSSÍVEIS DANOS		
1. 2. (...)		
CLÁUSULAS CONTRATUAIS E NORMAS RELACIONADAS		
SANÇÕES APLICÁVEIS		
PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS		
PRAZO		
ASSINATURA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO		
CIÊNCIA DA EMPRESA		
Nome do preposto:	Data: ____ / ____ / ____	
Assinatura:		

ANEXO A - Execução das atividades por contrato

Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017

(continua)

Obrigação prevista	CPS nº 46/2012		CPS nº 47/2012		CPS nº 48/2012	
	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017
relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;	Início do contrato	-	Início do contrato	-	Início do contrato	-
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada;	conforme ocorrências					
exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;	conforme ocorrências					
entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF:	consulta ao SICAF					
extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente

Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017

(continuação)

cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente
cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;	cópia comprovantes de depósitos bancários					
comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente
comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	não se aplica					
termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;	conforme ocorrências					
guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;	conforme ocorrências					
extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;	conforme ocorrências					
exames médicos demissionais dos empregados dispensados.	conforme ocorrências					

Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017

(continuação)

Obrigação prevista	CPS nº 46/2012		CPS nº 47/2012		CPS nº 48/2012	
	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017
Quando da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.	-	ao término do contrato	-	ao término do contrato	-	ao término do contrato
Obrigação prevista	CPS nº 43/2014		CPS nº 6/2016		CPS nº 48/2016	
	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017
relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;	Início do contrato	-	Início do contrato	-	Início do contrato	-
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada;	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências
exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências

Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017

(continuação)

Obrigação prevista	CPS nº 43/2014		CPS nº 6/2016		CPS nº 48/2016	
	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017
entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF:	consulta ao SICAF					
extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente
cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente
cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;	cópia comprovantes de depósitos bancários					
comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente	mensalmente
comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	não se aplica					

Quadro 7 – Execução das atividades por Contrato conforme previsão das IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017

(conclusão)

Obrigação prevista	CPS nº 43/2014		CPS nº 6/2016		CPS nº 48/2016	
	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017	IN nº 2/2008	IN nº 5/2017
termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências
guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências
extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências
exames médicos demissionais dos empregados dispensados.	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências	conforme ocorrências
Quando da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.	-	ao término do contrato	-	-	-	-