



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

SÂMIA ALVES DOS SANTOS

**UMA ANÁLISE SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DA UFPI**

TERESINA

2018

SÂMIA ALVES DOS SANTOS

**UMA ANÁLISE SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DA UFPI**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

TERESINA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S237a Santos, Sâmia Alves dos.

Uma análise sobre aspectos da gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra da UFPI / Sâmia Alves dos Santos. – 2018.

137 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)
– Universidade Federal do Piauí, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

1. Contratação – Setor Público. 2. Terceirização. 3.
Gestão de Contratos. 4. Sanção Administrativa. 5.
Instituições Públicas - Terceirização. I. Título.

CDD 658.402

SÂMIA ALVES DOS SANTOS

**UMA ANÁLISE SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DA UFPI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

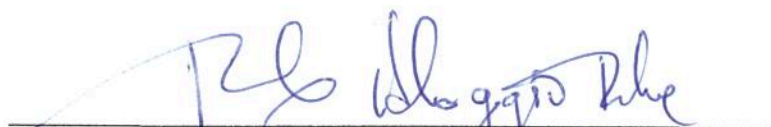
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

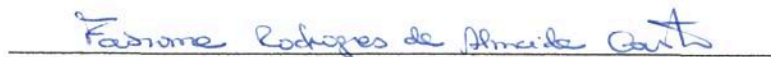
Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.


Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Aprovada em 13 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Orientador


Prof. Dra. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI)
Examinadora Interna


Profa. Dra. Naiara de Moraes e Silva (UESPI)
Examinadora Externa à Instituição

Dedico esse trabalho à minha família, em especial, aos meus pais, que são o princípio de tudo o que sou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me agraciado com o ingresso no mestrado, e mais: por ter me amparado ao longo de todo esse período.

À minha família, por estar sempre presente, por entender as dificuldades enfrentadas e por vibrar com as conquistas alcançadas por mim.

Aos amigos, que estiveram por perto ou longe nesse período, mas que independentemente da distância, fizeram-se sempre presentes.

Aos colegas de trabalho da UFPI, pela compreensão, pela contribuição no ambiente de trabalho, pela torcida e pelo companheirismo.

Aos colegas da turma de mestrado: uma diversidade de seres, intensos, incisivos, ansiosos, curiosos, quietos, fraternos, companheiros. A eles, pela convivência nas aulas e pelo aprendizado que cada um deixou em mim.

A duas pessoas que me estimularam no início dessa jornada, dedicando tempo e incentivo: Evangelina da Silva Sousa e Alexandre Rodrigues Santos.

À minha psicóloga, Gardênia Mendes, que me ajudou no controle da ansiedade.

Ao meu orientador, por acompanhar-me, direcionar-me e tranquilizar-me.

À banca da qualificação, por contribuírem com sugestões valiosas.

A todos os que se preocuparam comigo nessa trajetória, que me incentivaram, que me ajudaram e que estiveram ao meu lado: muito obrigada!

SANTOS, S. A. dos. **Uma análise sobre aspectos da gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra da UFPI**. 2018. 137f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação Gestão Pública (PPGP), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2018.

RESUMO

O presente estudo trata da gestão e fiscalização de contratos, abordando inicialmente seus aspectos gerais para, em seguida, evidenciá-las sob um contexto mais específico, referente às sanções administrativas em contratos de terceirização de mão de obra. Nessa perspectiva, a pesquisa tem como objetivo geral analisar a gestão e fiscalização de contratos da UFPI no período de 2014 a 2017. Para tanto, essa dissertação apresenta, além de uma introdução, dois capítulos teóricos que debatem aspectos inerentes a contratações, terceirização, gestão e fiscalização de contratos, bem como sanções administrativas no âmbito da administração pública; em seguida, o último capítulo retrata os aspectos atinentes aos contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra da UFPI seguidos de aplicação de sanção ao contratado; por fim, destacam-se as infrações que determinaram a aplicação de sanção administrativa ao contratado e a sua ocorrência. A metodologia da pesquisa caracteriza-se como estudo documental com abordagem qualitativa, já que se trata de verificação de documentos e processos administrativos. Para análise e tratamento dos dados, foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo para fins exploratórios e de verificação, a fim de confirmar a hipótese inicialmente estabelecida. A análise dos dados destinou-se a investigar a hipótese segundo a qual as infrações foram reconhecidas por meio de ações de fiscalização. Concluiu-se que: a UFPI implantou um sistema de gerenciamento de contratos que está em constante processo de melhoria; as prorrogações de vigência dos contratos são regra, prezando pelo princípio da economicidade; 85% dos contratos são oriundos de pregão eletrônico; os postos de trabalho contratados estão de acordo com o que prevê as legislações, exceto o cargo de auxiliar de biblioteca, que pode ser nomeado para provimento efetivo; 29 tipos de infrações foram cometidas, as quais resultaram em multa, advertência e suspensão temporária, sendo a multa a que mais ocorreu. Tais infrações foram identificadas pelos fiscais e por coordenadores, chefes, diretores e GECON. A hipótese foi confirmada em parte, uma vez que os dados mostraram que além das atuações dos fiscais, outros atores detectaram infrações cometidas pelos contratados.

Palavras-chave: Contratação. Terceirização. Gestão de contratos. Sanção administrativa.

SANTOS, S. A. dos. **An analysis of the management and supervision of labor outsourcing contracts of the UFPI: administrative sanctions.** 2018. 137f. Dissertation (Professional Master in Public Management) – Postgraduate Program in Public Management (PPGP), Federal University of Piauí (UFPI), Teresina, 2018.

ABSTRACT

The present study deals with the management and control of contracts, initially approaching its general aspects and, then, showing them in a more specific context, referring to administrative sanctions in outsourcing contracts. From this perspective, the research has as general objective to analyze the management and supervision of UFPI contracts in the period from 2014 to 2017. For this, this dissertation presents, in addition to an introduction, two theoretical chapters that discuss aspects inherent to hiring, outsourcing, contract management and supervision, as well as administrative sanctions in the public administration; then, the last chapter describes the aspects related to the contracts for the provision of labor outsourcing services of the UFPI followed by the application of sanction to the contractor; finally, the infractions that determined the application of administrative sanction to the contracted party and their occurrence is highlighted. The research methodology is characterized as a documentary study with a qualitative approach, since it is about verification of documents and administrative processes. In relation to data analysis and treatment, content analysis techniques were used for exploratory and verification purposes, in order to confirm the hypothesis initially established. The analysis of the data is intended to investigate the hypothesis according to which the infractions were recognized by means of supervisory actions. It was concluded that: UFPI implemented a contract management system that is constantly improving; the extensions of validity of contracts are a rule, taking into account the principle of economicity; 85% of the contracts come from electronic trading; the hired jobs are in accordance with the provisions of the legislation, except for the position of a library assistant, who can be appointed for effective service; 29 types of infractions were committed, which resulted in a fine, warning and temporary suspension, and the fine that occurred the most. These infractions were identified by the prosecutors and by coordinators, heads, directors and GECON. The hypothesis was confirmed in part, since the data showed that, in addition to the actions of the inspectors, other actors detected infractions committed by contractors.

Keywords: Hiring. Outsourcing. Contract management. Administrative penalty.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

1 Tipos de licitação.....	24
2 Espécies de contrato	30
3 Direitos e obrigações da contratante e contratada	64
4 Processos de sanção administrativa	78
5 Contratos gerenciados em geral e de terceirização de mão de obra (T.M.O).....	79
6 Contratos suscetíveis a sanção e sancionados	79
7 Contratos vigentes em 31/12 de cada ano	90
8 Variação da quantidade dos postos de trabalho	91
9 Postos de trabalho terceirizados (cargos)	93
10 Infrações identificadas nos processos.....	100

FIGURAS

1 Linha do tempo de processo de aquisição	22
2 Modalidades licitatórias	23
3 Características dos contratos (administrativo e privado)	28
4 Ações da execução contratual	63
5 Organograma da UFPI: Reitoria	82
6 Organograma/PRAD	84

GRÁFICOS

1 Procedimentos de aquisições que resultaram em contratos.....	86
2 Comparação da situação contratual quanto à vigência.....	88
3 Variação dos postos de trabalho da UFPI.....	95
4 Contratos passíveis de sanções e sancionados.....	97
5 Ocorrência de sanções no período.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
CCQ'S	Círculos de Controle de Qualidade
CEAD	Centro de Educação Aberta a Distância
CEL	Comissão Especial de Licitação
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
IFSC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IN	Instrução Normativa
LAC	Lei Anticorrupção
LDO	Lei De Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NE	Nota de Empenho
PPA	Plano Plurianual
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTRATAÇÕES E TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	17
2.1	O processo de licitação: aspectos gerais.....	17
2.1.1	Contexto normativo da licitação.....	19
2.1.2	Modalidades e tipos de licitações.....	22
2.1.3	Modalidade pregão: uso obrigatório no âmbito da União.....	24
2.2	Contratos administrativos: particularidades.....	26
2.2.1	Características e espécies de contratos.....	28
2.2.2	Cláusulas contratuais: obrigatoriedade e não obrigatoriedade.....	31
2.2.3	Contratos de serviços de terceirização de mão de obra: serviços contínuos.....	33
2.2.4	Duração dos contratos.....	35
2.3	A terceirização	36
2.3.1	Contexto histórico e origem da terceirização.....	36
2.3.2	O advento da terceirização no Brasil.....	41
2.3.3.1	Terceirização na administração pública brasileira.....	46
2.3.3.1.1	Por que terceirizar? Vantagens e desvantagens.....	52
2.4	Conclusão do capítulo.....	59
3	CONTROLE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL: GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO.....	61
3.1	Controle da execução contratual.....	62
3.2	Gestão e fiscalização de contratos administrativos.....	65
3.2.1	Gestor e fiscal: atribuições e atividades.....	68
3.3	Sanção administrativa: prerrogativas da Administração.....	70
3.3.1	Espécies de sanção.....	73
3.4	Conclusão do capítulo.....	75
4	ANÁLISE DO CENÁRIO DE GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO ADMINISTRATIVA DA UFPI.....	77
4.1	Aspectos metodológicos.....	77

4.2	O atual cenário da gestão e fiscalização de contratos da UFPI.....	81
4.2.1	Sistematização de gestão e fiscalização de contratos.....	83
4.2.2	Contratos assinados a partir de procedimentos licitatórios.....	86
4.2.3	Contratos prorrogados, contratos rescindidos unilateralmente e não prorrogados/encerrados.....	87
4.2.4	Aspectos dos contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra da UFPI	90
4.2.5	Postos de trabalho contratados por intermédio de contratos de terceirização de mão de obra.....	92
4.3	Aplicação de sanção ao contratado	96
4.3.1	Comparação entre possibilidades de sanções e sanções efetivadas.....	96
4.3.2	Infrações que determinaram a aplicação de sanção administrativa ao contratado e a ocorrência dessas sanções.....	97
4.3.2.1	Procedimento para apurar a infração.....	98
4.3.2.2	Infrações cometidas.....	99
4.3.2.3	Ocorrências das sanções aplicadas.....	101
4.4	Conclusão do capítulo.....	103
5	CONCLUSÃO FINAL.....	105
	REFERÊNCIAS.....	110
	ANEXO I– Anexo VIII da IN 05/2017 – MPDG.....	118
	APÊNDICE I – Contratos / Procedimento Licitatório.....	126
	APÊNDICE II – Cargos Ocupados Efetivos – UFPI.....	130
	APÊNDICE III – Relatórios de sanções aplicadas no período.....	133

1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Piauí (UFPI), campo dessa pesquisa, é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) sediada na cidade de Teresina, Estado do Piauí, com *Campinas* cidades de Parnaíba, Picos, Floriano e Bom Jesus. A instituição é mantida pela Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI), tendo sido criada pela Lei nº 5.528, de 12 de novembro de 1968, e é financiada por recursos do governo federal (BRASIL, 1968). Por ser uma instituição pública, a UFPI está sujeita às normas que regulamentam a atuação dos órgãos da Administração Pública Federal.

No que concerne à comunidade, conforme o último relatório de gestão disponível, correspondente ao ano de 2016, estima-se uma média de 32.000 alunos e 3.300 servidores, entre efetivos, temporários, em exercício centralizado, provisório ou requisitado, e sem vínculo com a Administração Pública (UFPI, 2016). Trata-se, pois, de uma grande concentração de indivíduos que utilizam os serviços prestados pela UFPI, além de funcionários de empresas contratadas e da comunidade em geral.

Para manter o seu funcionamento e atender ao interesse público, a UFPI conta com uma estrutura que envolve imóveis, móveis, veículos, máquinas e equipamentos, pessoal de apoio e efetivo, entre outros. De acordo com Alexandre e Deus (2017), as organizações públicas somente atingem seus objetivos à medida que possuem uma estrutura adequada, que deve ser suprida com a aquisição de bens e serviços.

Nesse contexto de necessidade de aquisições, especialmente por intermédio de contratações, a UFPI tem celebrado contratos, a exemplo do de serviços contínuos, cuja duração pode se estender por até 60 meses. O serviço contínuo é caracterizado pela sua essencialidade, e busca atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades-fim do órgão ou entidade, onde a interrupção dessas atividades acaba por descontinuar a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão do Órgão (BRASIL, 2008).

Diante disso, e com o intuito de preservar a continuidade do serviço prestado, a UFPI tem optado por prorrogar, quando possível, a vigência de seus contratos, mantendo a regularidade do objeto contratado.

No que concerne ao interesse dessa pesquisa, que diz respeito aos contratos continuados de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, datados até 31 de dezembro de 2017, a UFPI contava com vinte contratos de prestação de serviço de

terceirização de mão de obra, em um universo de noventa e seis contratos de serviços continuados. Tais contratos correspondem a uma despesa média total anual de R\$ 58.794.234,36 (cinquenta e oito milhões, setecentos e noventa e quatro mil, duzentos e trinta e quatro reais, trinta e seis centavos), destinada à contratação de 1482 postos de trabalhos.

Independentemente da quantidade de contratos e dos valores despendidos, é de grande importância que a UFPI utilize mecanismos voltados ao controle de seus contratos, a fim de evitar danos em virtude falta de gerenciamento e de fiscalização.

Dentre os mecanismos de controle existentes, destacam-se a gestão e a fiscalização de contratos. Para Alves (2004), a gestão é responsável, entre outros, pelo reequilíbrio econômico-financeiro, por incidentes relativos a pagamentos, além de questões ligadas à documentação, ao controle de prazos de vencimento, prorrogação etc. É um serviço com características administrativas, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é praticada, obrigatoriamente, por um servidor da Administração, especialmente designado, como determina a lei, para cuidar pontualmente de cada contrato.

Nessa conjuntura, Castro (2010) realizou uma pesquisa envolvendo a atuação do fiscal em contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, no que tange às obrigações trabalhistas. Em seus resultados, concluiu que quanto maior a atuação do fiscal quanto à solicitação de documentos comprobatórios de adimplência de obrigações trabalhistas, menor seria a possibilidade de fraude e inadimplemento por parte do contratado.

Em estudo promovido por Medeiros (2014) sobre a percepção da fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra pelos agentes envolvidos, percebeu, entre outros, que a existência da figura do fiscal é um componente primordial para que empresas sejam penalizadas por descumprimento de cláusulas contratuais.

Em conformidade com os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), nº 859/2006 e 2512/2009, o fiscal designado que for negligente quanto à fiscalização terá parcela de responsabilidade e poderá arcar com os prejuízos causados à Administração:

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos Arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. (Acórdão 859/2006 – TCU – Plenário).

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo [...] tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo [...] (Acórdão 2512/2009 – TCU – Plenário).

Percebe-se, pois, que a atuação do fiscal contribui para afastar fraudes e inadimplementos contratuais e penalizar o contratado que cometer infrações. Por outro lado, a ausência de fiscalização, conforme o TCU, suscita a responsabilização do fiscal e demais consequências. Portanto, denota-se a imprescindibilidade de fiscalizar tais contratos, com o fito de evitar danos ao erário, punindo o contratado que descumprir suas obrigações.

Quanto à violação de obrigações contratuais, cabe à Administração identificar as infrações cometidas pelo contratado e realizar procedimentos que podem resultar ou não em aplicação de sanção administrativa. Nesse caso, a Lei nº 8.666/93 regula que pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado sanções como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993).

Ainda sobre formas de preservar a Administração de danos em licitações e contratos, como fraudes e corrupção, foi editada a Lei 12. 846/2013, Lei Anticorrupção (LAC), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. A edição dessa lei ocorreu em virtude da existência de um problema muito grave que afeta as contratações públicas no Brasil, qual seja a corrupção, que ocorre não somente em nosso país, mas é uma questão central em diversas nações, resultando em um custo muito elevado (GARCIA, 2018).

Os atos que podem ser cometidos contra a Administração estão dispostos no art. 5º da referida lei, a saber: frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo da licitação; impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato da licitação; afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos de contratação, entre outros (GARCIA, 2018).

Seja pela Lei nº 8.666/93 ou pela LAC, verifica-se que há uma preocupação em punir os atores envolvidos em atos ilícitos que prejudiquem o interesse público. Dessa forma, patenteia-se a importância da gestão e fiscalização de contratos a fim de preservar o serviço prestado e evitar prejuízos ao erário, tendo em vista o acompanhamento da execução contratual e a necessidade de apurar infrações cometidas pelos contratados, sancionando-os em caso de constatação.

Levando em consideração os contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra firmados pela UFPI, sendo significativos de análise a gestão e fiscalização de contratos, com destaque para os processos de sanção administrativa referentes a contratos firmados no período de 2014 a 2017, questionou-se: como foram identificadas as infrações determinantes para a aplicação de sanção administrativa aos contratados que prestaram serviços de terceirização de mão de obra na UFPI no período de 2014 a 2017?

Examinada a bibliografia sobre o assunto, definiu-se como hipótese que as infrações foram identificadas por intermédio de ações de fiscalização realizadas pelo fiscal, a qual foi confirmada em parte.

Por se tratar de uma instituição pública de grande abrangência no Estado do Piauí, a escolha da UFPI como campo de pesquisa está alinhada com as orientações da CAPES, segundo as quais se recomenda que o Mestrado Profissional (MP), assim como as demais Pós-Graduações *stricto sensu* na modalidade profissional, esteja voltado para a capacitação de profissionais nas diversas áreas do conhecimento, mediante o estudo de técnicas, processos, ou temáticas que atendam a alguma demanda do mercado de trabalho, com o intuito de agregar um nível maior de competitividade e produtividade a empresas e organizações, sejam elas públicas ou privadas. A CAPES sugere, ainda, que o trabalho final do curso esteja vinculado a problemas reais da área de atuação do profissional-aluno (CAPES, 2017).

À vista disso, e com base nessa recomendação, a UFPI foi selecionada como campo de pesquisa, uma vez que a mestranda desenvolve suas atividades profissionais no setor Gerência de Contratos (GECON), pretendendo, com o resultado da pesquisa, oferecer à UFPI um diagnóstico sobre as infrações cometidas pelos contratados e as sanções administrativas aplicadas em cada caso.

Trata-se, inclusive, de um estudo de grande relevância social, já que envolve questões relacionadas à despesa pública, uma vez que os contratos realizados pela UFPI são financiados por recursos públicos destinados para tal finalidade. Portanto, perscrutar fatos que envolvem a gestão e a fiscalização de contratos oportunizam manter o cidadão informado sobre a aplicabilidade dessas verbas.

Ademais, traz informações sobre o cumprimento de determinações legais pela UFPI, especialmente no que se refere ao controle sobre as ações do particular, no caso, o contratado, que recebe recursos públicos para realizar a prestação de serviço para o qual foi selecionado em processo licitatório.

Quantos às infrações e sanções pesquisadas estão relacionadas tão somente aos contratos de prestação de serviço de terceirização de mão de obra, em consequência do

crescimento da terceirização no setor público a partir da década de 1990, e por serem os contratos com execução contratual e supervisão mais complexas, uma vez que além da prestação do serviço, o contratado deve, conforme apontado por Vieira et al. (2015), ser fiscalizado, disponibilizando, entre outros: a relação nominal dos empregados para comparar com o previsto no contrato e demonstrar o valor faturado; a folha de pagamento para identificar se foram efetuados e recolhidos os encargos sociais e FGTS dos funcionários; comprovante de que está com as regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias de cada funcionário atualizadas, e pagamento de salários e benefícios de acordo com o previsto em lei etc.

Diante desse cenário, a investigação em torno da gestão e fiscalização, com foco na identificação das infrações que determinam a aplicação de sanção ao contratado traz relevantes considerações para a UFPI, que poderá utilizar os frutos desse estudo como suporte para tomada de decisões e gerenciamento de riscos, uma vez que o resultado aponta os motivos (infrações cometidas) de forma sistematizada, os quais levaram o contratado a ser punido com sanção administrativa e, principalmente, como tais infrações foram estruturadas.

Justifica-se a escolha do período de 2014 a 2017 em virtude de o setor de Gerência de Contratos ter sido implantado em fevereiro de 2014, coordenando as atividades que envolvem os contratos de serviços continuados. Estendeu-se até 2017 por se o ano em que se iniciou a pesquisa, então se vislumbrou a possibilidade de existência de dados igualmente nesse período.

Trata-se de uma investigação que se propõe a esmiuçar alguns aspectos da gestão e fiscalização de contratos, com maior destaque para os processos administrativos de sanção administrativa referentes aos contratos de serviços de terceirização de mão de obra da UFPI, a fim de compreender como as infrações cometidas pelo contratado são identificadas. Para tanto, foram abordados temas relacionados a contratações e terceirização no setor público; controle da execução contratual por meio da gestão, fiscalização e sanção; e, por fim, análise do cenário da gestão, fiscalização e sanção administrativa da UFPI, a partir dos dados da instituição.

Para responder à questão da pesquisa, delineou-se um objetivo geral, que consiste em analisar a gestão e fiscalização de contratos da UFPI no período de 2014 a 2017. A partir do objetivo geral, desdobraram-se alguns objetivos específicos, com o propósito de melhor entender o ambiente em que se realizou a pesquisa, a saber: compreender as especificidades do processo de contratação e terceirização no setor público brasileiro; compreender a importância da gestão e fiscalização de contratos para uma adequada execução contratual,

identificando sua relação com a aplicação de sanção administrativa ao contratado; apresentar um panorama dos contratos de serviços continuados da UFPI, e dos aspectos da gestão e fiscalização destes no período de 2014 a 2017; verificar como são identificadas as infrações cometidas pelo contratado; e identificar quais as espécies de sanções administrativas aplicadas aos contratados que prestam serviços de terceirização de mão de obra da UFPI, para examinar a frequência de ocorrência das sanções e seus aspectos legais.

A metodologia da pesquisa foi caracterizada por possuir aspectos de estudo documental com abordagem qualitativa, já que se trata de verificação de documentos, ou seja, foram manuseados processos e documentos oficiais para a coleta de dados. Em relação à análise e ao tratamento destes, foram empregadas técnicas de análise de conteúdo para fins exploratórios e de verificação, a fim de confirmar a hipótese inicialmente estabelecida.

Para tanto, o presente estudo foi organizado em quatro capítulos, sendo o primeiro a introdução, que disserta sobre o tema pesquisado, apontando a justificativa para a pesquisa, o objeto de estudo, os objetivos geral e específico, a metodologia.

O segundo capítulo abordou as contratações e a terceirização no setor público brasileiro. Buscando uma compreensão mais acurada acerca do assunto, esse capítulo foi dividido em três sessões, quais sejam: o processo de licitação – aspectos gerais; contratos administrativos – características e tipos; e a terceirização.

No terceiro capítulo, evidenciou-se o controle da execução contratual: gestão, fiscalização e sanção, subdividindo-se em quatro sessões, a saber: o controle da execução contratual; gestão e fiscalização de contratos administrativos; gestor e fiscal – competências e atribuições; e sanções administrativas – prerrogativas da Administração e aplicabilidade.

Já o quarto capítulo descreveu o atual cenário da gestão e fiscalização de contratos da UFPI. Visando a um detalhamento do assunto, esse capítulo foi desmembrado em quatro seções: inicialmente, tratou-se de aspectos metodológicos, do atual cenário de gestão e fiscalização de contratos da UFPI; em seguida, exploraram-se as aplicações de sanções aos contratados; por fim, sobrelevaram-se a conclusão final do estudo.

2 CONTRATAÇÕES E TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O presente capítulo aborda a forma como a Administração Pública realiza seus processos com vistas à aquisição de bens e serviços, mediante procedimentos de licitações e contratos. Ademais, descreve o surgimento da terceirização no mundo, a qual se expandiu até ser implementada na Administração Pública brasileira, a exemplo da Universidade Federal do Piauí. O objetivo é discursar sobre o processo de licitações, contratações e terceirização no setor público, a fim de compreender as especificidades de cada um desses processos e entender o contexto em que estão inseridos na Administração Pública.

Para tanto, o capítulo foi subdividido em três partes, além dessa introdução e da conclusão: a primeira tem como conteúdo o processo de licitação e seus aspectos gerais; a segunda trata das características e dos tipos de contratos administrativos; e a terceira aborda a terceirização e sua origem, assim como o seu advento no Brasil e na Administração Pública nacional, finalizando com os motivos para terceirizar, evidenciando suas vantagens e desvantagens, tendo em vista que a pesquisa envolve dados referentes a contratos de serviços de mão de obra terceirizada.

2.1 O processo de licitação: aspectos gerais

Para atender ao interesse público, a Administração Pública deve manter uma estrutura predial, administrativa e de apoio que dê o suporte necessário para o desenvolvimento de suas atividades meio e fim. Para implantar e desenvolver essa estrutura e atingir os objetivos propostos, é indispensável a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações, por intermédio de contratações (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

À vista disso, a Administração Pública é detentora de uma função árdua e complexa, qual seja manter o equilíbrio social e gerenciar a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. “Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo” (CARVALHO, 2017, p. 441).

Nessa via, a aquisição de obras, serviços e afins, quando contratadas com terceiros, deve ser cumprida mediante procedimento licitatório. É importante enfatizar que embora a

licitação seja a regra, em algumas circunstâncias previstas na lei, sua realização poderá ser dispensada ou inexigível¹ (ALEXANDRE; DEUS, 2017; CARVALHO, 2017).

O procedimento licitatório refere-se à instauração de um processo administrativo que a Administração Pública emprega, assim como as demais pessoas indicadas pela lei, com o objetivo de assegurar uma competição isonômica, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável. É por intermédio de critérios que transmitem objetividade e impessoalidade que a licitação, ao ser finalizada, permite que haja a celebração de contratos ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico, atendendo ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2017; OLIVEIRA, 2017).

Ao realizar uma licitação, o órgão pretende escolher a proposta que lhe seja mais vantajosa, e isso não quer dizer, necessariamente, que seja a mais econômica, uma vez que o excesso de economia pode prejudicar a qualidade final da obra, bem ou serviço adquirido. A licitação busca evitar, em atendimento ao princípio da impessoalidade, que os gestores públicos adotem critérios pessoais ou políticos na escolha dos contratados. Para tanto, são ofertadas oportunidades iguais a todos aqueles que têm interesse em contratar com o órgão (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Para Oliveira (2017), por ser um processo administrativo, a licitação deve atender aos princípios constitucionais, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que estão previstos no art. 37, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). O referido autor acrescentou, inclusive, que outros princípios infraconstitucionais devem ser observados, a exemplo daqueles previstos no art. 3º da Lei 8.666/1993, atinentes aos princípios do art. 37, *caput* da CRFB, acrescidos dos princípios da igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos.

A própria licitação é consagrada como um princípio a ser percebido pela instituição pública, de modo a representar que o contratante não tem direito à livre escolha do contratado. Diante disso, “não há uniformidade de pensamento entre os autores no tocante ao elenco de princípios que regem o procedimento licitatório” (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 278).

¹DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

2.1.1 Contexto normativo da licitação

Em relação ao contexto normativo, algumas legislações fazem referência à licitação. No campo constitucional, três normas discorrem sobre ela: a primeira estabelece de quem é a competência para legislar sobre licitação e contratação; a segunda consagra a regra geral da licitação, admitindo que a lei estabeleça exceções; e a terceira atribui ao legislador o *know-how* para formular o estatuto próprio das empresas estatais econômicas, as quais possuirão especificações próprias de licitações e contratos (OLIVEIRA, 2017).

Nessa ordem,

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 173. [...] § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...]III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988).

É válido sublinhar, em relação ao Art. 22, que aborda a competência para legislar, que quando as normas da União forem gerais, sua amplitude alcançará todos os entes federativos. No entanto, estes poderão expedir diretrizes específicas que tratem da regulamentação de seus procedimentos licitatórios, as quais devem observar as normas genéricas dispostas na legislação federal (CARVALHO, 2017).

Em âmbito infraconstitucional, outras normas igualmente indicam legislações com alguma menção ao processo de licitação, em maior ou menor intensidade. Entre os exemplos, estão a Lei 8.987/1955 e a Lei 11.079/2004, que tratam das concessões do serviço público; e as Leis 9.427/1996, 9.472/1997 e 9.478/1997, das agências reguladoras (OLIVEIRA, 2017).

Em meio a essa multiplicidade de regras, Oliveira (2017) aduziu que cabe destaque à Lei 8.666/1993, à Lei 10.520/2002 e à Lei Complementar 123/2006. Por sua vez, Carvalho (2017) sobrelevou que as Leis 8.666/93 e 10.520/02 (Lei do Pregão), foram expedidas em atendimento ao dispositivo constitucional, apresentando as modalidades e os tipos de licitação,

bem como definindo o seu procedimento e as hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Assim, com um texto normativo amplo, estas são conhecidas como *leis gerais de licitações*.

No tocante ao princípio da igualdade, de acordo com Meirelles (2014), a Lei Complementar 123/2016 (que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências), garante às microempresas e empresas de pequeno porte um tratamento diferenciado, onde estas são favorecidas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal benefício proporciona às referidas empresas, especialmente nos processos licitatórios, a inclusão e a participação de forma igualitária.

Em se tratando de norma específica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) expediu a Instrução Normativa (IN) nº 05, de 26 de maio de 2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes a serem observadas quanto ao procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, ou seja, a terceirização. A referida IN, que entrou em vigor a partir de 25 de setembro de 2017, indica situações pontuais sobre como se deve atuar nos procedimentos de licitações e contratos (BRASIL, 2008).

Consoante Oliveira (2017, p. 32), “os procedimentos adotados na licitação devem observar fielmente as normas contidas na legislação (art.4º da Lei 8.666/1993). O referido princípio decorre do princípio constitucional do devido processo legal.” Com o conhecimento sobre a base legal adequada ao processo licitatório, a Administração Pública está apta a iniciar o processo mediante o cumprimento de fases específicas.

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (BRASIL, 1993).

A primeira etapa do procedimento licitatório é a fase que concentra os atos de planejamento de aquisição. É nela que o gestor público definirá as demandas e relacionará o que deseja adquirir, com todas as suas especificidades. Intitulada de *fase interna ou preparatória*, seu objetivo é compreender os atos necessários para a abertura do processo licitatório, definindo o objeto a ser licitado, o tipo, a modalidade de licitação, as diretrizes, as justificativas etc. (VIEIRA et al., 2015). Destarte, “é composta por todos os atos praticados antes da convocação dos interessados para participarem do certame” (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 291).

Ainda de acordo com Vieira et al. (2015), a fase interna compreende, entre outros enfoques, um aspecto de extrema relevância, que é o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001.

De acordo com o TCU (2010), a chegada da LRF impôs ao gestor público exigências na condução do procedimento licitatório, tendo em vista, principalmente, os casos em que houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Por conseguinte, para a realização do procedimento licitatório, é exigida a emissão de nota de empenho; a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes; e declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Então, é inescusável que a Administração Pública realize a estimativa da despesa e faça um estudo sobre o seu impacto financeiro como pré-requisito para a aquisição de bens, obras ou serviços (TCU, 2010).

A outra fase do procedimento licitatório é a chamada *fase externa*. É iniciada a partir da publicação, no Diário Oficial da União (DOU), nos jornais e nos sites das instituições, do ato convocatório (VIEIRA et al., 2015). Portanto, “inicia-se essa fase mostrando aos interessados como participarão da disputa, através da publicação do edital” (CARVALHO, 2017, p. 472).

A divulgação, por meio de publicação desse ato, atende ao princípio da publicidade, estipulando os prazos para impugnação do ato convocatório, de recursos, técnicas de condução de reuniões da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Comissão Especial de Licitação (CEL) e do pregoeiro, com sua equipe de apoio (VIEIRA et al., 2015).

Logo, trata-se de atos que antecedem a convocação dos interessados, tais como: designação da comissão de licitação; especificação do objeto a ser licitado; pesquisa de preços; elaboração de projeto básico (quando for o caso); redação da minuta do edital e do contrato; realização de audiência pública (nos casos previstos na lei) etc. É na fase interna que são preenchidos os requisitos necessários para o bom andamento da etapa posterior (fase externa) e, por consequência, para o êxito ao final do procedimento (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Corroborando Vieira et al. (2015), para melhor apresentar os atos que são realizados nas fases internas e externas do procedimento licitatório, estes foram dispostos em uma linha do tempo, relativa ao processo de aquisição (que compreende desde os estudos preliminares

para aquisição do objeto até o término do contrato), de forma sequencial, indicando todas as fases dos procedimentos envolvidos, demonstradas na figura 1, a seguir.

Figura 1 – Linha do tempo de processo de aquisição

LINHA DO TEMPO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO		
T1-FASE INTERNA	T2-FASE EXTERNA	T3-ASS.DO CONTRATO
I	I	I
T1:	T2	T3
Requisição e definição do objeto Tempo1	Publicação do edital Tempo2	Início da vigência contratual Tempo3
1Especificação e estudo preliminar	Impugnações e recursos	Assinatura do contrato
2Plano de trabalho(serviços)		Alterações contratuais
3Elaboração do PB ou TR		Penalidades
4Aprovação do PB ou TR		Término do contrato
4.1Consulta Pública(se for o caso)		
5Pesquisa de preços no mercado		
6Informação de disponibilidade orçamentária e classificação contábil		
7Autorização do processo		
8Nomeação dos condutores da licitação (CPL) ou pregoeiro e equipe		
9Elaboração do edital e minuta contratual		
10Análise jurídica das minutas		
11Ajustes e expedição do edital		
Obs.:Dependendo do grau de dificuldade noTempo1, poderá ser incluída uma etapa de consulta pública para melhor compreensão das especificações que definirão o objeto, o que implicará maior prazo para a realização do certame.		

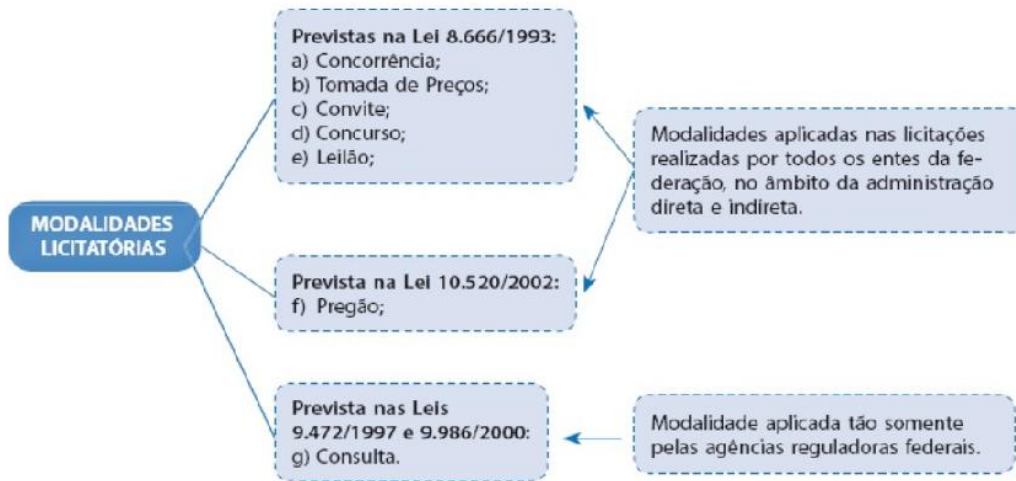
Fonte: Vieira et al. (2015, p. 94).

2.1.2 Modalidades e tipos de licitações

É durante a sistematização do procedimento licitatório que se identifica e define a modalidade mais compatível com a licitação proposta pela Administração Pública. “As modalidades de licitação referem-se aos procedimentos e formalidades que deverão ser observadas pela Administração Pública em cada licitação” (OLIVEIRA, 2017, p. 107).

Na Lei 8.666/1993, são apresentadas cinco modalidades licitatórias, ilustradas na Figura 2: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Nove anos após a sua instituição, foi editada a Lei 10.520/2002, que criou outra modalidade licitatória, o pregão. Completando as modalidades existentes, as Leis 9.472/1997 e 9.986/2000 previram uma sétima modalidade, a consulta, aplicável apenas no âmbito das agências reguladoras federais. Já as seis primeiras modalidades licitatórias citadas podem ser utilizadas por todos os entes da federação, tanto na Administração Direta quanto Indireta (ALEXANDRE; DEUS, 2017; ALEXANDRINO; PAULO, 2017; OLIVEIRA, 2017).

Figura 2 – Modalidades licitatórias



Fonte: Alexandre; Deus (2017, p. 304).

De acordo com Meirelles (2014), as modalidades são espécies das quais a licitação é o gênero, então os seus preceitos genéricos se aplicam a todas as modalidades, e as diferenças entre elas estão nas particularidades inerentes a cada uma. Nessa esfera, Oliveira (2017) frisou as particularidades que envolvem a concorrência, a tomada de preço e o convite, as quais envolvem o vulto econômico estimado para a realização do futuro contrato.

Em consonância com Di Pietro (2008), os critérios para a escolha da modalidade adequada estão dispostos no artigo 23 da Lei 8.666, combinados com a interpretação do art. 22. Para utilização do pregão, adota-se aquele definido na Lei 10.520, que em seu art. 9º dispõe que a Lei 8.666 deverá ser utilizada subsidiariamente.

Além das modalidades de licitação, existem os tipos de licitação. Enquanto as modalidades de licitação estão relacionadas com a estrutura de seus procedimentos, os tipos correspondem ao critério de julgamento de suas propostas. Assim, conforme definidos nos artigos 45 e seguintes da Lei 8.666/93, os tipos estão divididos em licitação *menor preço*, *melhor técnica*, *técnica e preço* e *maior lance* (CARVALHO, 2017).

Os referidos tipos são aplicáveis a todas as modalidades de licitação tratadas na Lei 8.666/1993, exceto concurso, uma vez que nesta há uma estipulação prévia de prêmio ou remuneração e implica em aceitação tácita pelo participante (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Vale sobressair que “o tipo menor preço deve ser a regra geral nas licitações para contratação de obras, serviços, compras, locações e fornecimento (e não é demais lembrar que no caso do pregão, disciplinado pela Lei 10.520/2002, o tipo menor preço é obrigatório, sem exceção)” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 742).

Garcia (2018), Carvalho (2017), Alexandre e Deus (2017), Alexandrino e Paulo (2017) definiram os tipos de licitação, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de licitação

TIPO	DEFINIÇÃO
Menor preço	Utilizado quando a instituição tem que selecionar a proposta de melhor preço, o que não pode ser confundido com o menor valor monetário, uma vez que podem existir situações em que pagar o valor mais alto proporcionará à Administração Pública vantagens maiores. O artigo 46 da Lei 8.666/93 determina que esse tipo deve ser utilizado para as compras.
Melhor técnica	Utilizado quando se trata de licitação onde a qualidade do produto a ser adquirido ou do serviço a ser prestado é o critério para julgamento. De acordo com o previsto no artigo 46 da Lei 8.666/93, sua utilização está reservada para aquisição de serviços de natureza intelectual ou para serviços de informática. Tanto no tipo melhor técnica quanto no técnico e preço, a seleção da proposta vencedora é realizada por intermédio de uma avaliação conjunta de atributos de qualidade e preço.
Técnica e preço	Utilizada quando a variação de qualidade do produto a ser adquirido ou do serviço a ser prestado refletir na satisfação das necessidades do Estado. Nesse caso, será feita uma análise tanto de preço como da qualidade, a fim de fazer a melhor escolha do vencedor.
Maior lance	Utilizada para alienação pela Administração Pública de bens e direitos, e é utilizada para a modalidade leilão. Esse tipo de licitação utiliza sempre como critério de escolha do vencedor aquele que der o maior lance, podendo ser igual ou superior ao valor da avaliação feita pelo ente público.

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Diante do exposto no quadro acima, a escolha do tipo de licitação é condição indispensável para a conclusão, com êxito e eficiência, do procedimento licitatório. Para Meirelles (2014), a licitação é o procedimento imediatamente anterior à assinatura do contrato administrativo, de forma que este é sequência lógica da licitação.

No entanto, para o mesmo autor, a licitação é somente um procedimento administrativo preparatório para a realização de futuro ajuste, ou seja, não confere ao vencedor qualquer direito à contratação, mas apenas uma expectativa de direito, de forma que, concluída a licitação, a instituição pública não ficará obrigada a celebrar o contrato, mas se decidir celebrar, há de ser com o vencedor do certame.

2.1.3 Modalidade pregão: uso obrigatório no âmbito da União

De acordo com Meirelles (2014), a utilização do pregão, conforme o art. 1º da Lei 10.520, não é obrigatória, uma vez que permite ao administrador utilizá-lo ou não, tendo em vista que o referido artigo prevê que o pregão “poderá” ser adotado para a aquisição de bens e serviços comuns, facultando a sua utilização. Entretanto, no âmbito específico da União, o art.

4º do Decreto 5.450/2005 estipulou que para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a utilização da modalidade pregão e, preferencialmente o pregão eletrônico.

Embora inicialmente o pregão se apresentasse sob a forma facultativa, no âmbito da União ele se tornou obrigatório. Nesse contexto, tal obrigatoriedade se estende à UFPI por ser um órgão da Administração Pública Federal.

O pregão apresenta-se de duas formas: presencial (com a presença física dos participantes); e eletrônico (sem a presença física dos participantes), que é aquele operacionalizado por intermédio da tecnologia da informação e do uso da *internet*, devendo ser este último preferencialmente utilizado (MEIRELLES, 2014).

Para Carvalho (2017), o pregão surgiu com a finalidade de aperfeiçoar o regime de licitações, conduzindo a uma maior competitividade e ampliando a oportunidade aos interessados em participar das licitações, contribuindo para tornar os procedimentos para a habilitação e demais etapas menos burocráticas, e tornar mais célere, visando à conquista de contratações com preços mais baixos pelos entes da Administração Pública. Em virtude disso, o pregão não só proporciona maior agilidade nas contratações públicas como também concorre para a redução de gastos.

No tocante ao pregão sob a forma eletrônica, Justen Filho (2005) constatou que além de reduzir custo para a organização fornecedora, tem outra finalidade fundamental: reduzir os custos para a gestão pública, uma vez que aumenta o número de participantes e a respectiva competição entre os interessados. Ainda de acordo com o autor, essa modalidade de licitação tende a reduzir os riscos de fraudes e de formação de cartéis nos processos licitatórios.

As vantagens do pregão vêm sendo constatadas em estudos sobre o tema. De acordo com Rodrigues Junior (2012), em pesquisa realizada por ele em 2008, foi identificado que o pregão apresenta os diversos benefícios a que este se propõe, mediante recursos e rotinas que proporcionam maior economicidade aos cofres públicos e maior rapidez ao procedimento licitatório. Os dados encontrados revelaram que no primeiro semestre 2007, a economia foi de R\$ 597 milhões. Em 30 janeiro do de 2008, o governo federal já havia economizado mais de 3 bilhões com o pregão eletrônico, resultando em 12,7% de economia, em média.

Logo, a referida pesquisa demonstrou que, além de êxito no cumprimento do princípio legal da economicidade, a redução do prazo médio para contratar oportunizou celeridade em relação ao prazo para conclusão da licitação. Enquanto o pregão leva, em média, de 17 a 20 dias para iniciar e terminar a licitação, nas demais modalidades, os prazos médios são mais estendidos: convite – 22 dias; tomada de preços – 90 dias; concorrência – 120 dias.

Em outro estudo, empreendido por Ferreira, Medina e Reis (2014), verificou-se que a tecnologia da informação utilizada garante ao pregão transparência e celeridade, além de proporcionar um custo menor aos cofres públicos. Constatou-se, pois, que a celeridade atingida no pregão resulta da redução do prazo de efetivação das compras, que dura, em média, 17 dias, dada a inversão de fases do processo e a desburocratização do procedimento.

O estudo denotou, ainda, que o pregão fomenta a redução de preços, por admitir a negociação entre a Administração Pública e o participante. Concluiu-se, portanto, que essa modalidade e reveste em economia e redução de custo e tempo, proporcionando eficiência aos contratos administrativos.

Por fim, após a realização do pregão, assim como de qualquer modalidade de licitação, o órgão poderá proceder com os procedimentos para assinatura do contrato, conforme estabelecido no edital.

2.2 Contratos administrativos: particularidades

Por meio de seus agentes, a Administração Pública deve expressar sua vontade de realizar as atividades administrativas e atender ao interesse público, podendo ser de forma unilateral (atos administrativos), bilateral (contratos da Administração) ou plurilateral (consórcios e convênios) (OLIVEIRA, 2017).

Nesse momento, cabe destaque e discussão a manifestação de vontade bilateral (contratos da Administração), pois nela se enquadram os contratos administrativos que fazem parte dessa pesquisa. Para Di Pietro (2011), contratos da Administração é uma expressão utilizada amplamente para abarcar todos os contratos que a Administração Pública celebra, tanto sob o regime de direito público quanto de direito privado.

Dessa maneira, corresponde a uma expressão utilizada para designar apenas os ajustes que a Administração Pública, nessa qualidade, celebra com o particular (pessoa física ou jurídica) ou com outra entidade da Administração Pública para a consecução de fins públicos, seguindo o regime jurídico de direito público. Assim, “[...] a expressão “contratos da administração” (sentido amplo) engloba os contratos administrativos e os contratos de direito privado celebrados pelo poder público” (CARVALHO, 2017, p. 3).

Na visão de Carvalho (2017), a legislação, em diversas ocasiões, trouxe confusão entre os termos *contratos administrativos* e *contratos da Administração*. Entretanto, o entendimento mais utilizado pelos doutrinadores é de que este último é o gênero do qual os contratos administrativos são espécie.

Alexandrino e Paulo (2017) pactuam do mesmo entendimento de Carvalho (2017), segundo o qual os contratos administrativos são espécie do gênero *contrato* e têm como distinção o fato de a Administração Pública estar em um dos extremos como poder público, predominando a submissão ao regime jurídico de direito público.

Os supracitados autores ressaltaram, igualmente, que embora os contratos administrativos sejam regidos principalmente por normas de direito público, é imprescindível a livre manifestação de vontade do particular para a realização do vínculo contratual, especialmente porque o regime de direito público é caracterizado pela existência de prerrogativas especiais para a Administração Pública.

À vista disso, o direito privado é aplicado subsidiariamente nos contratos administrativos, uma vez que é na teoria geral dos contratos que eles buscam seus elementos essenciais, nos quais a Administração Pública agrega suas prerrogativas, a exemplo da bilateralidade dos contratos e da comutatividade. Não obstante, os contratos da Administração que são regidos pelo direito privado ficam submetidos às normas do direito civil – o qual traça toda a regulamentação contratual –, atuando o ente estatal sem qualquer dos benefícios de Estado (CARVALHO, 2017).

Consoante Meirelles (2014), o contrato administrativo conta com peculiaridades que o distinguem do contrato privado, correspondendo a um acordo de vontades firmado entre as partes de forma livre, onde são criados direitos e obrigações recíprocas, entendendo-se, ainda, como um negócio jurídico bilateral e comutativo, de forma que as partes envolvidas absorvem a obrigação de assumir mutuamente encargos e vantagens equivalentes.

Assim, o contrato administrativo corresponde a um “ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração” (MEIRELLES, 2014, p. 230).

A Figura 3 demonstra algumas características pertinentes aos contratos administrativos e aos contratos privados.

Figura 3 – Características dos contratos (administrativo e privado)

CONTRATO ADMINISTRATIVO	CONTRATO PRIVADO DA ADMINISTRAÇÃO
Presença da Administração em um dos polos da relação contratual (regra).	Presença da Administração em um dos polos da relação contratual (regra).
Finalidade pública imediata ou direta.	Finalidade pública mediata ou indireta.
Regido por normas de direito público, aplicando-se o direito privado de modo supletivo.	Regido predominantemente por normas de direito privado, parcialmente derogadas por normas de direito público.
Presença obrigatória de cláusulas exorbitantes, as quais estarão presentes na relação contratual mesmo que não estejam expressas no instrumento contratual.	Não é obrigatória a presença de cláusulas exorbitantes, que somente existirão se constarem expressamente do instrumento contratual.

Fonte: Alexandre; Deus (2017, p. 246).

2.2.1 Características e espécies de contratos

Estudos envidados por Di Pietro (2008) e Alexandre; Deus (2017) demonstraram que os contratos são dotados de características, a saber:

- a) presença da Administração Pública nessa qualidade: nos contratos administrativos, essa Administração apresenta-se à relação contratual na posição de poder público. Por isso, é beneficiada por uma série de prerrogativas ou privilégios que a colocam em posição de supremacia perante o particular, os quais se concretizam nas chamadas *cláusulas exorbitantes*;
- b) finalidade pública: tanto nos contratos de direito privado quanto nos administrativos, a prioridade sempre será a busca pelo atendimento do interesse público, sob pena de desvio de poder;
- c) formalidade ou obediência à forma prescrita em lei: para que o contrato administrativo seja bem elaborado, somente a manifestação da vontade das partes não é satisfatória, sendo imprescindível o cumprimento das formalidades previstas na Lei 8.666/1993. A forma é primordial tanto para o benefício do interessado quanto para a própria Administração Pública, uma vez que permite o controle da legalidade;
- d) procedimento legal: a lei estabelece critérios obrigatórios para a celebração de contratos administrativos, variando de acordo com a modalidade de licitação utilizada. Tais critérios compreendem, além de outras medidas, autorização legislativa, justificativa de preço, motivação, autorização pela autoridade

competente, indicação de recursos orçamentários e licitação. Vale ressaltar que os contratos privados firmados pela Administração Pública devem cumprir o mesmo procedimento legal, sob pena de nulidade;

- e) natureza de contrato de adesão: todas as cláusulas que compõem os contratos administrativos são estabelecidas unilateralmente pela Administração Pública. O edital de licitação deve apresentar a minuta do contrato a ser celebrado, de modo que o licitante possa conhecer previamente as cláusulas. Dessa forma, o fato de o licitante apresentar sua proposta equivale à aceitação dos termos contratuais estabelecidos por esta Administração, que sempre estabelecerá as cláusulas contratuais, mesmo em situações em que o contrato não é precedido de licitação, pois está vinculada às normas e ao princípio da indisponibilidade do interesse público;
- f) caráter *intuitu personae* (pessoalidade): durante o procedimento licitatório, as características pessoais do contratado são analisadas e levadas em consideração. É com base nelas que os contratos administrativos são firmados. Em regra, é vedada a subcontratação total ou parcial do objeto contratado, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, cuja desobediência é motivo para rescisão contratual, conforme expresso no art. 78, VI, Lei 8.666/1993. No entanto, a regra sofre exceção no art. 72 da mesma lei, o qual prevê a possibilidade de subcontratação de partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração Pública. Ocorre que para tal exceção ser utilizada, deve-se conjugar o art. 72 com o art. 78, inciso VI, compreendendo que tal situação somente é possível caso esteja claramente expressa no contrato;
- g) presença de cláusulas exorbitantes: as cláusulas exorbitantes são assim denominadas porque colocam uma das partes, no caso a Administração Pública, em posição de supremacia em relação ao contratado, por intermédio de prerrogativas e privilégios. São cláusulas que se existissem em contratos entre particulares, seriam consideradas inviáveis, mas sempre farão parte dos contratos administrativos, mesmo que implicitamente, concedendo posição de superioridade à esta Administração em relação aos contratos firmados com os particulares;
- h) mutabilidade: a característica de mutabilidade do contrato administrativo pode resultar tanto de cláusulas exorbitantes – que conferem à Administração Pública o poder de alterar ou rescindir unilateralmente o contrato ou, ainda, rescindi-lo antes

do prazo determinado, atendendo ao interesse público –, quanto de outras circunstâncias, como as trazidas pelas teorias da imprevisão e fato do príncipe.

Em consonância com Alexandre; Deus (2017), não há unanimidade na doutrina em relação às características dos contratos administrativos, nos quais também estão presentes:

- **bilateralidade:** nos contratos, sejam de direito privado ou de direito público, são imperativas as manifestações bilaterais de vontade da Administração Pública (dita contratante) e do particular (que será contratado), ao contrário dos atos administrativos, onde esta Administração manifesta unilateralmente sua vontade;
- **consensualidade:** tal característica resulta da existência de um acordo de vontades, pois não há ato impositivo;
- **onerosidade:** devido ao fato de o contrato possuir valor econômico estipulado;
- **comutatividade:** essa característica corresponde à existência de prestações equivalentes (proporcionais) do contratante e do contratado, de forma que as prestações futuras são previamente definidas e conhecidas;
- **caráter sinalagmático:** uma vez que constitui obrigações recíprocas para a Administração Pública que contrata e para o particular (contratado);

No que concerne às espécies de contrato, para Carvalho (2017), a Lei 8.666/93 regulamenta os contratos administrativos enquadrando-os em três espécies: os contratos de execução de obras; os de prestação de serviços; e os contratos de fornecimento de bens. Acrescentou o referido autor que, além dessas três espécies, a legislação pertinente e a doutrina habitualmente apontam a existência de outras espécies, como os contratos de concessão, os contratos de permissão de serviços públicos e os contratos de gestão.²

Assim, Carvalho Filho (2017) afirma que não há uniformidade entre os autores sobre as espécies de contrato, e que o próprio Estatuto não as apresenta com clareza, o que seria de se esperar, dando margem a algumas dúvidas entre os intérpretes. Nesse sentido, as possíveis espécies que refletem os contratos administrativos estão apresentadas no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Espécies de contrato

ESPÉCIE	DEFINIÇÃO
Contratos de Obras	Contratos de obras são aqueles em que o objeto contratado é a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de determinado bem público. Ex: construção de edifícios, escolas, e outros prédios públicos.
Contratos de serviços	Consideram-se contratos de serviço, conforme art. 6, II, da Lei 8666, aqueles que visam à atividade destinada a obter uma utilidade concreta de interesse da Administração Pública. Algumas dessas atividades são mencionadas na Lei. Ex: atividades de conservação, reparação, conserto, transporte, operação, manutenção, demolição, seguro,

² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2017.

	locação de bens, e outras.
Contratos de fornecimento (compras)	São utilizados para aquisição de bens móveis necessários à execução de serviços administrativos. Tais bens são dos mais variados tipos, em razão da diversidade de atividades da Administração Pública. Exemplo de bens, no caso de hospitais: medicamentos, instrumentos cirúrgicos e hospitalares, equipamentos etc. Os bens são adquiridos de acordo com a necessidade individual de cada órgão da Administração Pública.
Contratos de concessão e de permissão	O entendimento de concessão corresponde à ideia de que alguém, que tem a titularidade de alguma coisa, transfere para outra as faculdades relativas a essa titularidade. Nesse caso, figura como titular dos bens o próprio Estado, e como destinatário das faculdades, o particular. A permissão de serviços públicos, que também é disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, assim como as concessões de serviços públicos, tem por objeto a execução de certo serviço público cuja delegação é resultante de descentralização administrativa.
Contratos de alienações e locações	Compreende-se que as alienações da Administração Pública são realizadas por contratos privados (compra e venda, doação, permuta, dação em pagamento). Dessa forma, a Administração Pública deve observar o cumprimento de algumas determinações sem, no entanto, descaracterizar a natureza privada do ajuste. As locações também são contratos de direito privado, sendo esta Administração locadora ou locatária. Nesse último caso, não há norma na disciplina locatícia que retire do locador seus poderes legais. Como locadora, a Administração Pública não pode descaracterizar o contrato de natureza privada, caso esta tenha sido a sua escolha, até porque se ela o desejasse, firmaria contrato administrativo de concessão de uso. Logo, trata-se somente de opção administrativa.
Outras espécies	Alguns doutrinadores apresentam outras espécies de contratos, a saber: contratos de gerenciamento – firmado com empresa que comanda empreendimentos de engenharia; contratos de trabalhos artísticos – visam à realização de obras de arte; contrato de empréstimo público tipo de contrato pelo qual a Administração Pública obtém recursos de particular para atender a situações urgentes e de interesse público.

Fonte: elaborado pela autora (2018).

2.2.2 Cláusulas contratuais: obrigatoriedade e não obrigatoriedade

Tendo em vista a formalidade dos contratos, ao realizar um contrato administrativo, à Administração Pública cabe observar os requisitos mínimos que devem compor esse tipo de ajuste, de acordo com o que determina o Art. 55 da Lei 8666/93, tais como: o objeto; o regime de execução ou a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento; os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; o crédito pelo qual correrá a despesa; as garantias oferecidas, os direitos e as responsabilidades das partes; as penalidades cabíveis e os valores das multas; os casos de rescisão; o reconhecimento dos direitos da Administração Pública, em caso de rescisão administrativa; as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; a legislação aplicável à execução do contrato; e especialmente aos casos omissos, a obrigação do contratado de manter durante a vigência contratual todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Destarte, deverá constar, necessariamente, cláusula que declare competente o foro da sede do órgão público para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 dessa Lei (BRASIL, 1993).

Na acepção de Meirelles (2014), o art. 55, I a XIII, da Lei 8.666, correspondem às chamadas *cláusulas essenciais* ou *necessárias* do contrato, ou seja, aquelas que determinam o objeto do ajuste e estipulam as condições fundamentais para a sua execução. Então, o contrato deve conter essas cláusulas, reputadas indispensáveis, e caso não apresente com clareza a definição de seu objeto e não seja possível conhecer com certeza jurídica os direitos e as obrigações de cada uma das partes, o contrato estará sujeito à pena de nulidade.

O contrato é composto, ainda, pelas cláusulas acessórias ou secundárias, que contribuem esclarecendo a vontade das partes e melhorando a compreensão sobre o ajuste firmado. No entanto, possui caráter dispensável, não afetando o conteúdo do contrato, podendo ser omitidas sem invalidar o ajuste (MEIRELLES, 2014).

Tendo em vista todas as peculiaridades de um contrato administrativo, a Administração Pública é obrigada a realizar contratos em casos decorrentes de concorrência, tomada de preços, dispensas e inexigibilidades, cujos preços estejam nos limites dessas duas modalidades. Outrossim, o contrato é facultativo nos demais casos, podendo ser substituído por outros tipos de instrumentos, de acordo com o caso, como a carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço. Em virtude dessa possibilidade de substituição, com o surgimento do Sistema de Registro de Preços,³ diversos órgãos da Administração Pública têm formalizado contratações oriundas de registro de preços utilizando somente a Nota de Empenho (NE) ou outro documento equivalente em substituição aos termos de contratos (VIEIRA et al., 2015).

Alexandrino e Paulo (2017) afirmaram que as substituições dos termos de contrato por outros instrumentos hábeis, a critérios da instituição pública interessada, são válidas nos casos de compras (de qualquer do valor) com entrega imediata e integral dos bens licitados, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, conforme art. 62, § 4º da Lei 8.666.

Já o TCU interpreta a regra do § 4º, art. 62 da Lei 8.666 de outra forma, assegurando que o termo de contrato é obrigatório nas contratações, das quais resultem obrigações futuras, seja qual for o valor (Ex: compras para entrega futura ou parcelada do objeto, ou contratações

³ A Administração Pública dispõe do registro de preços, que é uma forma simplificada para comprar utilizando as modalidades concorrência e o pregão, sempre do tipo menor preço, de acordo com o estabelecido no art. 7º do Decreto 7.892/2013, com exceção para concorrência do tipo técnica e preço, devidamente fundamentada, conforme previsto no § 1º do referido artigo (VIEIRA et al., 2015, p. 271).

em que o contratado se obrigue a prestar assistência técnica). Outra situação apontada pelo TCU é que as contratações resultantes de licitações realizadas na modalidade pregão são obrigadas a ser formalizadas por meio de termo de contrato, exceto nos casos de compras de qualquer valor com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, e que não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Em relação à contratação de serviços, não há que se falar em substituição do termo de contrato, mesmo nos casos em que a contratação tenha sido oriunda de registro de preços. A contratação de serviços deve observar, obrigatoriamente, a formalização de um termo de contrato, conforme determina o art. 55 da Lei 8.666, com todas as cláusulas essenciais de um contrato (VIEIRA et al., 2015).

2.2.3 Contratos de serviços de terceirização de mão de obra: serviços contínuos

Os contratos de serviços de terceirização de mão de obra, importantes elementos para essa pesquisa, como o próprio nome indica, correspondem a contratos de serviços, especificamente contínuos – visto que a vigência de tais contratos pode ultrapassar o exercício financeiro, com a prerrogativa de serem prolongados a cada 12 meses.

Assim, os contratos de serviços têm duas peculiaridades: podem ser serviços contínuos ou não contínuos. De acordo com o Art. 15 da IN 05/2017, serviço contínuo é aquele que, pela sua essencialidade, busca atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades-fim do órgão ou entidade, onde a interrupção dessas atividades acaba por descontinuar a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão do órgão. Portanto, é todo serviço que se for interrompido comprometerá o funcionamento das atividades-fim da instituição (BRASIL, 2008).

Já os serviços não contínuos, conforme Art. 16 da mesma IN, são aqueles nos quais o contratado tem o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período pré-determinado, podendo este ser prorrogado, desde que haja justificativa, pelo prazo necessário à conclusão do serviço (BRASIL, 2008).

Por conseguinte, os contratos de serviços de terceirização de mão de obra são considerados contratos de serviços contínuos e, portanto, são essenciais para manter a regularidade das atividades prestadas pelo ente público, sem interrupção nessa prestação. Oliveira (2017) exemplificou como sendo serviços contínuos os serviços de limpeza e conservação, de vigilância, de manutenção etc.

Nesse contexto, a terceirização é o instrumento aplicado para a utilização de serviços contínuos que envolvem apoio de mão de obra. Para Vieira et al., (2015, p. 46), “A terceirização é um modelo de gestão em que a Administração Pública contrata os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundida com a contratação de mão de obra.” Portanto, a mão de obra utilizada é vinculada à empresa contratada e não ao órgão contratante.

O próximo tópico desse estudo tratará com mais propriedade sobre a terceirização. Todavia, antecipamos que a terceirização no setor público era realizada somente para serviços compatíveis com cargos extintos relacionados à atividade-meio, mas a partir de 2017, a legislação passou a permitir, em caráter excepcional, a terceirização de qualquer tipo de cargo, extinto ou não.

Como todo órgão, as instituições federais de ensino têm um quadro de pessoal efetivo que desempenha atividades-fim e atividades-meio, vinculadas a cargos definidos na Lei nº 12.677/2012, que dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados a essas instituições. A referida lei elenca todos os cargos que podem fazer parte do quadro efetivo das instituições federais de ensino e relaciona os cargos que já fazem parte do quadro de cargos extintos, e que, portanto, não podem mais fazer parte do quadro efetivo do órgão (BRASIL, 2012).

A Lei nº 9.632/1998, que regulamenta a extinção de cargos, já havia mencionado os cargos passíveis de extinção no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Já a Lei 12.677/12 listou os cargos criados e os extintos, vinculados às instituições federais de ensino (BRASIL, 1998, 2012).

Conforme determina o art. 7º, § 1º, da IN 05/2017, os cargos que foram extintos ou estão em extinção, podem ser contratados de forma indireta, mediante realização de contratos de serviços contínuos, ou seja, contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada (BRASIL, 2008).

A demanda por serviços prestados de forma indireta na Administração Pública é recorrente, uma vez que as atividades relacionadas à manutenção, ao apoio administrativo, à limpeza e à segurança, são imprescindíveis para a realização da atividade-fim do órgão.

Art. 7º Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria.

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998 (BRASIL, 2008).

2.2.4 Duração dos contratos

Quando se trata de duração dos contratos, de acordo com Carvalho (2017), todos devem indicar o prazo de vigência, tanto no edital quanto no próprio instrumento de contrato e, em regra, a lei estabelece que são vedados contratos administrativos por prazo indeterminado.

Deve-se levar em consideração que a duração dos contratos regidos pela Lei 8.666 /93 está condicionada ao orçamento anual, porque tal duração ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários que, no direito brasileiro, são definidos pela previsão orçamentária anual, que deve antever todas as despesas e receitas da entidade no período de um exercício. Assim, para atender à previsão orçamentária, os contratos administrativos devem ter duração máxima de um ano (CARVALHO, 2017).

No entanto, Carvalho (2017) atentou para o fato de que o art. 57 da Lei 8.666/93 define algumas situações excepcionais, nas quais se admite a contratação além do prazo de um exercício, quais sejam:

1. projetos contemplados na Lei do Plano Plurianual: os projetos cujos produtos estejam previstos nas metas estabelecidas no Plano Plurianual podem ter vigência superior a um exercício, podendo, ainda, haver prorrogação, se houver interesse da instituição pública e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
2. prestação de serviços a serem executados de forma contínua: para contratação de serviços de caráter continuado, a lei prevê a possibilidade de prorrogação do contrato por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições que promovem vantagens para a Administração Pública, limitando essas prorrogações ao prazo final máximo de sessenta meses. Aliás, a lei dispõe de uma exceção, em caráter excepcional, amplamente justificada e mediante autorização da autoridade superior, onde o prazo limitado a sessenta meses poderá ser prorrogado por até doze meses. Dessa forma, essa excepcionalidade poderá possibilitar que o acordo atinja o prazo máximo de setenta e dois meses após todas as prorrogações cabíveis;
3. aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática: nessas contratações, pode a duração do contrato atingir até quarenta e oito meses após o início de sua vigência. A lei, mais uma vez, considera que a interrupção para celebração de um novo contrato, ao final de cada exercício, não atende ao interesse público, uma vez que há necessidade contínua de utilização desses serviços pela Administração Pública;

4. contratações previstas nos incisos IX, XIX, XX.VIII e XXXI do art. 24, da Lei 8.666/193: trata-se de situação incluída na lei, por força da Medida Provisória nº 495/2010, convertida na lei 12.349/10. Nessas situações, os contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso a Administração Pública manifeste interesse, e caracterizam-se como situações de dispensa de licitação, possibilitando, portanto, a realização de contratação direta.

Diante disso, cabe dar ênfase aos contratos de serviços contínuos. De acordo com Oliveira (2017), tendo em vista a necessidade permanente do serviço, ou seja, a continuidade de atendimento ao interesse público, é razoável admitir a contratação por prazo superior a 12 meses em vez de realizar novas licitações e contratações anuais, considerando que, nesses últimos casos, geraria custos desnecessários ao erário, descumprindo o princípio da economicidade.

Por sua vez, Carvalho Filho (2017) fez uma importante consideração sobre a terceirização de atividades pela Administração Pública, de que é inteiramente legítimo que o Estado delegue a terceiros algumas de suas atividades-meio, estabelecendo contratos diretamente com a sociedade empresária à qual os empregados pertencem, como nos casos dos serviços de conservação, limpeza e vigilância, os quais admitem a terceirização pelo fato de serem considerados contínuos.

2.3 A terceirização

2.3.1 Contexto histórico e origem da terceirização

Quando pretendemos dividir as tarefas, responsabilidades, ações, atividades, compromissos, pensamos logo na possibilidade de ter alguém por perto, a fim de nos dar o suporte necessário para a realização dos objetivos. Nesse sentido é concebida a terceirização ou *outsourcing*: como a busca de apoio e suporte necessários para a efetivação do que se deseja obter ou alcançar. Assim, o que se deseja, ao passar para um terceiro algumas atribuições, é torná-las mais eficientes, objetivas, sistematizadas, padronizadas, profissionais, ou seja, espera-se que as tarefas sejam melhores executadas por quem terceiriza do que por quem as delegou (VIEIRA et al., 2015).

Contribuindo com essa discussão, Giosa (1997) indicou três entendimentos para o fenômeno da terceirização. O primeiro é de que ela pode ser entendida como uma propensão de transferir para terceiros as atividades que não fazem parte do principal negócio da empresa.

O segundo diz que ela corresponde a um novo jeito de concentrar esforços nas principais atividades da empresa, delegando as atividades complementares para terceiros. E a terceira define que se trata de um processo de gestão onde a empresa repassa algumas atividades para terceiros, com os quais estabelece uma relação de parceria, ficando concentrada somente nas tarefas essencialmente ligadas à atuação principal.

Dito isso, infere-se que a característica crucial da terceirização consiste em repassar para terceiros as atividades que não estão diretamente ligadas ao principal negócio da empresa (CRUZ, 2009).

Para Miraglia (2008), além de a terceirização ser uma forma de organização empresarial que visa à descentralização de atividades, permite ao tomador do serviço a participação na direção e fiscalização do empregado, embora este esteja subordinado à empresa terceirizante.

Considerando que o entendimento de Miraglia (2008) está direcionado para a esfera privada, cabe frisar que na esfera pública federal brasileira isso não é aplicado. Isso porque a legislação infraconstitucional vigente, a IN 05/2017, em seu Art. 5º, alerta que é vedado à Administração Pública ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada como, por exemplo, o mando sobre o empregado da contratada. Ainda de acordo com a IN 05/2017, podem ocorrer exceções, de acordo com o cargo do empregado, desde que previamente definido no edital e no contrato (BRASIL, 2008).

Em relação à origem da terceirização, é válido promover uma breve análise acerca dos fatores que antecederam o surgimento desse fenômeno. Nesse âmbito, desde os primeiros modelos de produção, anteriores ao capitalismo – que consistiam em uma relação de submissão, onde o trabalhador vivia em total subordinação em relação ao detentor dos meios de produção, seja na época da escravidão, com o regime de submissão, seja no regime servil (feudalismo), ou até nas corporações de ofício instituídas na Idade Média – o obreiro sujeitava-se pessoalmente ao seu senhor ou mestre.

Quanto ao regime servil, este teve o apoio da Igreja, que condenava o trabalho escravo. Porém, essa nova forma de servir tinha os mesmos aspectos da escravidão, de forma que o regime servil não passava de uma maneira de escravizar sob uma nova denominação. Então, o servo não era considerado formalmente escravo, mas sua relação com o seu senhor era pautada na dependência social e jurídica completa, exatamente como era a relação entre o escravo e o seu senhor (MIRAGLIA, 2008).

Nesse enquadramento, “na Idade Média, o modelo de produção feudal foi superado pelas corporações de ofício – pequenas organizações dotadas de estrutura hierárquica rígida – instaladas nas cidades burguesas” (MIRAGLIA, 2008, p. 28).

Na Idade Média, mesmo com a ausência de liberdade do obreiro, diante da hierarquia severa das corporações de ofício, notou-se que elas permitiam uma mobilidade social nunca vivenciada. Foi aí que, primariamente, surgiu um comércio, que se fortaleceu por intermédio de feiras e grandes navegações, resultando no surgimento da classe burguesa. Dava-se o início da expansão do comércio (MIRAGLIA, 2008).

No que tange às corporações de ofício e à produção manufatureira e artesanal, apreendeu-se que no período compreendido entre século XVI a XVIII, os artesãos independentes estavam desaparecendo e, em seu lugar, surgiram os assalariados (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Diante dessa sequência de mudanças nos modelos de produção, e com a expansão do comércio, emergiu o paradigma capitalista. Para Boltanski e Chiapello (2009), no último século e meio, o capitalismo teve uma série de definições, mas eles escolheram aquela que enfatiza a necessidade precípua de acumulação ilimitada de capital por meios formalmente pacíficos. Considerando essa posição, o capital é repostado perpetuamente no circuito econômico com o objetivo de extrair o máximo de lucro, de forma que o capital seja aumentado e novamente reinvestido. Esse novo investimento configura a principal marca do capitalismo, aquilo que lhe confere a dinâmica e a força de transformação que fascinaram seus atores ativos e passivos.

Quanto ao processo de revolução industrial, instaurado entre os séculos XVII a XIX, pode-se deduzir que este se expandiu por intermédio do fortalecimento da burguesia capitalista. Naquele período, maquinários foram inventados e houve a implementação da indústria, com destaque para a têxtil. No auge do século XVIII, surgiu o novo modelo de relação de trabalho, a empregatícia. O trabalhador é considerado livre devido à ruptura da sujeição pessoal ao proprietário dos meios de produção, mas juridicamente subordinado a este por implicar ingerência sobre a forma como o obreiro realiza o serviço, porém sem ingerência na vida pessoal (MIRAGLIA, 2008).

Nessa dinâmica, o processo de industrialização concorreu para o surgimento das primeiras formas de terceirização, cujo marco inicial se deu nos Estados Unidos da América (EUA), durante a II Guerra Mundial, quando a indústria bélica, com o intuito de manter um foco no desenvolvimento da produção de armas, delegou para outras empresas, mediante contratação, algumas atividades auxiliares (GIOSA, 1997).

Isso permite dizer que fatores como o capitalismo contribuíram para o surgimento da terceirização, que se tornou alternativa para grandes empresas se apoderarem de maiores fatias de mercado (VIEIRA et al., 2015).

A era industrial foi marcada por diferentes modelos de produção, entre os quais estava o fordista, que despontou nos EUA e, segundo Miraglia (2008), tinha a intenção de racionalizar o trabalho, integrando todas as fases dos processos de produção, onde as indústrias foram organizadas verticalmente, passando a ter responsabilidade por todas as fases da produção, resultando em organizações pesadas e onerosas.

Em conformidade com Motta e Vasconcelos (2002), o sistema fordista era eficiente, mas devido à sua rigidez, não favorecia a inovação e adaptação ao mercado. Devido a essa característica, o padrão fordista foi perdendo força a partir dos anos 1970, entrando em cena o modelo de produção que ficou conhecido como *toyotista*, criado no Japão, a partir da fábrica Toyota.

Para Alves (2011), o toyotismo possuía a maior capacidade de expressar as necessidades que capitalismo mundial estabelecia, dando continuidade ao processo de racionalização do trabalho no século XX, o qual foi iniciado pelo fordismo. Ainda de acordo com o referido autor, o toyotismo é baseado na produção difusa e produção fluida, adotando claramente, como principal tipo de produção, a flexível.

- Produção difusa: corresponde ao estabelecimento de rede de colaboradores, ampliando a terceirização e a rede de subcontratação, impulsionando o aumento do trabalho por encomenda ou, ainda, das formas marginais de trabalho (trabalho em domicílio e trabalho clandestino);
- produção fluida: consiste na implementação de gestão informatizada dos fluxos produtivos com a adoção de equipes polivalente e sistemas de máquinas de produção igualmente polivalentes.
- produção flexível: diz respeito ao engajamento laboral, utilizando-se do “saber-fazer” dos operadores de base e da rede de subcontratação, com o escopo de aprimorar os procedimentos. Refere-se à transformação de operadores em polioperadores, capazes de assumir multitarefas, ocupando diferentes postos de trabalho, intervindo em diferentes tipos de materiais e inserindo-se em diferentes parcelas do processo de trabalho.

Antunes (2011) mencionou um ponto essencial do toyotismo, que é a produção flexível, segundo a qual para efetivar a flexibilização da produção, é essencial flexibilizar também os trabalhadores, que passam a ter seus direitos flexíveis, de modo que a força de

trabalho fica à disposição das necessidades do mercado consumidor. Consoante o mesmo autor, o toyotismo cria sua estrutura partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os por intermédio de horas extras, contratação de trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado.

Nesse sentido, “o espírito do toyotismo incentiva a instabilidade salarial ou a constituição de uma nova precariedade do trabalho que permita, de forma ampla, a contratação de trabalho parcial ou trabalho temporário”(ALVES, 2011, p.51).

Assim, o modelo toyotista de produção surgiu com técnicas opostas ao paradigma fordista/taylorista, fomentando a horizontalização das empresas e do Estado (MIRAGLIA, 2008). Essa forma de organização expandiu-se até chegar ao Ocidente capitalista, tanto em países considerados avançados quanto nos subordinados. Esse modelo, sistema ou forma de organização, possui como características principais, em contraposição ao taylorismo/fordismo, a produção vinculada à demanda e variedade, trabalho em equipe com funções variadas e utilização do princípio *just in time* (que visa ao melhor aproveitamento possível do tempo de produção para restituição de peças e de estoque, repondo mais em menos tempo).

Ao passo que na fábrica fordista, em média 75% da produção era realizada internamente, na toyotista, somente cerca de 25% da produção era realizada em seu interior. Portanto, o toyotismo horizontalizou o processo produtivo, transferindo a *terceiros* grande parte do que anteriormente era produzido dentro da própria fábrica (ANTUNES, 2003).

Diante dessa nova forma de produzir, as empresas perceberam na horizontalização uma oportunidade para enxugar suas estruturas, reduzindo o número de cargos e tornando o processo decisório mais ágil. O uso de *downsizing*⁴ pelas empresas acarretou um esforço de mudança entre as grandes organizações, que estavam perdendo mercado para pequenas e médias empresas, tendo em vista as novas demandas e inovações de mercado, cujo centro das atenções era o cliente (GIOSA, 1997).

A nomenclatura *downsizing* ou *core business* foi a denominação atribuída à horizontalização do processo produtivo, que significava que a empresa, a partir de então, concentrar-se-ia mais na atividade-fim (MIRAGLIA, 2008).

Ainda nesse contexto, a terceirização foi vista como um processo e uma técnica de gestão administrativa e operacional (GIOSA, 1997) instaurada como uma das estratégias de

⁴ *Downsizing* corresponde a um conjunto de atividade implementada pela organização, com o intuito de melhorar a eficiência organizacional, a produtividade e a competitividade. Representa uma estratégia organizacional, a qual afeta o tamanho da força de trabalho da empresa e os processos do trabalho usados. FREEMAN, S. J.; CAMERON, K. S. A Convergence and reorientacion framework. In: **Organizacional Science**, USA, v. 4, n. 1, p. 10-29, fev. 1993 (Tradução nossa).

exploração da força de trabalho, no âmbito público e privado (BIZARRIA; PEREIRA; TASSIGNY, 2017).

Por fim, embora o processo de terceirização tenha sido iniciado em solo americano, houve expansão desse processo para outros países. Atualmente, os EUA têm utilizado em grande escala a terceirização, especialmente no setor público (governo). De acordo com Stanger (2009), nos EUA, o termo *terceirização* tem remetido a oportunidades de emprego, mas para o governo, significa gerenciar os recursos dos contribuintes, uma vez que tais recursos são utilizados para a realização de contratações.

Essas contratações transferem as oportunidades de emprego público para o setor privado, que podem ser organizações com ou sem fins lucrativos. Nesse caso, o governo emprega a terceirização como alternativa para a realização de tarefas que precisam ser cumpridas com urgência e de forma eficiente, as quais não conseguiria realizar sozinho, criando uma dependência do setor privado. Considerando que, segundo o mesmo autor, o setor privado tem realizado com eficiência o que o EUA precisa, o autor propõe uma reflexão no sentido de esclarecer para que serve o governo, uma vez que o setor privado está realizando as tarefas deste.⁵

2.3.2 O advento da terceirização no Brasil

O contexto brasileiro, onde a terceirização teve seu ápice, é marcado por um conjunto de vicissitudes governamentais que envolvem transformações econômicas, estruturais e institucionais. Porém, até chegar a esse extremo, a terceirização no Brasil transcorreu como na maioria dos países que a implantaram. Assim, o processo de terceirização da produção e da prestação de serviços, assim como em quase todos os países capitalistas, surgiu a partir de um contexto de mudanças, desenvolvendo-se como parte do rearranjo produtivo iniciado na década de 1970 do século XX, a partir da terceira Revolução Industrial, o qual se estende até os dias de hoje. São alterações significativas na organização da produção e do trabalho e, no caso específico da terceirização, na relação entre empresas (DIEESE, 2007).

Quanto às mudanças institucionais e estruturais, estas foram introduzidas no país entre o fim dos anos 1980 e início dos 1990, a partir da edição de uma nova Constituição Federal, a

⁵ STANGER, A. **One nation under contract**: the outsourcing of American Power and the future of foreign policy. London: British Library, 2009 (Tradução nossa).

Constituição de 1988 (que iniciou um novo marco institucional no Brasil). A mudança na estrutura deu-se a partir do esgotamento do processo de substituição de importações e da intensificação do fenômeno da globalização, que deu impulso à abertura da economia ao exterior, realizada de forma brusca e dissociada das políticas industrial e agrícola (DIEESE, 2007).

Ainda na década de 1980, até o seu final, a terceirização ou subcontratação já era uma prática utilizada, embora restrita. Era realizada para atender às demandas específicas das empresas, a exemplo de subcontratações de funcionários para cobrir férias de funcionários efetivos, ou para períodos específicos (sazonais) e, ainda, para atividades relacionadas à segurança patrimonial.

Portanto, a terceirização corresponde a um neologismo resultante das modernas formas de organização do processo de trabalho que primam por uma empresa enxuta e desverticalizada. Dessa forma, o que há de novo em relação ao processo de terceirização são os novos tipos de serviços incorporados de forma abrangente por um número cada vez maior de empresas, envolvendo as atividades-meio da empresa (ou extremamente periféricas), desde conservação, limpeza, segurança patrimonial, alimentação, a atividades centrais do processo produtivo (COSTA, 2017).

Borges e Druck (1993) já haviam constatado tal fato sobre a expansão da área a ser terceirizada dentro das empresas. Para os autores, a terceirização atingiu não somente as áreas da empresa que não são consideradas estratégicas (áreas-meio como limpeza, conservação, restaurante etc.), como também o campo de produção de produtos e serviços considerados essenciais para o processo produtivo. Atualmente, “o uso da terceirização de mão de obra tem se expandido fundamentalmente pelo setor de serviços, embora esteja presente em todos os ramos do setor produtivo” (POCHMANN, 2012, p. 110).

Apesar de o processo de terceirização no Brasil não ser recente, foi impulsionado e expandido devido ao processo de reestruturação produtiva⁶ que estava em andamento nos

⁶ A reestruturação produtiva do capital, evidente no século XX, foi marcada pelas inovações fordistas-tayloristas que modificaram a morfologia da produção de mercadorias em vários setores da indústria e dos serviços, impulsionando o processo de racionalização do trabalho capitalista. Em seguida, a continuidade dessa reestruturação foi baseada no espírito do toyotismo e sua subjetividade.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na época do capitalismo manipulatório**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 33-41.

A reestruturação produtiva ocorreu em praticamente todo o universo industrial e de serviços, como resultado da nova divisão internacional do trabalho que exigiu grandes mudanças tanto no plano da organização sociotécnica da produção quanto nos processos de reterritorialização e desterritorialização da produção, entre tantas outras consequências.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 105.

anos 1990 (DELGADO, 2014; DIEESE, 2007; POCHMANN, 2012), período em que o tema da terceirização passou a ser visto de maneira especial em âmbitos diversificados, integrando a agenda de governos, trabalhadores e empresários, tornando-se um assunto bastante discutido (DIEESE, 2007).

Ao mesmo tempo, o Brasil atingiu a estabilidade monetária a partir de 1994, devido à implantação do Plano Real. No entanto, essa solidez estava associada à presença de um ambiente competitivo, desfavorável ao mercado interno. Por conseguinte, o dinamismo econômico foi se estagnando, repercutindo em pouca criação e oferta de empregos em meio a uma taxa de câmbio valorizada e altas taxas de juros (POCHMANN, 2012).

À vista disso, Krein et al. (2013, p. 29) patentearam que a terceirização no Brasil é resultado de mudanças na economia e na atividade empresarial dos anos 1990, pois

no Brasil, a partir dos anos 1990, a economia e a atividade empresarial passaram por um significativo processo de desregulação. No seu bojo, houve enxugamento e desverticalização das estruturas organizacionais, com ênfase na terceirização que, cada vez mais, consolidou-se como uma das principais estratégias das empresas visando ao aumento da produtividade e da qualidade, a redução de custos e a maior competitividade no mercado interno e externo.

Cortez (2015, p.14) mencionou que além da globalização, no contexto econômico e de questões institucionais, as inovações tecnológicas (modernização) também constituíram fatores importantes para a introdução da terceirização no Brasil.

No Brasil, a introdução da terceirização trabalhista resultou não só da economia globalizada, das inovações e dos avanços tecnológicos (informática, robótica, microeletrônica, microinformática, telecomunicações etc.), mas da necessidade de se encontrar uma resposta para o contexto macroeconômico de baixo crescimento do país, tudo isso somado ao abrandamento da rigidez de nossa legislação laboral pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, as inovações tecnológicas relatadas por Cortez (2015) são as mesmas que tiveram níveis de investimento mínimo (BORGES; DRUCK, 1993). Em virtude disso, para Antunes (2011), em plena era da informatização do trabalho, do mundo maquinal e digital, nosso país estava atravessando uma intensa informalização do trabalho, dos terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial etc.

Em conformidade com Pochmann (2012), a terceirização foi implantada porque permitiria a redução dos custos referentes à contratação de trabalhadores, uma vez que a admissão de trabalhadores terceirizados fixa custos menores em relação aos praticados pelos postos de trabalho não terceirizados.

Para o referido autor, essa redução de custos foi vista de forma positiva, já que o Brasil se encontrava em ambiente desfavorável de competição em relação ao exterior e ainda passava por um processo de recessão econômica. Então, a terceirização buscou, não especificamente, a elevação dos ganhos de produtividade, tampouco gerar estímulos de crescimento da produção, mas, principalmente, a redução de custos de contratação.

A redução quanto aos gastos de contratação não é contestada, tendo em vista que os postos terceirizados têm custo menor que o trabalhador efetivo. No entanto, Pochmann (2012) reforçou que embora seja grande o número de postos de trabalhos ocupados de forma terceirizada, estes correspondem aos de menor remuneração, e por isso, são preenchidos por mão de obra com salário de base, a qual se concentra na base da pirâmide social brasileira, ou seja, são absorvidos por uma maioria cujos conhecimentos e cujas habilidades para o trabalho são limitadas.

Em relação à produtividade dos capitais, para Antunes (2011), sua necessidade de elevação no Brasil deu-se desde o início dos anos 1990, com a reorganização sociotécnica da produção, da diminuição do número de trabalhadores, da jornada de trabalho intensificada dos empregados, da eclosão dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQ's) e dos sistemas de produção *Just-in-time*⁷ e *kanban*,⁸ entre outros componentes da lógica simbiótica do toyotismo flexibilizado.

De acordo com Delgado (2014), os anos 1990 marcaram a década da expansão da terceirização trabalhista no Brasil, abarcando desde os setores da economia até os empresariais. Uma justificativa amplamente utilizada para a sua implantação foi o fato de que se apresentou como uma estratégia segura e moderna de desenvolvimento econômico.

Borges e Druck (1993) são mais específicos quando tratam de terceirização na economia e no setor empresarial. Para eles, a terceirização no Brasil proporcionou, sim, grandes mudanças direcionadas para a adaptação da economia à reestruturação industrial e empresarial em consonância com o mercado internacional.

Todavia, os autores abonaram que ela passa a integrar as estratégias empresariais de manutenção das margens de lucro em um momento de grave instabilidade econômica e política, drásticas mudanças na competição internacional e divisão internacional do trabalho, o que poderia colocar o Brasil em uma situação de grande desvantagem, pois tais estratégias

⁷ O *just-in-time* é definido como um método que busca a eficiência por meio da obtenção de novos ganhos de intensidade e produtividade do trabalho, visando à redução de custos com a produção de quantidades iguais à quantidade demandada (ALVES, 2011).

⁸ *Kanban* é um sistema pelo qual o método *Just-in-time* é administrado através da transmissão e/ou recebimento de ordem de produção (ALVES, 2011).

buscavam garantir o lucro com a menor taxa de risco possível, de forma que, para manter o risco baixo, os níveis de investimento nas inovações tecnológicas (modernização) e ampliação do parque produtivo deveriam ser os mínimos possíveis.

Diante desse contexto de instabilidade econômica e mercado internacional, Furno e Gomes (2015) externaram a realidade que pairava nos anos 1990: naquele período, ocorreram mudanças nos modelos *desenvolvimentistas*⁹ que marcaram o Brasil de 1930 a 1980. Com a eleição de Fernando Collor, consolidou-se um processo de desmonte da perspectiva nacional desenvolvimentista e a emergência de um contexto neoliberal.

A centralidade das preocupações entre os governos liberais no Brasil consistia em alcançar novas posições no capitalismo internacional e busca contínua de competitividade internacional, a partir da abertura comercial e financeira. Então, investiu-se em incentivos às empresas monopolistas com tradição de *firma líder*, as quais almejavam o aumento de suas taxas de lucro mediante uma nova lógica organizacional.

Em virtude disso, originou-se a ideia de uma nova gestão do trabalho, mediante uma racionalidade focada na produtividade para a competitividade. Nessa busca por recuperar as taxas de lucro das grandes empresas e inserir o Brasil em um padrão asiático de concorrência – a partir da estrangulação do fator trabalho –, ergueram-se as formas “alternativas” de relações trabalhistas, dentre as quais se evidenciaram a subcontratação, a desverticalização das empresas, a focalização da produção, a flexibilização da jornada de trabalho, a contratação por tempo restrito e a terceirização.

Foi assim que a terceirização adotada pelo Brasil se mostrou a partir do modelo toyotista, do qual foram incorporados os princípios gerenciais de horizontalização e enxugamento da estrutura administrativa, além da expressiva amplitude da terceirização no mercado de trabalho (DELGADO, 2014).

Como se vê, embora tenha características do modelo toyotista, a terceirização no Brasil não se manifestou como uma modernização do processo produtivo. Borges e Druck (1993) declararam que as mudanças que derivaram a terceirização ocorreram em virtude das características históricas da industrialização brasileira e das dificuldades que brotaram com a crise econômica vivida.

⁹ A partir dos anos 1950, os cientistas políticos e os economistas brasileiros identificaram o termo *desenvolvimentismo* como o conjunto de ideias políticas e estratégias econômicas que orientavam a industrialização acelerada do Brasil e a coalizão das classes sociais que se identificavam com o desenvolvimento nacional. Assim, o termo é utilizado para designar, de um lado, uma forma de organização do capitalismo e, de outro, uma abordagem teórica. BRESSER-PEREIRA, L. C. **Modelos de Estado desenvolvimentista**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP, fev. 2016.

Nesse sentido, Costa (2017, p. 125) afirmou que muitas empresas passaram a aderir ao processo de terceirização como forma de reduzir custos de contratação, mas a realidade remete ao surgimento da precarização das relações de trabalho por meio da flexibilização das relações.

O novo, também, é que a terceirização passa a ser sinônimo de rebaixamento generalizado das condições de trabalho e salário de inúmeras categorias de trabalhadores que antes gozavam do status de serem efetivas das contratantes, normalmente grandes empresas onde as relações de trabalho são mais protegidas pela negociação coletiva e pela legislação. A terceirização, no caso brasileiro, mais que uma estratégia de especialização, constituiu-se no principal mecanismo de redução dos custos do trabalho por permitir que as empresas transferissem para terceiros as responsabilidades legais da contratação. Sua propagação nos anos 1990 se beneficiou tremendamente do contexto político que propugnava maior liberdade para as empresas demitirem e contratarem, legitimando a adoção dos contratos flexíveis de trabalho, regulamentados ou não.

A verdade é que, para Alves (2011), o modelo toyotista, onde quer que seja utilizado, tem como característica a flexibilidade do processo de produção, a qual requer, também, uma organização flexível do trabalho, com fluidez, força de trabalho polivalente, qualificada etc. Por conseguinte, ainda de acordo com o autor, a produção flexível resulta, ainda, em ‘flexibilidade da contratação salarial’ e, nessa situação, o toyotismo incentiva a instabilidade salarial ou a composição de uma nova precariedade do trabalho, permitindo amplamente a contratação de trabalho parcial ou trabalho temporário.

2.3.3.1 Terceirização na administração pública brasileira

Enquanto a terceirização ganhava visibilidade e impulso no setor privado, o mesmo ocorria no setor público, na década de 1990, mormente depois que a Súmula 331 foi editada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), em 1993, sendo a primeira normativa a desvelar a terceirização, e da criação da Lei 8.666/93, denominada *Lei das licitações* (BRIDI; CARVALHO, 2015).

O autor descreve as principais disposições dos referidos instrumentos normativos, onde a Súmula 331 do TST trata das situações em que a terceirização é considerada lícita e aquelas em que é reputada como ilícita. Segundo a Súmula, a licitude ocorre apenas em quatro situações: contratação de trabalho temporário; atividades de vigilância; atividades de conservação e limpeza; e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. Por sua vez, a Lei 8666/93 trata do processo de contratação de serviços terceirizados na administração direta e indireta.

A terceirização no setor público brasileiro é resultado da adaptação do setor público às novas tendências mundiais de prestação de serviços, uma vez que no Brasil, desde a década de 1980, já estava em andamento o fenômeno da terceirização.

Para Costa e Santo (2014), fatores como a crise fiscal e, conseqüentemente, a crise de governança, pareciam dar visibilidade ao insucesso do governo na economia do bem-estar, sugerindo mudanças estruturais por intermédio de estratégias de diminuição do aparelho do Estado, a partir de desmonte e enxugamento. Assim, a necessidade de um ajuste fiscal impôs à Administração Pública a redução de custos, mediante a diminuição de gastos com pessoal efetivo, redução do tamanho do Estado e busca de eficiência.

Levantamentos do DIEESE (2007) dão conta de que a crise fiscal foi interpretada como resultado da amplitude de atuação do Estado no setor econômico. Então, para esquivar-se da crise econômica nacional, o Estado deveria rever sua estrutura, por meio de uma reconstrução ou de uma reforma.

Enquanto as contingências da década de 1990 refletiam a necessidade de adequação às mudanças que estavam ocorrendo no Brasil – no cenário econômico e empresarial – ,singularmente em relação à reestruturação produtiva do país e conseqüente evolução do processo de terceirização, o setor público também atravessava um processo de transformação, com a reforma do aparelho do Estado, a qual fomentou mudanças estruturais e institucionais no setor público.

A reforma do aparelho de Estado é a mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da Administração Pública, visando a melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade. São diversos projetos, dos quais as emendas constitucionais representam apenas uma parte, que serão desenvolvidos nos próximos anos, com o ativo envolvimento dos servidores e a participação da sociedade (MARE, 1997, p.15).

Entretantes, Cunha (2015) registrou que desde o governo Collor até o de Fernando Henrique Cardoso, denotava-se a necessidade de uma reforma para a contenção de gastos públicos, a qual começou a ser atendida com a realização da edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Ainda segundo o autor, tais reformas tinham a intenção de apresentar alternativas para a redução sistemática de recursos públicos, particularmente com a redução de gastos com funcionários, além de realizar privatizações de empresas estatais e publicização de serviços

que a partir da reforma poderiam ser geridos por instituições privadas, tendo em vista que a reforma promovesse uma garantia de uma maior governança da esfera pública.

Isso posto, nota-se que o aumento da eficiência, da qualidade dos serviços prestados, a racionalização do gasto público com a redução de desperdício de recursos e diminuição do aumento de despesas, o estímulo às formas de planejamento e controle, em especial o planejamento estratégico, foram os principais pontos abordados na reforma administrativa (MARE, 1997).

Chiavenato (2012) reforçou que essa reforma do aparelho do Estado foi orientada predominantemente por valores como eficiência e qualidade na prestação de serviços, inclusive pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, o que provocou no serviço público a implantação da *Administração Pública Gerencial*, uma forma mais flexível que a *Administração Pública Burocrática*.

Tendo em vista a flexibilidade proposta pela reforma, as instituições públicas empenharam-se em melhorar sua forma de gerenciamento - que corresponde à *Administração Pública Gerencial*, resultado de inspirações na metodologia utilizada pelas instituições privadas. Consoante Paludo (2013), embora a Administração Pública Gerencial tenha alguma inspiração nas empresas privadas, não se pode confundir uma com a outra, uma vez que o interesse destas é o lucro, e daquela, o bem comum.

À vista disso, segundo o autor, durante a reforma administrativa, o incentivo nas instituições privadas deu-se no âmbito gerencial, com a finalidade de absorver técnicas que pudessem conduzir a uma eficiência maior no setor público, a partir da adoção do modelo gerencial, com o qual, de acordo com o DIEESE (2007), a Administração Pública passou a utilizar técnicas de mercado onde a delegação de atividades a terceiros passou a ser implementada.

Ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, para além da limitação da intervenção do Estado na economia, a reforma então operada adotou um paradigma gerencialista no bojo da Administração Pública, em substituição a uma cultura burocrática de controles de processos, a partir do qual se buscou a implementação de mecanismos de mercado na gestão pública. Assim, reforçou-se a tese de que o Estado deveria delegar algumas de suas atividades a terceiros ou a outros parceiros, como uma forma de conter o crescimento do *déficit* público e do tamanho da máquina administrativa (DIEESE, 2007, p.23).

Nesse cenário, a reforma do aparelho do Estado contribuiu para o surgimento da Administração Pública Gerencial, essencialmente com o intuito de inovar as metodologias de trabalho do modelo burocrático. Em conformidade com Abrucio (1997, p. 8) foi “o modelo

gerencial, inicialmente em sua forma pura, o propulsor das primeiras mudanças no modelo burocrático weberiano.”

Com isso, a Administração Pública Gerencial promoveu mudanças que passaram a representar o novo cenário administrativo, em termos de estrutura e gerenciamento. O próprio Estado, enquanto instituição, apresentou seu modelo de gestão baseado na Administração Pública Gerencial.

Para Bresser-Pereira (2008), o modelo estrutural de gerência pública do Estado corresponde à forma estrutural e a uma forma gerencial. Na visão do autor, de um lado está o desafio do Estado de estruturar ou organizar seus serviços, definindo estratégias e delegando atividades e serviços sujeitos à terceirização; do outro, uma incitação: definir a melhor forma de administrar todo o sistema, ou seja, como gerenciar o sistema da forma mais adequada.

Nesse sentido, verifica-se que a terceirização foi vista pelo Estado como uma estratégia relacionada com as mudanças estruturais que a nova forma de gerenciamento da Administração Pública estava disposta a realizar por intermédio da reforma.

Nogueira (2005) elencou alguns fatores que permitiram a melhoria da gestão pública e que estão relacionados com o novo modelo de Administração Pública Gerencial: a descentralização de prestação de serviços por meio de parcerias; a modernização do modelo burocrático de Weber, tornando-o mais dinâmico, flexível e ágil; a aplicabilidade de novas formas de tomada de decisão e gerenciamento público, com o uso da contingência etc.

Depreende-se tanto em Bresser-Pereira (2008) – quando fala da terceirização – quanto em Nogueira (2005) – quando discorre sobre a descentralização da prestação de serviços – que a tendência das instituições públicas, enquanto órgãos públicos ou enquanto Estado, consistia em delegar para outras entidades a prestação de serviço que pode ser realizada pelo particular ou por entidade criada para esse fim.

Corroborando Cunha (2015), a terceirização expandiu-se para o setor público, nomeadamente após a reforma do Estado, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Tal expansão deu-se em virtude da própria reforma, pois devido a ela, as atividades que antes eram de competência somente do Estado foram distribuídas em áreas de atuação, onde em parte havia intervenção do Estado e em outras ele delegava.

De acordo com o DIEESE (2007), a terceirização tem sido um fenômeno mundial no meio capitalista e, embora tenha se expandido por várias regiões do mundo, conta com características gerais e comuns, que podem ser adaptadas às particularidades de cada região ou ao tipo de instituição na qual será utilizada. Portanto, a terceirização também se adequou às peculiaridades do setor público, de acordo com as normas definidas nas legislações.

Uma vez que as instituições públicas são organizações cujas normas de funcionamento estão definidas em leis, os atos de delegação, execução, aquisição, planejamentos, controles etc. são definidos de forma taxativa ou discricionária, com o propósito de garantir que a Administração Pública desenvolva suas atividades de acordo com a lei.

Nesse viés, Paludo (2013) declarou que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permitir ou autorizar, e toda ação administrativa somente terá legalidade se tal ação constar expressa em lei.

Por conseguinte, as atividades que podem ser terceirizadas no âmbito do serviço público são aquelas disciplinadas em lei. Dessa forma, em nível de governo federal, foi editado o Decreto Lei nº 200, de 1967, que trata da descentralização das atividades, regulamentando em seu § 1º do Art. 10, letra c, que a Administração Pública Federal descentralize atividades para a órbita privada (BRASIL, 1967).

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões** (BRASIL, 1967, grifo nosso).

No ano de 1997, foi assinado outro decreto, nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, trazendo em seu texto os tipos de serviços aptos a serem contratados de forma indireta, ou seja, que podem ser terceirizados (BRASIL, 1997).

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

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

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

No livro *Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática*, com edição fechada em 10 de maio de 2017, Oliveira (2017) comentou a Lei 13.429/2017 (editada em 31/03/2017), que segundo ele, altera a Lei 6.019/1974, a qual passa a tratar sobre terceirização. Para o autor, a modificação ocorreu no art. 4º desta última, com a seguinte redação: “empresa prestadora de serviços a terceiro é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos” (BRASIL, 2017). Ademais, esse artigo, embora não esteja muito claro, trata da terceirização de forma que qualquer tipo de atividade (meio ou fim) de interesse da Administração Pública pode ser contratada e não mais somente atividade-meio.

O entendimento que Oliveira (2017) foi ratificado em uma nova alteração da Lei 6.019/1974, com a Lei 13.467/2017 (editada em 31 de julho de 2017). Esta incluiu o art. 4º-A, segundo o qual qualquer tipo de serviço, inclusive o principal, pode ser transferido para terceiros. Portanto, os serviços que o Decreto nº 2.271 de 07/07/1997 apontava que poderiam ser terceirizados, limitando-os somente às atividades meio dos órgãos, deixaram de ter efeito, já que atualmente, qualquer serviço pode ser terceirizado (BRASIL, 2017).

Art. 4 – A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução (BRASIL, 2017).

Além do art. 4º-A da Lei 6.019/1974, alterada pela Lei 13.467/2017, no sentido de não limitar mais a terceirização somente à atividade-meio, a IN 05/2017, em sua Seção IV (Da Vedação à Contratação de Serviços), estabeleceu que

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

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

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 2017).

Embora o art. 9º na IN 05/2017 vede a execução indireta das funções e atividades relacionadas nos incisos de I a IV, o parágrafo único do referido artigo revela as exceções, conforme redação a seguir:

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado (BRASIL, 2017).

Tem-se, portanto, a mudança de um cenário antigo para outro totalmente novo, cabendo aos órgãos da Administração Pública envidar uma reflexão sobre essa nova possibilidade de terceirizar, a fim de evitar que os postos de trabalho contratados se enquadrem em algum dos requisitos dos incisos do art. 9º da IN 05/2017.

2.3.3.1.1 Por que terceirizar? Vantagens e desvantagens

O fenômeno da globalização tem norteado a forma como as organizações se comportam diante das constantes mudanças e inovações que surgem, gerando novas demandas e tecnologias hodiernas. O modelo de gerenciamento, a forma como desempenham suas tarefas, oferecem produtos ou prestam serviços, devem estar em constante adequação às contingências do meio interno e externo.

Para as organizações, a mudança é uma ação necessária, pois

a democracia, a globalização e as inovações tecnológicas provocaram mudanças drásticas nas organizações privadas e públicas, impondo-lhes uma tomada de decisão crucial: ou se adaptam e evoluem para os padrões mundiais de produção de bens e serviços, ou se isolam em seus mercados/nações correndo o risco de se autodestruírem (PALUDO, 2013, p. 55).

Dessa forma, para seguir a modernização e evolução do processo produtivo mundial, as organizações devem adaptar-se às tendências, caso desejem garantir produtividade e competitividade no mercado mundial. Para tanto, investir em modernas técnicas administrativas e de produção parece ser uma das alternativas encontradas para se fazerem pertencentes a esse mercado globalizado.

No entanto, Costa (2017) declarou que a terceirização é uma técnica que vem sendo discutida em dois contextos diferentes, em relação às suas vantagens e desvantagens. O primeiro é o contexto empresarial, no qual Administração e economia estão envolvidas. Nesse

panorama, a terceirização é utilizada como meio para elevação dos níveis de produtividade e competitividade das empresas, constituindo um poderoso instrumento de gestão, ao permitir que as organizações possam direcionar seus esforços para a atividade principal, com a redução de custos e, ao mesmo tempo, realizando parcerias com o compromisso de tornar os produtos e serviços melhores.

É com base nesse discurso que empresas, amparadas pela legalidade, descobriram uma oportunidade para iniciar os processos de subcontratações, incluindo as atividades consideradas centrais. Assim, emergiu a corrente de pensamento que defende a terceirização como uma das mais modernas práticas da administração.

O segundo contexto é o social, segundo o qual há uma corrente de pensamento que indica outras características do processo de terceirização, e apresenta esclarecimentos sobre os resultados sociais – consequências desse processo. Nessa linha, a empresa busca ganhos de produtividade e competitividade por meio da redução de custos do trabalho, uma vez que se eximem da responsabilidade de realizar a gestão e assalariar de forma direta o trabalhador conforme as normas e legislações que existem para proteger as relações de trabalho (COSTA, 2017).

Na sequência, serão concebidas as visões de autores que justificam a utilização da terceirização como uma técnica viável e, posteriormente, as aceções dos que afirmam que a terceirização tem mais desvantagens do que vantagem, particularmente para o trabalhador.

No contexto empresarial, a terceirização é vista como um fenômeno de aperfeiçoamento das técnicas administrativas e de produção. Nesse prisma, Giosa (1997) inseriu no rol de técnicas da administração necessárias para o processo de modernização, as quais envolvem:

- adoção de conceitos de qualidade (qualidade total e excelência) e melhoria da produtividade;
- promoção da *administração participativa*, que gera comprometimento do funcionário com a empresa; e
- adoção do *downsizing*, principalmente em grandes organizações, promovendo a redução de níveis hierárquicos, resultando em enxugamento da estrutura e celeridade nas tomadas de decisões.

Nesse caso, a terceirização é resultado da técnica *downsizing*, conforme referido anteriormente. Ainda em relação a essas técnicas de aperfeiçoamento, especialmente a terceirização, o autor supracitado parece remeter a tais técnicas apenas resultados positivos.

Na visão de Cortez (2015, p.13), questões como a competitividade e produtividade, além de outras, têm sido alguns dos motivos que levam empresas a escolherem a terceirização como técnica administrativa.

No campo empresarial, terceirização significa forma de gestão administrativa, busca de agilidade, ampliação da competitividade, aumento da produtividade, otimização do empreendimento, geração de postos de trabalho, redução dos custos da produção e a maximização dos lucros.

Para Giosa (1997), a terceirização corresponde a uma moderna técnica de administração implementada por meio de um processo de gestão que consiste em mudanças (estruturais, culturais, de procedimentos, de sistemas e controle etc.) na organização, com o objetivo de obter os melhores resultados mediante a concentração de esforços na atividade principal.

Em conformidade com Pochmann (2012), nos países desenvolvidos, a existência do trabalho terceirizado consiste na ampliação de ganhos e aumento da produtividade. Assim, o processo de terceirização, nesses países, busca novos meios de gestão e do processo de inovação tecnológica, e nem sempre resulta em precarização do trabalho.

A partir da adoção de novos meios de gestão da mão de obra e incorporação tecnológica, o processo produtivo passou a ser compartilhado de forma crescente por um conjunto de diversas empresas que subcontratam seus empregados. Na maior parte das vezes, a terceirização não significa necessariamente a precarização dos contratos de trabalho (POCHMANN, 2012, p. 109).

Nesse enquadramento, assistiu-se a uma expansão do fenômeno da terceirização nos países desenvolvidos, onde o principal fator para a ampliação do processo de terceirização tem sido a busca pela redução de custo do trabalho, visando a garantir a participação na competição internacional. Todavia, esse tipo de redução de custos por meio da terceirização tem simbolizado a contratação de trabalhadores com remuneração e condições de trabalho inferiores aos postos de trabalho não terceirizados (POCHMANN, 2012).

Mesmo assim, Cruz (2009) citou que a terceirização se tornou uma prática cotidiana, cujos principais objetivos envolvem o aumento da produtividade e a redução de custos com pessoal e encargos sociais, no menor espaço de tempo.

Dados de relatório técnico do DIEESE (2007) deram conta de que as empresas brasileiras mostraram justificativas para a utilização da terceirização como técnica administrativa, a saber:

- é procedimento necessário para o sucesso de inovações organizacionais e gerenciais;
- permite concentrar esforços no que é definido como vantagem competitiva, transferindo o conjunto de atividades que não correspondem ao seu negócio central para outras empresas;
- reduz os custos ou transformação de custos fixos em despesas variáveis;
- simplifica os processos produtivos e administrativos;
- acredita que a empresa terceira é apta a encontrar soluções mais criativas e menos onerosas para a produção, eliminando parte do desperdício e do comodismo que, segundo os próprios empresários, é característico das grandes empresas-mãe.

Logo, a terceirização, pode ser vista, em um primeiro momento, como uma prática bastante vantajosa, uma vez que se preconiza que ela resulta em qualidade das tarefas, onde essa qualidade é vista como resultado da especialização das empresas prestadoras de serviços (CRUZ, 2009).

Embora a ideia central da terceirização no âmbito empresarial seja permitir que a organização direcione seus esforços para a atividade principal, nem sempre isso acontece. Isso ocorre, consoante Vieira et al. (2015), devido a falhas no processo de terceirização. Nos Estados Unidos, já se fala em *desterceirização* ou *insourcing*, como é chamado por lá, e significa que as empresas estão trazendo de volta para si a atividade que haviam terceirizado.

No que concerne ao contexto social, a terceirização é vista como desvantagem para a figura do trabalhador, tendo em vista a precarização das relações de trabalho. “Existem desvantagens claras à prática terceirizante, principalmente no que se refere à pessoa do obreiro” (CRUZ, 2009, p. 327).

As desvantagens envolvendo o obreiro, para Cortez (2015), referem-se às restrições de direitos dos trabalhadores resultantes da terceirização. Isso porque eles jamais terão acesso ao quadro de carreira da empresa tomadora de serviços, cabendo-lhes apenas observar o processo de fragilização de sua categoria profissional, a precarização das normas no ambiente de trabalho etc.

Se os empregadores veem na terceirização uma técnica de redução de custos, os empregados terceirizados a concebem como uma forma de exclusão, elemento de discriminação, precarização das condições de trabalho, lesão aos valores sociais do labor e à dignidade do trabalhador (CORTEZ, 2015).

Diante disso, Cortez (2015) pronunciou que é a flexibilização criada na esfera trabalhista, a partir da terceirização, onde a contratação do trabalhador é realizada por meio de

empresa prestadora e não da tomadora de serviços, que leva à precarização das condições de trabalho.

Para Carvalho e Bridi (2015), a precarização, quando o contexto se refere à terceirização de mão de obra, significa a instalação de uma fragilidade na modalidade contratual, insegurança do trabalhador sobre a permanência no emprego, vulnerabilidade de renda devido à baixa remuneração e, ainda, insegurança quanto à representação sindical, podendo diminuir a representatividade.

Na concepção de Costa (2017, p. 116), de acordo com a corrente que analisa as consequências sociais do processo de terceirização, ele resulta, entre outros, em desverticalização e desterritorialização da atividade produtiva, precarização das condições de trabalho, acumulação via exploração etc.

Para essa corrente, a terceirização, como uma forma de subcontratação, é produto de um processo mais amplo de desverticalização e desterritorialização da atividade produtiva, até então centrada na grande empresa, e que tem, dentre as suas principais consequências, o desemprego e a fragmentação da força de trabalho acarretando o enfraquecimento político desta e de sua ação coletiva. Esse retraimento do espaço político em que se disputa a distribuição da riqueza produzida é responsável, portanto, por um fenômeno sistêmico de individualização das relações de trabalho, de desvalorização salarial, de precarização das condições laborais, de má distribuição de renda. Numa análise mais profunda, as implicações da terceirização para os trabalhadores representam as manifestações mais concretas de um modo de organização da produção e do trabalho cuja lógica e nexos permanece sendo, prioritariamente, a acumulação via exploração.

Em função disso, nota-se que a consequência social mais citada é a precarização do trabalho, que se desenvolveu a partir do surgimento da produção flexível. Essa flexibilidade começou a se manifestar a partir do fim do século XX, quando o modelo capitalista transformou o trabalhador em um operário flexível, condição que gerou a condição essencial para a precarização do trabalho. Antes do processo de precarização, os trabalhadores gozavam de direitos acumulados, conquistados no período do *Welfare State*.¹⁰

No entanto, essas prerrogativas foram afetadas com o surgimento do Estado neoliberal e da reestruturação produtiva, iniciados com a transição do regime fordista para a acumulação flexível, que era o regime toyotista. A partir de então, a acumulação flexível provocou a desregulamentação da força de trabalho, a flexibilidade dos contratos de trabalho e das relações sindicais, a perda de direitos trabalhistas e previdenciários, e dificuldade de acesso aos serviços da seguridade social (SOUSA, 2014).

¹⁰ ARRETICHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State. In: **Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1. sem. 1995.

Nessa dinâmica, Antunes (2011, p. 109) refletiu sobre a possibilidade de ampliação da precarização do trabalho e destruição dos direitos sociais por meio da flexibilização da legislação social do trabalho, ao certificar que

[...] nesse quadro marcado pelo processo de *precarização estrutural do trabalho*, os capitais globais estão exigindo também o desmonte da legislação social protetora do trabalho. E flexibilizar a legislação social do trabalho significa – não é possível nenhuma ilusão sobre isso – aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e especialmente pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro.

Essa reflexão de Antunes (2011) acerca da exigência capitalista de flexibilização da legislação social do trabalho concretizou-se no Brasil em 2017, como endossado em pesquisa intitulada *Trabalho e condição humana na contemporaneidade*, realizada por Kelen Christina Leite e publicada em 2018, atinente à reforma trabalhista brasileira.

A terceirização trabalhista no Brasil, não apresentava, até então, uma normativa legal e própria que regulamentasse as hipóteses de incidência, as garantias ambientais, trabalhistas, previdenciárias e responsabilizatórias, além de outras situações relevantes, que evitassem que essa forma de contratação e gestão trabalhista se tornasse apenas um instrumento de degradação das condições ambientais, laborativas e previdenciárias no contexto do mundo da economia e da sociedade brasileiras.

Porém, Leite (2018) certificou que a reforma trabalhista aprovada pelo governo de Michel Temer se mostrou devastadora para os trabalhadores e absolutamente benéfica para o capital. Em seus estudos, concluiu que “novidades” trazidas pela “modernização” da legislação trabalhista brasileira correspondem a: desconstrução de direitos; desestruturação do mercado de trabalho; fragilização e fragmentação dos sindicatos; descentralização da definição de regras que regem a relação de emprego; fragilização das instituições públicas; ampliação da vulnerabilidade; deterioração das condições de vida e de trabalho, com impactos negativos sobre a saúde do trabalhador; comprometimento das finanças públicas e das fontes de financiamento da seguridade social; desestruturação do tecido social, com ampliação da desigualdade e fortalecimento da exclusão social, especialmente entre a população mais vulnerável que são mulheres, jovens, negros e negras.

Ademais, para a citada autora, a reforma não criará novos empregos, uma vez que promoverá uma estratégia de competitividade espúria; não equacionará o problema da produtividade; transformará a ideia de segurança jurídica das empresas em completa

insegurança para os trabalhadores; dificultará a efetivação dos direitos, com a fragilização da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho; e promoverá uma modernização que a autora chama de *retorno ao século XIX*, baseada em uma concepção de justiça social apoiada na retirada de direitos, transformando todos os trabalhadores em precários.

Na esfera pública, a terceirização também vive essa dualidade de vantagens e desvantagens. Para Costa e Santo (2014, p. 35), a organização pública tem buscado vantagens operacionais com o processo da terceirização.

Na esfera pública [...] terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando a eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade.

Além de vantagens operacionais, a Administração Pública almeja outros benefícios que envolvem o processo de gestão, a saber: busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal; contribuição para a geração de emprego e de renda, e para o desenvolvimento da economia; foco na atividade-fim; aumento da qualidade; celeridade nas decisões; redução de custos (COSTA; SANTO, 2014).

As desvantagens, nesse caso, envolvem, principalmente, a imagem do órgão perante a sociedade, quando a entidade ou empresa parceira falha na execução da atividade terceirizada. O órgão fica passível de perda de credibilidade diante da falha do parceiro. Entre outras desvantagens, estão: riscos em manter uma coordenação eficiente dos contratos; ampliação da dependência de terceiros; dificuldade de encontrar um parceiro adequado à necessidade do órgão; dificuldade de controlar os custos dos serviços terceirizados; perda gradativa da identidade cultural da empresa ou órgão por parte dos funcionários; e a responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados (COSTA; SANTO, 2014).

Em se tratando dessa última desvantagem, significa, na prática que, “em caso de a prestadora não honrar suas dívidas, o trabalhador poderá cobrá-las da empresa contratante”, ou seja, no caso, cobrar direto da Administração Pública (MIRAGLIA, 2008, p. 214).

Cabe destacar que a Administração Pública não tem responsabilidade automática pelos débitos trabalhistas das empresas contratadas, porquanto a responsabilidade subsidiária dessa Administração é eventual e está condicionada à comprovação de falta de fiscalização, por omissão, do cumprimento das obrigações trabalhistas daquelas empresas (OLIVEIRA, 2017).

Outra desvantagem de grande relevância refere-se à maior injeção de volume de recursos financeiros para complementar o custo de aposentadorias resultantes dos sistemas

previdenciários próprios. Em virtude da diminuição de contribuição dos servidores ativos, devido à substituição destes por mão de obra terceirizada, será necessário um volume maior de dispêndio de recursos, pelo governo, para que seja realizada uma complementação das aposentadorias e pensões dos servidores efetivos (COSTA; SANTO, 2014).

Assim, “a terceirização no setor público, nos variados campos, tem se colocado como uma alternativa para a flexibilização da gestão do trabalho, apesar de ser uma opção administrativa extremamente polêmica e, não raro, perversa para os trabalhadores” (DIEESE, 2007, p. 39).

2.4 Conclusão do capítulo

Esse capítulo elucidou o contexto e as circunstâncias em que a Administração Pública realiza aquisições de bens e serviços, e promove a terceirização de serviços por meio de licitações e contratações.

Constatou-se que o processo de licitação é regra para a Administração Pública realizar qualquer tipo de aquisição e que a contratação somente é possível mediante prévio procedimento licitatório, que pode ser realizado por intermédio de sete tipos de modalidade: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, pela Lei 8666/93; o pregão pela Lei 10.520/2002; e a consulta pelas Leis 9.472/1997 e 9.986/2000, sendo esta aplicável somente no âmbito das agências reguladoras federais.

Dentre a modalidades referidas, inferiu-se que o pregão tem sido a modalidade mais utilizada na Administração Pública Federal, sobretudo em decorrência de obrigatoriedade imposta pelo Decreto 5.450/2005, o qual determina que o pregão seja realizado preferencialmente na forma eletrônica. Ademais, denotam-se os benefícios a que este se propõe, com recursos e rotinas que oportunizam maior economicidade aos cofres públicos e maior rapidez no procedimento licitatório.

No que concerne à terceirização, depreendeu-se que:

1. resultou da evolução dos modelos de produção e utilização das características do modelo toyotista. Nessa esfera, um aspecto do toyotismo observado foi a horizontalização do processo produtivo que transferiu para terceiros parte do que era produzido na própria indústria, iniciando a terceirização, que tornou a produção flexível. Para efetivar a flexibilização da produção, foi essencial flexibilizar, também, os trabalhadores, os quais passaram a ter seus direitos ajustáveis. Não obstante, essa flexibilização consistiu na precarização das relações de trabalho;

2. a terceirização foi vista como um processo e uma técnica de gestão administrativa e operacional que emergiu como uma das estratégias de exploração da força de trabalho, no âmbito público e privado;

3. o auge de sua implementação no Brasil ocorreu nos anos 1990, não exatamente como evolução do processo produtivo mas, nomeadamente, para desviar-se da crise econômica que o país estava atravessando;

4. foi possível verificar que na Administração Pública, ela despontou a partir da reforma do aparelho do Estado, em 1990, e era utilizada para a contratação de serviços realizados por cargos incompatíveis com os de provimento efetivo, extintos ou em extinção. Porém, em 2017, a legislação pertinente apresentou exceções a esse tipo de contratação, de forma que qualquer cargo, atendendo a critérios específicos, podem ser terceirizados pela Administração Pública;

O capítulo seguinte desvelará assuntos que envolvem contratos administrativos na Administração Pública, quais sejam a gestão e fiscalização de contratos, e como é realizado o controle da execução contratual, a fim de observar as relações entre a gestão, a fiscalização e as sanções administrativas aplicadas aos contratados.

3 CONTROLE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL: GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO

Após a discussão empreendida no capítulo anterior sobre o procedimento licitatório e sua obrigatoriedade para a realização de contratação, descrevendo as características dos contratos e patenteando que cada tipo deve ser utilizado de acordo com a finalidade, e que a terceirização, embora tenha surgido no âmbito privado, também se expandiu para o âmbito público, entre outros, visando à contratação de serviços contínuos de mão de obra terceirizada, nesse capítulo serão analisadas a gestão e fiscalização de contratos, esboçando como é realizado o controle da execução contratual e a prerrogativa da Administração Pública para aplicar sanção administrativa aos contratados.

Nesse ensejo, discutir-se-á o controle da execução contratual, a gestão e a fiscalização de contratos, a fim de que, mediante observação dessas ações da Administração Pública, sejam examinadas as relações entre elas e a prerrogativa dessa Administração em aplicar sanção administrativa ao contratado.

O interesse pela análise dessas relações deve-se ao fato de o objeto desse estudo, as sanções administrativas aplicadas às empresas de contratos de mão de obra terceirizada da UFPI, estar diretamente relacionado à gestão e fiscalização de contratos, e ao controle da execução contratual, visto que a sanção administrativa somente é aplicada à medida que o gestor e/ou fiscal de contratos realiza a fiscalização, tendo em vista o controle da execução contratual.

Dessa forma, o objetivo desse capítulo é aprofundar a análise sobre as ações da Administração Pública no que tange à gestão e fiscalização de contratos, com vistas a compreender a importância dessas ferramentas para uma adequada execução contratual, identificando sua relação com a aplicação de sanção administrativa ao contratado.

Para tanto, o capítulo está organizado em três partes, além dessa introdução e da conclusão. Inicialmente, pormenorizar-se-ão a gestão e fiscalização de contratos administrativos, percebendo de que forma ela se aplica à Administração Pública brasileira. Em seguida, será dissecada a execução contratual, evidenciando de quem é a competência para exercê-la e como se dá o seu controle. Por fim, será investigada a prerrogativa da Administração Pública para aplicar sanção administrativa, uma vez que esta detém poderes para realizar algumas ações punitivas em razão de descumprimento de cláusulas contratuais (má execução do serviço realizado) pelo contratado.

3.1 Controle da execução contratual

Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2017, p. 947) “o assunto ‘controle da administração pública’ não é de sistematização fácil, pois não existe um diploma único que o discipline, nem a Constituição dele tratou concentradamente em um específico título ou capítulo.” Conquanto, a temática aqui tratada é bastante específica, pois se refere ao controle da própria Administração Pública sobre seus atos e agentes, no caso, o controle administrativo (MEIRELLES, 2014).

O controle da atividade administrativa é caracterizado por seus tipos e formas diversos,¹¹ variando de acordo com o Poder, órgão ou autoridade que o exercita, o modo e o momento de sua efetivação (MEIRELLES, 2014).

Nesse sentido, a forma de controle relacionada à execução contratual é chamada de *controle concomitante* e, como o nome indica, é executado durante a realização do ato e permite a verificação da regularidade de sua formação. Consideram-se exemplos de controle concomitante a fiscalização da execução de um contrato administrativo, a realização de auditoria interna, o acompanhamento de um concurso pelo setor competente etc. (ALEXANDRINO; PAULO, 2017; MEIRELLES 2014).

Nesse caso, os atos de gestão e fiscalização correspondem ao controle concomitante, uma vez que se empenham em garantir a regularidade da execução contratual ao mesmo tempo em que ocorre a prestação de serviços, ou seja, não se espera finalizar a vigência contratual para constatar se o contratado realizou ou não suas obrigações contratuais de acordo com o pré-estabelecido.

Em relação ao contrato administrativo, a Administração Pública tem poder implícito em toda contratação, dispensando cláusula expressa de realizar o controle de seus contratos por meio de acompanhamento da execução destes e, ainda, do recebimento de seu objeto, podendo adequá-los de acordo com a exigência do momento, por intermédio de fiscalização, orientação, interdição, intervenção e aplicação de penalidades contratuais (MEIRELLES, 2014).

A Figura 4 ilustra as principais características de cada uma das ações referidas pelo supracitado autor.

¹¹São diversos os tipos e as formas de controle: controle hierárquico, controle finalístico, controle interno, controle externo, controle externo popular, controle prévio, controle concomitante, controle subsequente, controle de legalidade e controle de mérito.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Figura 4 – Ações da execução contratual

Orientação	Estabelecer normas e diretrizes, dar e receber informações sobre a execução do contrato;
Fiscalização	Verificar o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmar o cumprimento das obrigações tanto no aspecto técnico quanto nos prazos de realização;
Interdição	Paralisar a execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado;
Intervenção	Assumir a execução do contrato
Aplicação penalidade	É dever da Administração quando verifica a inadimplência do contratado na realização do objeto, no cumprimento de prazos ou qualquer outra obrigação.

Fonte: Santos (2013, p. 57).

A execução do contrato equivale a cumprir suas cláusulas em conformidade com que foi acordado entre as partes no momento de sua celebração. Executar refere-se não só a realizar o objeto do contrato, mas, também, à perfeição técnica dos trabalhos, aos prazos contratuais, às condições de pagamento e a tudo mais que estiver estabelecido no ajuste ou constar nas normas legais como encargo de qualquer das partes.

Destarte, realizar a execução do contrato é cumprir o seu objeto, seus prazos e suas demais condições. No que concerne à Administração Pública, a fiscalização da execução contratual engloba a verificação do material e do trabalho por intermédio de testes, provas de carga, experiência de funcionamento e produção, e tudo o que estiver relacionado com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento, de modo que tais ações (a cargo do gestor/fiscal) assegurem a adequada execução do contrato (MEIRELLES, 2014).

Para Carvalho (2017), quanto ao contratado, deverá manter preposto, aceito pelo órgão pública, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. Tal execução contratual segue normas da Lei de Licitações, segundo a qual o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas estabelecidas (direitos e obrigações) e as normas desta lei, respondendo cada uma delas pelas consequências de sua inexecução total ou parcial (CARVALHO FILHO, 2017; PALUDO, 2013).

Nesse diapasão, a execução contratual remete a direitos e obrigações de ambas as partes do contrato, ou seja, cada uma deverá exercer seus direitos e cumprir suas obrigações. Logo, a Administração Pública está no mesmo nível do particular, de modo que cada obrigação deste diz respeito a um direito daquela, e vice-versa, consoante as cláusulas contratuais e normas pertinentes (MEIRELLES, 2014). Em termos gerais, os direitos e as obrigações das partes, estão demonstrados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Direitos e obrigações da contratante e da contratada

PARTES	DIREITOS	OBRIGAÇÕES
Contratante	<ul style="list-style-type: none"> - Os expressos nas cláusulas contratuais e nos regulamentos próprios da espécie, visando à obtenção do objeto contratado; - exercer suas prerrogativas sem intervenção do Judiciário, ao qual cabe ao contratado recorrer sempre que não estiver em acordo com as pretensões da Administração Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetuar o pagamento pelos serviços prestados na forma e no prazo convencionado; - entregar o local para obra ou prestação de serviços em condições que permitam ao contratado realizar a execução do serviço.
Contratado	<ul style="list-style-type: none"> - Receber o pagamento pelos serviços prestados na forma e no prazo convencionado; - manutenção do equilíbrio financeiro, no caso de alteração unilateral; - exigir que a instituição pública cumpra suas obrigações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir a prestação prometida; - observar normas técnicas adequadas; - utilizar material apropriado; - sujeição aos acréscimos ou às supressões legais; - manutenção das condições iniciais de habilitação; - outras.

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Considerando que existem contratos onde a Administração Pública é quem recebe do particular o pagamento da remuneração, como nos casos de contratos de concessão de uso, as posições de direitos e obrigações invertem-se, ficando a cargo dessa Administração a prestação do objeto do contrato (MEIRELLES, 2014).

Na relação contratual, o ideal é que cada parte exerça seus direitos e cumpra suas obrigações. Sem embargo, pode ocorrer a inexecução contratual,¹² que aflui quando uma das partes (por fatos extraordinários ou imprevisíveis) deixa de realizar suas obrigações, acarretando a inexecução total ou parcial do contrato (Oliveira, 2017).

Tendo em vista que a Administração Pública é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização de seus contratos, cabe a ela definir o método mais adequado para realizar essas ações. Para tanto, conforme será debatido no próximo tópico, o art. 67 da Lei 8666/93 (que determina que a Administração designe um representante para executar as ações de acompanhamento e fiscalização), estabelece de forma generalizada como a Administração

¹² OLIVEIRA, 2017.

deve proceder nesses casos, embora a IN 05/2017 já trate desse assunto, dando orientações mais detalhadas.

3.2 Gestão e fiscalização de contratos administrativos

A Lei de Licitações e contratos determina de forma implícita, ao longo de seus artigos, que a Administração Pública tem o dever de organizar e implantar um eficiente sistema de gestão de contratos, compreendendo o gerenciamento, o acompanhamento e a fiscalização de sua execução, assim como o recebimento do objeto contratado (PALUDO, 2013).

Especificamente no art. 67 da Lei 8666/93, descreve-se em linhas gerais como a Administração Pública deve proceder a partir da assinatura do contrato, ou seja, do início da execução do contrato.

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

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

De acordo com Paludo (2013), a gestão de contratos em forma de *sistema de gestão de contratos* constitui a base para a contratação administrativa e compreende objetivos, processos, responsabilidades, atores e papéis destinados a garantir que a contratação atinja os benefícios e resultados pretendidos, que justificaram a sua contratação.

Para o funcionamento desse sistema, é inescusável que o órgão da Administração Pública estruture uma direção, uma supervisão, um setor, ou designe um servidor responsável pelas atividades relacionadas aos contratos, a exemplo de: controlar os prazos de vigência, aditamentos, reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes, repactuações, atualização dos documentos do contratado, pagamentos efetuados pelo ente e demais questões relacionadas ao contrato, assim como estruturar e atribuir responsabilidade pelo gerenciamento. Estes são os primeiros passos para um bom funcionamento da gestão de contratos (PALUDO, 2013).

Embora a Lei 8666/93 apresente de forma implícita a necessidade de um sistema de gestão de contratos, a IN 05/2017 trata, em seu capítulo V, sessão I, das atividades de gestão e fiscalização da execução de contratos. Nessa sessão, em seu art. 39, a IN determina que as

atividades de gestão e fiscalização formam um conjunto de ações destinadas a solucionar diversos assuntos envolvendo a execução contratual.

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

Diante disso, cabe suscitar uma diferenciação mais específica entre gestão e fiscalização de contratos. Concorde com Fernandes (2008), a gestão de contratos “[...] é o conjunto de atos e procedimentos voltados ao acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento das necessidades do Órgão.”

Em relação ao fiscal, Paludo (2013) deduziu que o papel do fiscal consiste em verificar se a execução do contrato está sendo realizada de acordo com o estabelecido nas cláusulas contratuais. Nesse âmbito, gestão e fiscalização de contratos parecem complementares.

Nesse sentido, Alves (2004) acredita que em termos gerais, as atividades de gestão e fiscalização de contrato estão bem distribuídas, não havendo confusão entre elas, uma vez que a gestão corresponde ao gerenciamento, de forma ampla, de todos os contratos; já a fiscalização é pontual.

A gestão cuida, entre outros, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação etc. É um serviço com características administrativas, que pode ser exercido por um servidor ou um setor. Já a fiscalização é exercida, obrigatoriamente, por um servidor do órgão, especialmente designado, como determina a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. No entanto, conforme veremos no tópico a seguir, no que se refere às atribuições, Vieira et al. (2015) entende que as atribuições de gestão e fiscalização, na prática, acabam se confundindo.

Tanto o gestor quanto o fiscal tem atividades sob sua responsabilidade. Assim, a IN 05/2017, utilizada no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, trata em seu art. 40 das atividades do gestor de execução dos contratos, o qual é

auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as definições abaixo (BRASIL, 2017):

- gestão de execução do contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação necessária ao setor de contratos para formalização dos procedimentos relativos aos aspectos que envolvam prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outros;
- fiscalização técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto de acordo com a forma contratada e, se for o caso, conferir se quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho fixado no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário;
- fiscalização administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução de serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento por parte do contratado;
- fiscalização setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores diferentes ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e
- fiscalização pelo público usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação realizada junto ao usuário, com o propósito de confrontar os resultados dos serviços prestados, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Considerando que embora o art. 40 apresente essa variedade quanto aos tipos de fiscais, ele destaca que o gestor somente terá auxílio de diferentes tipos de fiscais nos casos necessários. À vista disso, o parágrafo 3º do referido artigo permite a flexibilização da designação de gestores e fiscais, já que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual podem ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que no exercício dessas atribuições fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão

do volume de trabalho, não se comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão. Ainda conforme esse parágrafo, as atividades de gestão e fiscalização do contrato devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática.

3.2.1 Gestor e fiscal: atribuições e atividades

Os órgãos têm encontrado dificuldades em designar pessoas para serem gestores e fiscais de contratos, daí porque é grande o número de instituições onde gestor e fiscal são a mesma pessoa (VIEIRA et al., 2015).

Mesmo diante desses óbices, para Costa (2013) a Administração Pública tem o poder e o dever de fiscalizar o contrato, então é imprescindível a nomeação formal de um fiscal para verificar a sua correta execução, não cabendo, nesse caso, juízo de oportunidade e conveniência de o gestor do órgão fazer ou não a designação.

Após a escolha, gestores e fiscais devem iniciar suas atividades correspondentes. No entanto, na visão de Vieira et al. (2015), pode ocorrer uma confusão entre as atividades de gestão e de fiscalização, pois elas acabam se confundindo na prática, ou seja, o fiscal acaba fazendo o papel de gestor e vice-versa.

Para ficarem claras as atribuições de cada função, sugere-se que as tanto as atribuições de gestor quanto de fiscal, sejam definidas previamente a fim de que cada um exerça as funções atribuídas de acordo com a sua responsabilidade. Para minimizar a dúvida sobre quem faz o que, a IN 05/2017 delineou orientações para que esse tipo de impasse seja reduzido: “Art.41 [...] § 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.” Outrossim, o parágrafo 2º preconiza que deve ser levado em consideração a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, a quantidade de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades (BRASIL, 2017).

Tendo em vista que Vieira et al. (2015) e a IN 05/2017 (BRASIL, 2017) hora estabelecem que gestores e fiscais têm atribuições, hora que têm atividades, torna-se oportuno promover uma breve distinção entre as duas situações.

O *Dicionário de Administração e Negócios* de Duarte (2011), indica que a atribuição consiste em: 1- atividade específica a ser realizada por uma unidade de trabalho da organização, geralmente exercida por uma equipe; 2- conteúdo do cargo; 3- dever, responsabilidade e autoridade inerentes a um cargo ou função da organização; 4- o mesmo

que tarefa. Já a atividade se refere a: 1- parte do trabalho executado por uma pequena equipe, sob o comando de uma chefia; 2- menor unidade de trabalho de um projeto; 3- ação para a realização de uma tarefa; 4- uma das etapas de um processo ou de uma tarefa; 5- aplicação das técnicas disponíveis, objetivando realizar a finalidade programada; 6- junção de várias atividades para formar uma tarefa.

Portanto, a atribuição remete ao contexto geral das funções do cargo (gestor e fiscal) e a tudo o que envolve as ações a serem praticadas. Então, exercer as atribuições do cargo implica assumir autoridade e responsabilidades em âmbito gerencial. Já as atividades remetem a situações pontuais, mais específicas, de caráter operacional. De qualquer modo, a forma mais adequada de identificar as atividades e atribuições do gestor e do fiscal é por meio de normatização, pelo órgão, relacionando o que se enquadra em atividades e o que se enquadra em atribuições.

Para subsidiar os órgãos quanto à fiscalização, a IN 05/2017 enumera instruções com o fito de nortear tanto as ações dos fiscais (fiscal técnico e fiscal administrativo) quanto do gestor, quanto às atividades a serem realizadas, preferencialmente, com frequência diária, semanal e mensal, de acordo com o tipo de atividade.

Especificamente em relação às atividades de fiscais técnicos e administrativos, elas estão bem definidas no Anexo VIII da IN 05/2017, disponibilizado no Anexo I desse trabalho, onde as fiscalizações de cunho técnico e prático devem ser observadas pelo fiscal técnico, e as aquelas relacionadas a documentos e assuntos administrativos devem ser examinadas pelo fiscal administrativo (BRASIL, 2017).

Portanto, as atividades do fiscal técnico e administrativo devem ser realizadas cada uma dentro de sua competência, de forma que sejam complementadas com o escopo de garantir a adequada prestação de serviços pelo contratado, evitando danos e prejuízos, e prezando pela continuidade do serviço.

Na visão de Paludo, (2013, p. 290) “um bom sistema de gestão/gerenciamento de contratos é capaz de evitar possíveis danos, proporcionar a correção de erros e garantir a continuidade dos serviços, fortalecendo, assim, a imagem e a credibilidade da instituição perante a sociedade.”

Por conseguinte, uma fiscalização inadequada e negligente traz consequências indesejadas para a Administração Pública. Para Costa (2013), o agente administrativo responsável pela atuação como fiscal de contratos e exerce essa função de forma lesiva poderá ser responsabilizado por sua atuação culposa (negligência, imperícia, imprudência) ou dolosa, nas esferas civil (devendo ressarcir o dano), criminal (caso a conduta seja classificada como

crime), administrativa (nos termos estatutários a que estiver submetido) e por improbidade administrativa.

Para evitar esse tipo de comprometimento diante de uma irregularidade na execução contratual, o fiscal de contratos deve registrá-la e tomar as providências para solucionar a irregularidade e, não sendo de sua competência solucionar a pendência, solicitar aos seus superiores as medidas adequadas.

A falha na fiscalização pode condenar não somente o fiscal, mas também o órgão da Administração Pública de forma subsidiária, conforme determina a Súmula nº 331 do TST, segundo a qual lapsos na fiscalização de contratados de terceirização de mão de obra podem atrair para este órgão a responsabilidade pelo pagamento de débitos trabalhistas cuja responsabilidade é do contratado (COSTA, 2013).

Assim, a responsabilidade subsidiária está condicionada à comprovação de falta de fiscalização. De acordo com Oliveira (2017), no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16/DF, o STF fundamentou que, em regra, a Administração Pública não tem responsabilidade subsidiária automática pelos encargos trabalhistas de suas empresas contratadas, uma vez que antes é necessário confirmar se houve omissão ou falta de fiscalização.

Destaca-se, pois, a imprescindibilidade de uma fiscalização atuante, capaz de identificar irregularidades e tratá-las conforme disposto no contrato e na legislação, tomando as deliberações necessárias para sanar os problemas e/ou aplicar penalidades. Nos casos de punições, estas são realizadas por meio de sanções administrativas, com o intuito de inibir a ocorrência de nova irregularidade causada pelo contratado.

Apesar disso, em situações de não regularização da situação pelo contratado e, ainda, em atenção ao art. 78, VII, da Lei 8666/93, o não cumprimento pelo contratado das determinações da autoridade responsável pela fiscalização da execução contratual, assim como a de seus superiores, constitui motivo para a rescisão do contrato pela Administração Pública (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

3.3 Sanção administrativa: prerrogativas da Administração

A sanção administrativa consiste na ideia de punição em consequência de ações não realizadas. A respeito disso, Zardo (2014) anunciou que a sanção está relacionada à noção de intimidação e coerção. Por esse ângulo, a sanção administrativa é um ato administrativo

unilateral, discricionário, por meio do qual se aplicam penalidades a terceiros pela inobservância dos respectivos deveres(BANDEIRA DE MELLO, 2007).

Essa inobservância dos deveres ou o que Oliveira (2017) denominou de *inexecução por culpa do contratado*, conduz à aplicação de sanções contratuais, permitindo previamente o contraditório e a ampla defesa ao contratado.

Nesse sentido, é a conduta infracional praticada pelo contratado e pelo licitante, que poderá desencadear a aplicação de penalidades dispostas no art. 87 da Lei 8666/93 (GARCIA, 2018).

A Lei 8666/93 é a principal normativa que trata de sanções referentes a todo tipo de contrato firmado com a Administração Pública. Ela estabelece que pela inexecução total ou parcial do contrato, essa Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes espécies de sanções: advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a dois anos, além de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993).

Além da referenciada Lei, foi editada a Lei 12. 846/2013, conhecida como *Lei Anticorrupção*(LAC), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. A edição dessa lei deu-se em virtude da existência de um problema muito grave que afeta as contratações públicas no Brasil: a corrupção. Esta ocorre não somente no Brasil, sendo uma questão central em diversos países, resultando em um custo muito elevado (GARCIA, 2018).

Os atos que podem ser cometidos contra a Administração Pública estão dispostos no art. 5º da referida lei, quais sejam: frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo da licitação; impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato da licitação; afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos de contratação, entre outros (GARCIA, 2018).

A LAC tem efeito em âmbito mais extenso no combate à corrupção, e traz em seu Art. 17 situações pontuais em relação à Lei de Licitações na Administração Pública. De acordo com o referido artigo, essa Administração poderá celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993 com vistas à isenção ou atenuação de sanções administrativas estabelecidas em seus Arts. 86 a 88 – que são

os artigos que tratam das sanções administrativas aplicáveis aos contratados e aos licitantes (GARCIA, 2018). Logo, a LAC promove uma oportunidade para o contratado ou licitante a ser sancionado colaborar com a investigação e ter a possibilidade de receber em troca uma sanção mais branda ou até mesmo a isenção desta.

Tendo em vista a Lei de Licitações, na qual as sanções que podem ser previstas nos contratos administrativos já estão definidas, a autonomia da Administração Pública no estabelecimento de sanções contratuais é limitada. Contudo, respeitadas as espécies de sanção previstas na lei, o órgão da Administração Pública conta com um espaço de autonomia para definir na minuta de contrato alguns aspectos das sanções, como o valor ou o percentual das sanções pecuniárias, e a relação entre as hipóteses de inadimplemento e as sanções aplicáveis correspondentes (GARCIA, 2018). À vista disso, o órgão não pode determinar outra espécie de sanção diferente das estabelecidas na Lei 8666/93.

No que concerne a ser um ato administrativo, a sanção é um ato de característica autoexecutória¹³ (MEIRELLES, 2014), resultante do poder que a Administração Pública tem para fazê-lo. Essa Administração tem diferentes tipos de poderes: poder hierárquico (relacionado com a hierarquia e subordinação entre órgãos e agentes); poder de polícia (relacionado com a supremacia geral da Administração Pública); e poder disciplinar (relacionado à aplicação de sanção àqueles que devem seguir a disciplina do ente administrativo), sendo este é o que está diretamente relacionado com a sanção administrativa (CARVALHO, 2015).

O *Caderno de Logística de Sanção Administrativa* do MPDG é bastante específico quando apresenta o ato de sanção como uma das prerrogativas da Administração Pública, intrínseco ao poder disciplinar.

Além de as sanções administrativas possuírem natureza administrativa, segundo a doutrina, trata-se de um poder administrativo. Como decorrência da prevalência do interesse público sobre o privado surge como uma das prerrogativas inerentes ao **poder disciplinar** da Administração, consubstanciando-se na possibilidade de punir as infrações cometidas por particulares, vinculados por uma relação jurídica específica, como é o caso de empresas que participam ou mantêm contrato administrativo com o poder público (BRASIL, 2015, p. 11, grifo nosso).

O poder disciplinar refere-se à capacidade de verificar a existência de infrações e aplicar penalidades tanto a agentes públicos quanto àqueles que se submetem a uma relação jurídica específica. Esse poder não se trata de uma faculdade do agente da administração, mas

¹³A autoexecutoriedade consiste na possibilidade que determinados atos administrativos ensejam de direta e imediata execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial (MEIRELLES, 2014).

um poder-dever, ou seja, identificada a infração, não pode o órgão da Administração Pública deixar de aplicar a sanção administrativa (FIGUEIREDO, 2012).

Para exercer a autoexecutoriedade do ato e o seu poder disciplinar, nas situações que resultam em sanção administrativa, é imprescindível a existência de procedimentos de gestão e fiscalização, por meio dos quais o gestor e/ou fiscal podem identificar irregularidades não sanadas pelo contratado.

“É importante destacar a íntima relação existente entre a fiscalização contratual e a aplicação de penalidades pelo órgão ou entidade ao contratado. Não se pode cogitar a aplicação de penalidades se não houver adequada fiscalização contratual” (ALMEIDA, 2011). É a partir de um processo de fiscalização atuante que se inicia a aplicação de penalidade por intermédio de sanção administrativa.

3.3.1 Espécies de sanção

Quanto às espécies de sanção, Garcia (2018) perscrutou as principais características de cada uma, conforme descrito abaixo:

- advertência: deve ser utilizada quando a infração cometida pelo contratado for identificada como falta leve e avaliada como de baixo potencial lesivo ao interesse público. No entanto, de qualquer forma, representa infração ou descumprimento de alguma obrigação contratual;
- multas: a multa administrativa deve ser utilizada em caso de infração média, sendo a única penalidade que pode ser aplicada de forma cumulativa com as demais sanções, conforme disposto no § 1º do art. 87, da Lei 8666/93. Existem, ainda, outros dois tipos de multa: a moratória (em caso de atraso injustificado na execução contratual pelo contratado – art. 86 da referida lei), e a compensatória (em caso de o contratado não cumprir suas obrigações e estas não puderem mais ser cumpridas com algum benefício para a contratante, funcionando como uma prefixação das perdas e danos, geralmente chamada de *cláusula penal*). O contrato poderá prever, igualmente, a *multa coercitiva*, uma espécie de multa moratória diária de pequeno valor para ser aplicada até que o contratado cumpra sua obrigação contratual. A cobrança de multa moratória e multa compensatória poderá ser realizada administrativamente por meio de execução da garantia prestada pelo contratado (conforme §3º do art. 86, e §1º do art. 87, da Lei 8666/93) e, caso o valor da multa seja superior a esta,

responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração Pública, se houver, ou, se for o caso, cobrada judicialmente;

- suspensão temporária de participar em licitação: essa espécie de sanção produz efeitos extracontratuais, nos quais o apenado fica impedido de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de até dois anos. É uma penalidade drástica e que deve ser utilizada em casos de infrações graves, cujo conteúdo mínimo deve estar especificado no contrato, a fim de conferir maior previsibilidade à sua aplicação, evitando arbitrariedades no exercício do poder sancionador;
- declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública: sanção utilizada em situações de infrações gravíssimas, e produz efeitos extracontratuais. Segundo a Lei 8666/93, sua duração não é limitada, uma vez que estará vigente enquanto perdurarem os motivos para a sua aplicação, ou até que seja promovida a sua reabilitação. No entanto, a reabilitação depende de dois requisitos: o ressarcimento à Administração pelos danos causados e ter transcorrido, no mínimo, o prazo de sanção correspondente à suspensão temporária de participar em licitação, ou seja, dois anos.

Em conformidade com Carvalho (2015), cada punição deverá ser aplicada levando-se em consideração o princípio da razoabilidade, não sendo cabível execução de penalidade mais intensa, menos intensa, mais extensa ou menos extensa do que o estritamente necessário.

Para Garcia (2018), as cláusulas contratuais devem estabelecer sanções que sejam proporcionais aos descumprimentos contratuais, uma vez que a proporcionalidade/razoabilidade representa um princípio geral do Direito que instaura em qualquer ramo do Direito uma premissa de justiça, posto que é nele que devem ser encontrados os métodos equânimes e uniformes a fim de evitar distorções, excessos e incongruências na aplicação das normas, em especial aquelas referentes ao direito administrativo sancionador.

No tocante à aplicabilidade da sanção, Zardo (2014, p. 145) afirmou que [...] “a sanção administrativa é imposta por uma autoridade no exercício da função administrativa.” No caso de declaração de inidoneidade, por ser a sanção mais grave, implica competência exclusiva (embora delegável) do Ministro de Estado ou de Secretário Estadual ou Municipal para sua aplicação, garantindo sempre o contraditório (art. 87, § 3º).

Contudo, caso comprovada a infração grave, a sanção poderá ser aplicada, igualmente, pelo Tribunal de Contas da União, conforme o art. 70, parágrafo único, da CF, e art. 46 da Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), no exercício de sua função de fiscalização (CARVALHO FILHO, 2017).

Junto à aplicação de sanções pela Administração Pública, pode ser decretada, ainda, a rescisão unilateral do contrato. No entanto, qualquer aplicação de sanção, bem como a rescisão unilateral ocasionada por irregularidades atribuídas ao contratado, deve ser precedida de processo administrativo em que se garanta ao contratado o direito ao contraditório e à ampla defesa (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Nesse diapasão, a pena de rescisão deve ser aplicada em situações de infrações graves e gravíssimas, concomitantemente com as sanções com efeitos extracontratuais, cujo fundamento direto é a lei, a exemplo da suspensão temporária de participar de licitação e a declaração de inidoneidade. Cabe sobressair que não há hierarquia entre as sanções, de forma que não há necessidade de que sejam percorridas todas as sanções até chegar à penalidade mais grave (GARCIA, 2018).

3.4 Conclusão do capítulo

Esse capítulo tratou do controle da execução de contratos administrativos na Administração Pública, da gestão e fiscalização de contratos, e das sanções administrativas aplicadas aos contratados.

Constatou-se que a execução contratual ocorre devidamente quando as partes que celebraram o ajuste cumprem suas obrigações e exercem seus direitos. Já o controle da execução contratual é realizado pelo órgão da Administração Pública, uma vez que este tem o comando administrativo sobre seus atos e agentes.

Esse controle é concretizado com o acompanhamento da execução contratual, mediante ações de gestão e fiscalização. Em relação a estas, identificou-se que são realizadas por intermédio de acompanhamento, gerenciamento e fiscalização dos atos praticados pelo contratado, cuja responsabilidade recai na figura do fiscal e/ou do gestor.

Evidenciou-se que a estrutura ideal para a gestão de contratos é aquela sistematizada para organizar as ações de gerenciamento, especialmente em forma de setor, apesar de poder ser realizado por um servidor designado para tal. No caso da fiscalização, deve o órgão designar um servidor para acompanhar a execução contratual, podendo nomear diferentes tipos de fiscais para cada situação.

Por fim, em virtude de o fiscal e gestor terem atribuições e atividades correspondentes, cabe ao Órgão definir em ato normativo interno as atividades e atribuições de cada um para evitar confusão entre as ações que desenvolvem.

No tocante à sanção administrativa, certificou-se que a gestão e a fiscalização dos contratos são ações precedentes indispensáveis para aquela. Assim, não há aplicação de sanção administrativa sem prévia gestão e fiscalização de contratos, uma vez que as espécies de sanção, como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, somente são aplicadas em caso de constatação de descumprimento contratual por parte do contratado, mas antes é garantido o contraditório e a ampla defesa a ele.

Ademais, as espécies de sanção são aplicadas de acordo com o tipo de infração cometida pelo contratado, e o contrato deve conter a previsão dessas infrações, facilitando a utilização da sanção correspondente. Nesse sentido, Garcia (2018) ratificou que é dever do gestor, ao aplicar penalidade administrativa, realizar uma análise de equidade/proporcionalidade entre a gravidade da infração cometida pelo contratado e a espécie de sanção a ser aplicada.

Por fim, apreendeu-se que as sanções administrativas não possuem hierarquias entre si, podendo ser aplicadas concomitantemente e, ainda, em caso de infrações graves e gravíssimas, o órgão deve proceder com a rescisão unilateral do contrato.

No Capítulo 4, a seguir, serão dissecados assuntos que envolvem a UFPI, no que tange à gestão e fiscalização de contratos, bem como às sanções aplicadas aos contratados de contratos de terceirização de mão de obra, a fim de traçar um panorama dos contratos de serviços continuados da UFPI, além de aspectos da gestão e fiscalização destes no período de 2014 a 2017, identificando como se compõem os processos de sanções administrativas e quais espécies de sanção têm sido aplicadas aos contratados dos contratos em tela.

4 ANÁLISE DO CENÁRIO DE GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO ADMINISTRATIVA DA UFPI

Posteriormente à discussão estabelecida no Capítulo 3, que tratou do controle da execução de contratos administrativos na Administração Pública, abarcando a gestão e fiscalização de contratos e as sanções administrativas aplicadas aos contratados, será apresentado nesse capítulo, especificamente, o cenário da gestão e fiscalização de contratos e sanção administrativa (com destaque para os contratos de terceirização de mão de obra) da UFPI, com o intuito de examinar se as ações desenvolvidas pela referida instituição estão em consonância com o referencial bibliográfico pesquisado, identificando como estão sendo efetuadas as atividades de contratação, terceirização, prorrogação, encerramento e rescisão unilateral de contratos; como são designados os gestores e fiscais; como são definidas as atribuições destes; quais os padrões e as peculiaridades das sanções administrativas; e se todas essas ações estão sendo realizadas de acordo com os dispositivos legais e contratuais.

Com isso em mente, o objetivo do presente capítulo é exibir um panorama da gestão e fiscalização de contratos da UFPI, demonstrando como a instituição trata das ações de sanções administrativas aplicadas aos contratados de contratos de terceirização de mão de obra, analisando aspectos inerentes à gestão e fiscalização de contratos, a fim de apresentar a situação das contratações no período estipulado e identificar as sanções aplicadas e os motivos que a ocasionaram, denotando até que ponto a figura dos fiscais da UFPI são relevantes para a aplicação dessas sanções.

Para tanto, o capítulo está organizado em três partes, além dessa introdução e da conclusão. Em seguida, tratou-se dos aspectos metodológicos, do atual cenário da gestão e fiscalização de contratos da UFPI para, posteriormente, serem exploradas as aplicações de sanções aos contratados.

4.1 Aspectos metodológicos

De acordo com Creswell (2010), o método de pesquisa pode enquadrar-se como qualitativo se as técnicas utilizadas envolverem métodos emergentes, perguntas abertas, dados de entrevistas, dados de observação, dados de documentos, dados áudio visuais, análises de textos, imagens e interpretação de temas e padrões.

Para estruturar o estudo em tela, foi adotada como método a abordagem qualitativa, em virtude da análise de documentos e processos oficiais da UFPI, caracterizando uma pesquisa documental com análise de conteúdo. Essa técnica consistiu em examinar os conteúdos para, em seguida, descrever os achados relacionados aos objetivos.

Diante da abordagem utilizada, a análise documental foi realizada a partir da verificação de processos, editais de licitação, contratos, documentos de comunicação interna e externa, leis, decretos etc., para extrair os dados e entendimentos a respeito do tema pesquisado, investigando:

- 1) todos os processos de sanção administrativa de contratos de terceirização de mão de obra formalizados no período de 2014 a 2017, relacionados no Quadro 4. A escolha das amostras deu-se em virtude do início da sistematização de ações de gestão e fiscalização que resultou na criação da GECON, no ano de 2014. A investigação estendeu-se até 2017, com a intenção de apurar informações referentes ao maior período disponível após a criação desse setor;

Quadro 4 – Processos de sanção administrativa

Nº DO PROCESSO DE SANÇÃO		Nº DO CONTRATO	EMPRESA CONTRATADA
1	23111007546/2014-43	101/2012	Asserti Limpeza e Conservação de Imóveis Ltda
2	23111027529/2014-22	55/2013	Servi-San Ltda
3	23111004836/2014-35	96/2012	Atitude Terceirização de Mão de Obra Ltda
4	23111009526/2015-98	11/2013	Mahcro Serviços de Limpeza e Comércio em Geral Ltda
5	23111.005852/2015-26	25/2014	Cet-Seg Segurança Armada Ltda
6	23111031279/2015-14	56/2013	Intelit Processos Inteligentes Ltda
7	23111004987/2015-74	84/2014	Imediatta Instalações e Serviços Ltda - ME
8	23111014440/2016-68	10/2016	Salmos Comércio, Representação e Serviços Eireli ME
9	23111.014441/2016-11	11/2016	Rm Terceirização Ltda
10	23111014442/2016-57	12/2016	Alpha 5 Empreendimentos e Serviços Ltda
11	23111011684/2016-99	13/2015	Alpha 5 Empreendimentos e Serviços Ltda
12	23111.024501/2016-03	43/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra Ltda
13	23111.027929/2016-08	44/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra Ltda
14	23111.017754/2017-01	09/2016	Lima Verde & Silva Serviços e Construção Ltda – ME

Fonte: elaborado pela autora (2018).

- 2) quantidades de contratos assinados, prorrogados, não prorrogados, encerrados e rescindidos unilateralmente, tanto em geral quanto somente os de terceirização de mão de obra, conforme Quadro 5;

Quadro 5 – Contratos gerenciados em geral¹⁴ e de Terceirização de Mão de Obra (T.M.O)

CONTRATOS GERENCIADOS	2014		2015		2016		2017		TOTAL	
	Geral	T.M.O	Geral	T.M.O	Geral	T.M.O	Geral	T.M.O	Geral	T.M.O
Assinado	56	4	15	2	17	5	34	7	122	18
Prorrogado	67	11	88	14	74	13	62	13	291	51
Não prorrogado/Encerrado	15	2	31	1	27	3	27	1	100	7
Rescindido unilateralmente	1	1	2	2	0	0	3	3	6	6
TOTAL	139	18	136	19	118	21	126	24	519	82

Fonte: elaborado pela autora (2018).

- 3) quantidade de contratos de terceirização de mão de obra suscetíveis à sanção e sancionados, conforme Quadro 6;

Quadro 6 – Contratos suscetíveis à sanção e sancionados

CONTRATOS	2014	2015	2016	2017
Suscetíveis a sanção-Terceirização	18	19	21	24
Sancionados-Terceirização	1	2	3	0

Fonte: elaborado pela autora (2018).

- 4) os procedimentos licitatórios que resultaram em contratos de prestação de serviço contínuo;
- 5) tipos de postos de trabalhos existentes nos contratos de terceirização de mão de obra.
- 6) tipos de cargos de provimento efetivo da UFPI;
- 7) atores envolvidos no processo de sanção;
- 8) tipos de infrações cometidas pelos contratados;
- 9) tipos de sanções aplicadas aos contratados.

Ainda no que se refere à investigação documental, foram pesquisados:

- a) documentos anexados (memorandos, e-mails, ofícios, relatórios) aos processos de sanção administrativa que demonstram: a tramitação dos processos; quem instaurou o processo; quem identificou a infração cometida pelo contratado; quais infrações foram

¹⁴Contratos em geral corresponde a todos os contratos firmados de serviços continuados. Por exemplo: contratos de terceirização de mão de obra, de manutenção, locação, de publicidade, de correspondência etc.

- cometidas; se as infrações cometidas procedem; quais sanções foram aplicadas; em caso de multa, se foram pagas;
- b) contratos administrativos anexados aos processos de sanção ou disponibilizados no site da GECON, a fim de identificar os tipos de postos de trabalho contratados e as previsões para aplicação de penalidade;
 - c) planilhas de controle de tramitação de prorrogação de vigência, de uso interno da GECON, disponibilizados para essa pesquisa, os quais relacionem os contratos prorrogados, não prorrogados e encerrados;
 - d) relatórios de cargos efetivos, disponibilizado pelo SRH/UFPI, via Portal <www.acessoinformacao.gov.br>, que elenquemos cargos efetivos ocupados na UFPI;
 - e) resolução, portaria e relatórios de gestão, no âmbito da UFPI, que tratem, respectivamente, do momento de criação da GECON, da normatização das ações de gestão e fiscalização, e de dados de natureza institucional;
 - f) leis, decretos, relatórios e instruções normativas, no âmbito da Administração Pública Federal, que apresentem a regulamentação para as atividades de licitações e contratos.

Em relação aos procedimentos de coleta das informações pesquisadas, procedeu-se primeiro à busca nas páginas (*sites*) institucionais, tendo em vista que se trata de documentos oficiais de caráter aberto (público), os quais estão disponíveis para consulta pública e *downloads*. Não sendo possível o acesso a alguma informação, foram realizadas solicitações diretamente à GECON/UFPI, quanto aos processos de sanção e arquivos de planilhas de controle de tramitação de prorrogação de vigência, e acesso ao Portal <www.acessoinformacao.gov.br>, regulamentado pela Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que garante o acesso às informações a qualquer interessado, desde que justificado.

Inicialmente, foi empreendida uma pesquisa bibliográfica, objetivando compreender o contexto e as percepções dos autores sobre o tema pesquisado, bem como análise documental, visando a extrair o que foi mencionado a respeito de determinado assunto a partir de textos diversos.

Quanto à pesquisa documental, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, que segundo Martins (2008), poder ser utilizada tanto para fins exploratórios quanto para de verificação, confirmando ou não hipóteses. Nesse caso, essa técnica teve por escopo realizar uma análise descritiva acerca das ações que foram constatadas nos processos de sanção e nos demais documentos analisados.

A análise permitiu confrontar os resultados da pesquisa com a hipótese pré-estabelecida. Por intermédio da observação dessas ações, pretendeu-se testar a hipótese de que as infrações foram identificadas a partir de ações de fiscalização promovidas pelo fiscal.

4.2 O atual cenário da gestão e fiscalização de contratos da UFPI

A UFPI é uma IFES sediada na cidade de Teresina, Estado do Piauí, com *Campi* nas cidades de Parnaíba, Picos, Floriano e Bom Jesus. A instituição é mantida pela Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI) – criada pela Lei nº 5.528, de 12 de novembro de 1968 – e financiada por recursos do governo federal. Além dos *Campi* citados, foi criado o Centro de Educação Aberta a Distância (CEAD), cujo objetivo é oferecer educação gratuita e de qualidade à população piauiense, nos municípios polos de apoio presencial onde os cursos foram instituídos, de modo a atender às necessidades socioculturais e econômicas de cada região, possibilitadas pela realização de atividades acadêmicas e administrativas desenvolvidas pelas coordenações de curso e de polos responsáveis pelo seu funcionamento (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016).

A UFPI foi instalada em 1 de março de 1971, a partir da fusão de algumas faculdades isoladas que existiam no Estado, a exemplo da Faculdade de Direito, Faculdade Católica de Filosofia, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Administração (Parnaíba) e Faculdade de Medicina (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016).

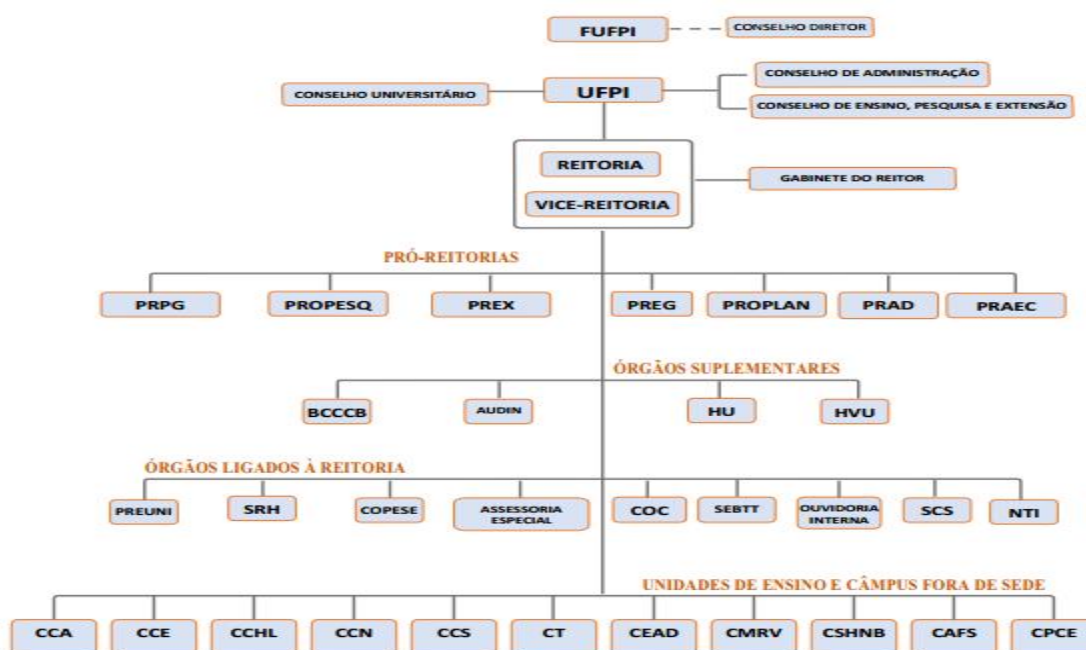
A UFPI tem como missão propiciar a elaboração, sistematização e socialização do conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico adequado ao saber contemporâneo e à realidade social, formando recursos que contribuam para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural local, regional e nacional (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016). Entre seus objetivos e funções, conforme o capítulo I do seu estatuto, estão:

- a) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para inserção em setores profissionais e participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- c) incentivar o trabalho de pesquisa e a investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e à criação e difusão da cultura, e desse modo, desenvolver o entendimento do meio em que vive;

- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por intermédio do ensino, de publicação ou de outras formas de comunicação;
- e) suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional, e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos em uma estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- f) estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- g) promover extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica gerada na instituição.

Não há dúvida de que o interesse público é a principal finalidade da UFPI. Nesse sentido, segundo Alexandre e Deus (2017), para atender a esse propósito, é fundamental que a Administração Pública mantenha uma estrutura predial, administrativa e de apoio que lhe dê o suporte necessário para o desenvolvimento de suas atividades. Para tanto, a UFPI conta com uma estrutura composta pela Reitoria e por diversos setores que são responsáveis pela manutenção das atividades-meio e fim, de acordo com o disposto na Figura 5, abaixo.

Figura 5 – Organograma da UFPI: Reitoria



Fonte: Relatório de Gestão da UFPI (2016).

Vê-se, portanto, que a UFPI conta com uma estrutura mediante a qual é capaz de realizar as ações sob sua responsabilidade. Além das unidades acadêmicas, como as unidades de ensino (vinculadas à atividade-fim), a estrutura apresenta unidades administrativas, comumente relacionadas às atividades-meio.

Nessa esfera, conta-se com a Pró-Reitoria de Administração (PRAD), responsável por coordenar, dirigir e executar as atividades relativas à administração de material, patrimônio, finanças e vigilância, no âmbito da universidade (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016). Dados do site da PRAD informam que as atividades que envolvem os contratos de serviços continuados também fazem parte do rol de atividades sob a responsabilidade dessa Pró-Reitoria.

Os contratos de serviços continuados na UFPI, referentes ao período de 2014 a 2017, variaram de 91 a 123 contratos anuais vigentes segundo os contratos publicados pela UFPI. Em relação apenas aos contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, até 31 de dezembro de 2017, a UFPI contava com 20 contratos, em um universo de 96 contratos de prestação de serviços continuados.

São números bastante expressivos para serem controlados de forma simplista. Assim, diante da necessidade de organização e controle dos contratos de prestação de serviços continuados, identificou-se que a instituição tem adotado formas de gerenciamento desenvolvidas por um setor específico, a GECON.

4.2.1 Sistematização de gestão e fiscalização de contratos

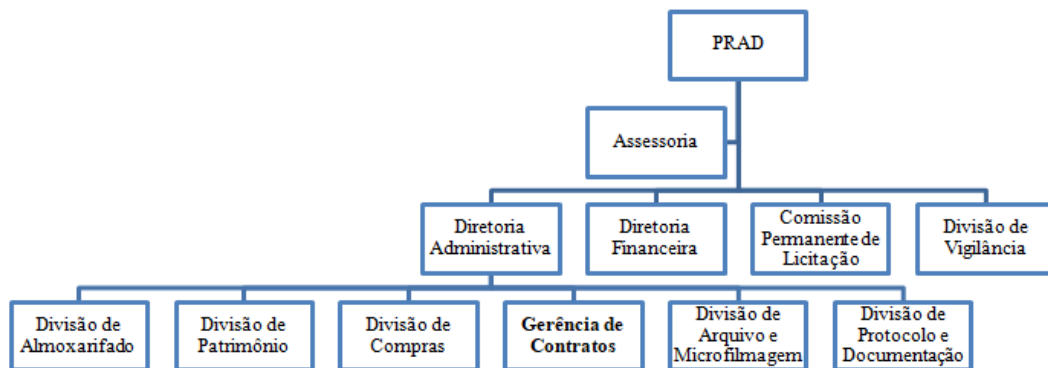
Para uma gestão e fiscalização de contratos adequada, é salutar a utilização de um sistema eficiente que permita o gerenciamento, o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, bem como o recebimento do objeto contratado. Essa necessidade está determinada de forma implícita na Lei nº 8.666/1993, primordial para a contratação administrativa, compreendendo objetivos, processos, responsabilidades, atores e papéis destinados a garantir que a contratação atinja os benefícios e resultados pretendidos, os quais justificaram a contratação (PALUDO, 2013).

Dessa forma, importa estruturar uma direção, supervisão, setor ou mesmo designar um servidor responsável pelas atividades relacionadas aos contratos, para: controlar os prazos de vigência, aditamentos, reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes, repactuações, atualização dos documentos do contratado, pagamentos efetuados pelo ente, e demais questões

relacionadas ao contrato. Portanto, estruturar e atribuir responsabilidade pelo gerenciamento são passos essenciais para uma adequada gestão (PALUDO, 2013).

Diante dessa realidade, identificou-se que a UFPI sistematizou, em 2014, a GECON, subordinada à Diretoria Administrativa (DA), as quais fazem parte da estrutura administrativa da PRAD da UFPI, como ilustrado na figura 6, a seguir.

Figura 6 – Organograma/PRAD



Fonte: elaborada pela autora (2018).

A partir de sua instituição, a GECON passou a realizar atividades de gerenciamento administrativo de contratos de serviços continuados da UFPI e de fiscalização, conforme identificado nos processos examinados e outros documentos disponibilizados em seu site.

Em concordância com Vieira et al. (2015), é comum que dentro do órgão, as atividades de gestão e fiscalização sejam confundidas, de modo que o fiscal acaba exercendo o papel de gestor ou o vice-versa. Em virtude disso, sugere-se que tanto as atribuições de gestor quanto de fiscal sejam definidas previamente, a fim de que cada um exerça suas atividades de acordo com a sua responsabilidade.

Verificou-se que as atividades e atribuições da GECON não eram regulamentadas em documento próprio, situação que foi resolvida em 18 de dezembro de 2017, com a edição da Portaria nº 171/2017-PRAD – disponível na página da GECON – que regulamenta os procedimentos referentes à gestão e fiscalização de contratos da UFPI. Essa portaria passou a discernir com clareza, em seu art. 3º, as competências da GECON.

Art. 3º - São competências da Gerência de Contratos:

- I- Providenciar a elaboração e publicação no DOU dos contratos de serviços continuados;
- II- Encaminhar à empresa contratada carta de apresentação do fiscal do contrato informando telefone e e-mail institucional para contato.

- III- Compartilhar com os fiscais e gestores do contrato os arquivos referentes ao contrato.
- IV- Manter atualizada as informações gerais sobre os contratos de serviços continuados da UFPI;
- V- Iniciar o trâmite de prorrogação de vigência 6 (seis) meses antes do término da vigência, com abertura de processo (caso não exista processo de prorrogação aberto) ou utilização de processo já existente;
- VI- Gerenciar o trâmite processual das prorrogações e alterações contratuais.
- VII- Providenciar, depois de autorizado pela Diretoria Administrativa, a abertura, assim como a instrução dos processos que apurarem irregularidades e/ou descumprimentos contratuais.
- VIII- Iniciar os trâmites referentes à defesa prévias nos processos que apurem irregularidades e/ou descumprimentos contratuais.
- IX- Fazer notificações aos fornecedores referentes aos procedimentos de sanção.
- X- Fazer análise da defesa apresentada pelos fornecedores e emitir relatório.
- XI- Comunicar à Pró-reitoria de Administração, Diretoria Administrativa, gestores e fiscais com um 1(um) ano de antecedência sobre o encerramento contratual;
- XII- Elaborar relatórios das prorrogações e repactuações.
- XIII- Encaminhar quadrimestralmente a planilha de funcionários terceirizados da UFPI à Controladoria Geral da União.
- XIV- Notificar fornecedores para regularização do SICAF e demais certidões referentes a processos gerenciados pela GECON.
- XV- Encaminhar os processos em situação de inscrição em Dívida Ativa à Procuradoria Geral Federal para as providências.

Além de tratar das competências da GECON, a Portaria nº 171/2017-PRAD estabeleceu todas as ações que envolvem a gestão e a fiscalização dos contratos de serviços continuados da UFPI, dentre elas, as competências do gestor e do fiscal de contratos, a fim de definir quem faz o que, além de procedimentos para apurar irregularidades contratuais e aplicar de penalidades ao contratado.

Os órgãos da Administração Pública têm o poder e o dever de fiscalizar o contrato, o que torna imprescindível a necessidade de nomeação formal de um fiscal para acompanhar a correta execução contratual, não cabendo juízo de oportunidade e conveniência do gestor do órgão nomeá-lo ou não (COSTA, 2013).

Em se tratando de gestor e fiscal na UFPI, observou-se que estes são servidores efetivos, conforme as portarias analisadas, disponíveis na página da GECON, os quais foram designados pelo Pró-Reitor de Administração para desempenhar as atribuições definidas na Portaria nº 171/2017-PRAD. Nas portarias de designação de fiscal relativas aos períodos de 2014 a 2016, não constava a designação de gestor, apenas de fiscal. A partir do ano de 2017, as novas portarias, disponibilizadas no site da UFPI, passaram a designar, também, um gestor, em atenção às orientações da IN nº 05/2017.

Constatou-se, pois, que houve um processo de melhoria no sistema de gerenciamento da GECON e seus procedimentos internos, especialmente no que concerne à edição da Portaria nº 171/2017-PRAD.

4.2.2 Contratos assinados a partir de procedimentos licitatórios

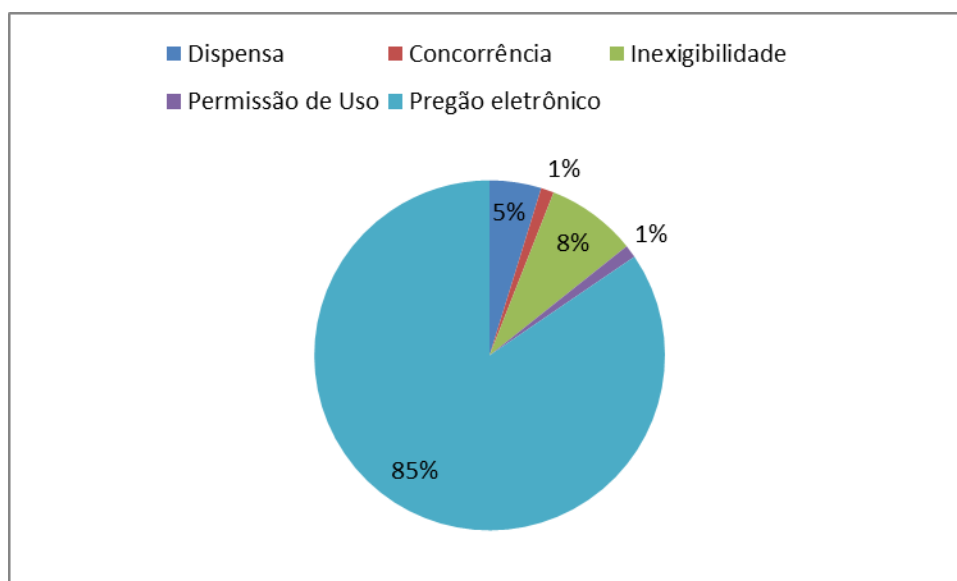
De acordo com Carvalho (2017), a aquisição de obras, serviços e afins, quando contratadas com terceiros, deverão ser precedidas de procedimento licitatório ou, em algumas circunstâncias previstas em lei, sua realização poderá ser dispensada ou inexigível. Nessa perspectiva, a assinatura de contrato depende de prévio procedimento de aquisição.

Especificamente quanto ao pregão, o art. 4º do Decreto 5.450/2005 (para aquisição de bens e serviços comuns), no âmbito da União, determina a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão e, preferencialmente o uso do pregão eletrônico.

Visando a identificar a modalidade de procedimento licitatório que gerou os contratos de serviços continuados assinados, foram investigados os relatórios de contratos vigentes no ano de 2017(assinados em 2004, 2009, e de 2012 a 2017), constantes do Apêndice I desse estudo, a fim de identificar se esses contratos foram oriundos de procedimentos licitatórios.

Assim, o gráfico 1 apresenta a distribuição dos contratos de acordo com cada procedimento que antecederam a sua assinatura.

Gráfico 1 – Procedimentos de aquisições que resultaram em contratos



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Dentre os procedimentos para aquisição de bens e serviços observou-se a existência de pregão eletrônico, concorrência, inexigibilidade, dispensa e permissão de uso. Embora o ano da análise das contratações tenha se referido somente a 2017, os anos de início da vigência dos contratos são variados, estando vigentes ainda contratos de 2004, 2009 e de 2012 a 2017. Os contratos assinados em 2004 e 2009 que ainda encontram-se vigentes têm características especiais em relação aos demais contratos, extrapolando o limite de sessenta meses definido no art. 57 da Lei das licitações e contratos, no entanto, visto que sua peculiaridade permite prorrogação, rescisão e sanção, os mesmos também foram analisados.

Quanto aos demais contratos, verificou-se que a regra é a vigência anual podendo ser prorrogada até o limite estipulado na Lei nº 8.666/93.

Desta forma, o resultado da análise do Gráfico 1 permite deduzir que os contratos vigentes, em sua maioria (85%), são resultados de processos licitatórios na modalidade pregão, na forma eletrônica. Logo, a UFPI tem atendido às disposições do Decreto 5.450/2005, que determina aos órgãos da Administração Pública Federal a utilização obrigatória dessa modalidade.

Destarte, verificou-se que os contratos de serviços continuados são resultados de apenas duas modalidades de licitação, o pregão e a concorrência, esta correspondendo a apenas 1% dos contratos. Aparecem, ainda, contratos oriundos das exceções à licitação, que são a inexigibilidade e a dispensa de licitação, seguidas timidamente da espécie de contrato *permissão de uso*. Depreendeu-se, portanto, que a UFPI tem realizado os procedimentos legais necessários que antecedem a assinatura dos contratos administrativos no que se refere aos procedimentos licitatórios.

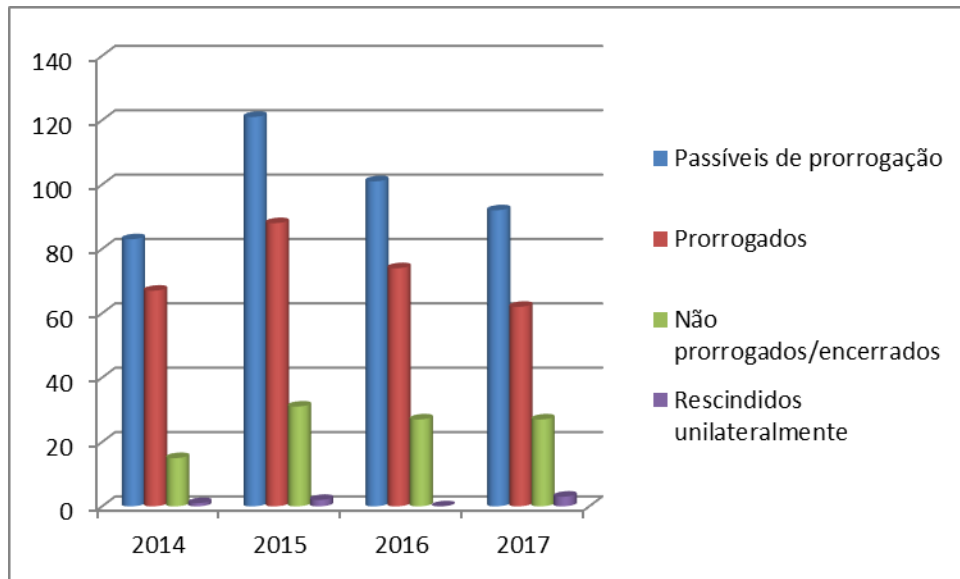
4.2.3 Contratos prorrogados, contratos rescindidos unilateralmente e não prorrogados/encerrados

Os contratos de serviços continuados, como visto, são contratos que podem ter suas vigências prorrogadas, podendo ser estendidos até 60 meses. Diante desta prerrogativa os contratos analisados indicam que a UFPI, como regra, prorroga seus contratos quando o mesmo ainda permanece vantajoso, deixando de prorrogar apenas quando existe motivo impeditivo.

Além da opção de prorrogar, ou não prorrogar, a UFPI também tem realizado rescisões unilaterais contratuais, que são resultantes de falhas na execução contratual por parte do contratado, impedindo assim a continuidade da prestação de serviço por este.

Com base na análise destes aspectos de prorrogação e rescisão foi elaborado o Gráfico 2 que demonstra um comparativo a partir dos contratos passíveis de prorrogação de vigência, ou seja, aqueles que estavam aptos a serem prorrogados, em condições normais ou excepcionais, e ainda os que sofreram rescisão.

Gráfico 2 – Comparação da situação contratual quanto à vigência



Fonte: elaborado pela autora (2018).

As constatações sobre o gráfico em tela seguem nos tópicos seguintes.

- Contratos prorrogados: no que se refere aos contratos prorrogados, Oliveira (2017) afirmou que as prorrogações de vigência permitem que o serviço não seja interrompido e que a sua continuidade atenda ao interesse público. Em virtude disso, é razoável admitir a contratação por prazo superior a 12 meses, ao invés de realizar nova licitação para assinatura de novo contrato, o que consistiria em uma despesa que poderia ser evitada com a prorrogação de vigência do contrato existente. Para o autor, evitar esses tipos de custos faz com que o órgão atenda ao princípio da economicidade, que está conectado à obtenção da proposta mais vantajosa para o órgão (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Com base nas afirmações dos autores supracitados, compreende-se que a UFPI tem atendido ao princípio da economicidade, racionalizando os gastos com recursos públicos mediante prorrogações de vigência, as quais correspondem às situações que mais ocorreram nos contratos em geral segundo o gráfico.

Dessa forma, deduziu-se que há uma preocupação da UFPI em manter a continuidade dos serviços prestados, primando pela redução de custos por intermédio do aceite da proposta

mais vantajosa, tendo em vista que um dos requisitos para prorrogar a vigência, segundo a Lei nº 8.666/93, é escolher esse tipo de proposta.

Visando a perscrutar com mais precisão as ocorrências de prorrogação de vigência, foram comparadas a quantidade de contratos passíveis de prorrogação com os contratos que foram efetivamente prorrogados (Gráfico 2), constatando o expressivo número de contratos prorrogados, uma vez que foram prolongados em 2014, 2015, 2016 e 2017, respectivamente, as quantidades de 80,73%, 73,94%, 73,26% e 68,13% dos contratos passíveis de prorrogação.

- Contratos rescindidos unilateralmente e não prorrogados/encerrados: consoante Alexandrino e Paulo (2017), a aplicação de sanções pela Administração Pública pode resultar em rescisão unilateral do contrato, cuja pena deve ser aplicada em situações de infrações graves e gravíssimas (GARCIA, 2018).

Nesse contexto, cabe enfatizar as rescisões unilaterais, tendo em vista que elas foram identificadas com a análise dos processos de sanção administrativa, que além de aplicar as penalidades previstas, resultaram em rescisão do contrato.

No período averiguado, determinado no Gráfico 2, as rescisões aparecem apenas nos contratos de terceirização de mão de obra. Não há registro, no período pesquisado, de rescisão unilateral de outros tipos de contratos.

Quanto aos contratos não prorrogados/encerrados, identificou-se que esses eventos despontam em segundo lugar, após as prorrogações, entre os eventos que mais ocorrem. Para Garcia (2018), para que a prorrogação de vigência ocorra, são necessários alguns requisitos, a saber: a previsão desta no contrato; o contratado manifestar-se quanto à prorrogação; a manifestação do ente público; a demonstração das obrigações cumpridas e da ausência de infrações graves e gravíssimas; a avaliação de desempenho do contratado; e o preço que será ajustado para o novo período de vigência.

Detectando-se a ausência de algum desses requisitos, o contrato poderá não ser prorrogado. Por não fazerem parte do objetivo da pesquisa, não foram esquadrihados os motivos que concorreram para a não prorrogação de vigência, mas se sabe que o encerramento de contratos e as rescisões unilaterais são resultados de fatores que impediram a prorrogação.

Não obstante, concluiu-se com exatidão que os contratos rescindidos não puderam ser prorrogados em vez de rescindidos porque a rescisão é resultado de descumprimentos contratuais com infrações graves ou gravíssimas, não cabendo, em hipótese alguma, a continuidade do contrato nessas situações. Outro fato que pode ter ocorrido é a não prorrogação por desinteresse da Administração ou do contratado. Nesse caso, cabe uma

sugestão para a realização de novos estudos que identifiquem os fatores que resultam na não prorrogação de vigência dos contratos.

4.2.4 Aspectos dos contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra da UFPI

A fim de indicar os aspectos dos contratos de serviços de terceirização de mão de obra da UFPI, foram analisados os contratos de acordo com cada ano pesquisado, identificando a quantidade de contratos vigentes em 31 de dezembro de cada exercício. Ao mesmo tempo, perquiriu-se a quantidade de postos de trabalhos presente em cada contrato vigente, com vistas a demonstrar a variação de contratações no período.

Em seguida, buscou-se sondar se os cargos contratados para prestar serviços de apoio estão de acordo com as determinações legais para esse tipo de contratação.

Para tanto, o Quadro 7 apresenta os contratos de prestação de serviço de mão de obra terceirizada, compostos por serviços de conservação, limpeza e atividades auxiliares.

Quadro 7 – Contratos vigentes em 31/12 de cada ano

2014	Nº DO CONTRATO	2015	Nº DO CONTRATO	2016	Nº DO CONTRATO	2017	Nº DO CONTRATO
1	24/2012	1	24/2012	1	24/2012	1	96/2012
2	96/2012	2	96/2012	2	96/2012	2	43/2013
3	102/2012	3	102/2012	3	43/2013	3	44/2013
4	11/2013	4	11/2013	4	44/2013	4	53/2013
5	43/2013	5	43/2013	5	53/2013	5	54/2013
6	44/2013	6	44/2013	6	54/2013	6	56/2013
7	52/2013	7	52/2013	7	56/2013	7	24/2014
8	53/2013	8	53/2013	8	24/2014	8	25/2014
9	54/2013	9	54/2013	9	25/2014	9	83/2014
10	55/2013	10	56/2013	10	83/2014	10	14/2015
11	56/2013	11	24/2014	11	13/2015	11	08/2016
12	24/2014	12	25/2014	12	14/2015	12	09/2016
13	25/2014	13	83/2014	13	08/2016	13	11/2016
14	83/2014	14	85/2014	14	09/2016	14	16/2017
15	85/2014	15	13/2015	15	10/2016	15	17/2017
***	***	16	14/2015	16	11/2016	16	18/2017
***	***	***	***	17	12/2016	17	19/2017
***	***	***	***	***	***	18	20/2017
***	***	***	***	***	***	19	21/2017
***	***	***	***	***	***	20	22/2017

Fonte: elaborada pela autora (2017).

Os dados relacionados no Quadro 7, que ilustra todos os contratos vigentes em 31 de dezembro de cada ano do período da pesquisa, permitiram ratificar que a quantidade de contratos tem crescido a cada ano. Logo, com essa análise, depreendeu-se que o aumento do número de contratos influencia o funcionamento do sistema de gestão e fiscalização adotado pela UFPI, já que o aumento do número de contratos remete a uma ampliação das atividades de gestão e fiscalização destes, a exemplo da designação de novos fiscais e gestores de contratos, controle e tramitação de processos resultantes das contratações, como as prorrogações de vigência, as repactuações de preços, as sanções administrativas, os aditivos de acréscimos e supressões, além de todas as outras ações que tenham relação com os contratos geridos pela GECON, conforme determina a portaria nº 171/2017-PRAD.

Em relação aos contratos de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, buscou-se relacionar o quantitativo de postos de trabalhos existentes em a fim de identificar a variação das contratações no período pesquisado.

Quadro 8 – Variação da quantidade de postos de trabalho

TERCEIRIZAÇÃO	2014	2015	2016	2017
Nº de contratos	15	16	17	20
Nº total de postos	1414	1483	1594	1482

Fonte: elaborado pela autora (2017).

Apurou-se que o crescimento do número de contratos de terceirização de mão de obra, não necessariamente, significa crescimento do número de postos de trabalho. Isso porque, de acordo com o Quadro 8, no ano de 2017, embora conste o maior número de contratos, não houve maior número de postos contratados. Por isso, pode-se deduzir que o número de postos contratados não tem, obrigatoriamente, relação com a quantidade de contratos existentes.

No entanto, percebe-se, também, que a quantidade de postos elevou-se a cada ano, tendo um aumento um pouco mais expressivo em 2016, mas que no ano seguinte voltou à tendência seguida no ano anterior. Infere-se, portanto, que a UFPI tem buscado manter um quantitativo de postos anual que possa suprir à demanda, mantendo certa regularidade nesse quantitativo, de modo a contribuir para o seu desempenho administrativo e operacional.

4.2.5 Postos de trabalho contratados por intermédio de contratos de terceirização de mão de obra

A IN 05/2017 concedeu aos órgãos vinculados MPDG a prerrogativa para contratar de forma indireta os cargos extintos ou em extinção, conforme disposto no art. 7º, § 1º, mediante contratação de prestação de serviços de mão de obra terceirizada (BRASIL, 2017). No entanto, essa prerrogativa já havia sido concedida pelo Decreto nº 2.271 de 7 de julho de 1997, em seu art. 1º, onde são apresentadas as especificidades dos cargos que podem ser terceirizados, inclusive aqueles em extinção¹⁵ (BRASIL, 1997).

Sobre esse assunto, Carvalho e Bridi (2015) manifestaram que a Súmula 331 do TST, de 1993, prevê como lícita a terceirização para contratação de trabalho temporário, atividades de vigilância, de conservação e limpeza, e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador do serviço.

Recentemente, essa regra que vinculava a terceirização à atividade-meio sofreu alterações. A Lei 6.019/1974 foi modificada pela Lei 13.467/2017, passando a tratar do assunto da terceirização, incluindo o art. 4º-A, que define que qualquer tipo de serviço, inclusive o principal, pode ser terceirizado.

Com isso, atualmente, qualquer serviço pode ser terceirizado (BRASIL, 2017). Embora a Lei 13.467/2017 mencione essa vantagem, a IN 05/2017 determina que não serão terceirizadas as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 2017).

Diante desse impasse, cabe à UFPI fazer uma análise minuciosa, caso tenha interesse em realizar contratos que envolvam mão de obra terceirizada de cargos que fazem parte do quadro efetivo de pessoal.

No contexto anterior a 2017, ou seja, antes da Lei 13.467/2017, em relação à contratação de cargos que não fazem parte do quadro efetivo do órgão, viu-se que o quadro de pessoal efetivo UFPI é responsável pelo desempenho de atividades-fim e atividades-meio. Esses cargos efetivos estão definidos nas Leis nº 11740, de 16 de julho de 2008, e nº 12.677, de 25 de junho de 2012, as quais dispõem sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às IFES.

¹⁵Vide Capítulo 2, item 2.3.3.1 (Terceirização na Administração Pública brasileira).

Essas leis relacionam todos os cargos que podem fazer parte do quadro efetivo das IFES (BRASIL, 2008, 2012). Quanto aos cargos extintos ou em extinção, estão estabelecidos nas Leis nº 9.632, de 7 de maio de 1998, e nº 12.677, de 25 de junho de 2012 e, portanto, não podem mais fazer parte do quadro efetivo das citadas instituições. Por conseguinte, os cargos vagos e os ocupados, constantes dos anexos das referidas leis, passam a integrar o quadro em extinção (BRASIL, 1998, 2012).

É importante, portanto, que os contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada da UFPI, assim como o quadro de pessoal efetivo, estejam em consonância com as determinações legais quanto aos postos de trabalho constantes nos contratos firmados com o prestador de serviço, e aos cargos nomeados para provimento efetivo.

Para constatar se as determinações legais estão sendo cumpridas, foram averiguados relatórios de cargos ocupados na UFPI atualmente, e os termos de contrato vigentes em 2017. Quanto aos cargos de provimento efetivo, o quadro de pessoal efetivo da UFPI está de acordo com o previsto na Lei nº 12.677, uma vez que todos os cargos ocupados, relacionados no Apêndice II desse estudo, que não estão em extinção, correspondem aos cargos passíveis de provimento, conforme prevê a referida lei. Identificou-se, inclusive, que existem cargos que já estão em extinção e continuam ocupados. Nesse caso, entende-se que à medida que os cargos forem desocupados, não caberá novo provimento devido à sua extinção.

Quanto aos postos de trabalho, o Quadro 9 demonstra a relação dos tipos de postos contratados, constantes nos contratos vigentes em 2017, assim como o atendimento a prévio aspecto legal.

Quadro 9 – Postos de trabalho terceirizados (cargos)

POSTOS DE TRABALHO TERCEIRIZADOS VIGENTE EM 31/12/2017		ATENDIMENTO DO ASPECTO LEGAL DA CONTRATAÇÃO			
		Súmula 331	Decreto 2.271	IN 05/2017 (Cargos extintos na UFPI)	Lei 6.019/1974 alterada pela 13.467/2017
1	Agente de portaria	X	X	X	NÃO SE APLICA AO CASO
2	Almoxarife			X	
3	Atendente		X		
4	Auxiliar de Biblioteca*				
5	Auxiliar de Campo		X		
6	Auxiliar de Cozinha			X	
7	Bombeiro		X	X	
8	Contínuo			X	
9	Copeiro		X	X	

10	Cozinheiro			X
11	Eletricista		X	
12	Encarregado de turma de limpeza	X		
13	Garçom		X	
14	Jardineiro		X	X
15	Motorista			X
16	Motociclista		X	
17	Operador de Micro**			X
18	Operador de Roçadeira***		X	
19	Operador Gráfico		X	
20	Recepcionista		X	X
21	Servente de limpeza externo	X	X	
22	Servente de limpeza interno	X	X	
23	Servente de limpeza interno com insalubridade 20%	X	X	
24	Servente de limpeza interno com insalubridade 40%	X	X	
25	Servente de limpeza hospitalar	X	X	
26	Técnico em refrigeração		X	
27	Tratador de animais		X	
28	Tratorista****		X	
29	Vigilante	X		X

*Cargo consta no anexo da Lei 12.677/12 como cargo criado para provimento efetivo. **Cargo extinto tinha a denominação Operador de computador. *** e ****Cargos parecem compatíveis com o cargo Operador de máquinas agrícolas criado pela Lei 12.677/12 para provimento efetivo.

Fonte: elaborado pela autora (2017).

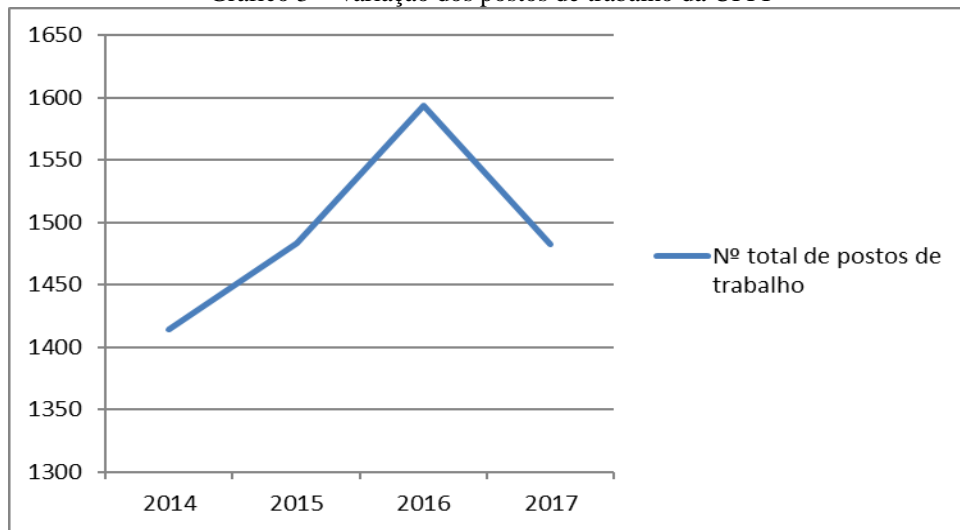
Nesse caso, dos 29 tipos de postos contratados, um dos cargos, auxiliar de biblioteca, foi contratado a partir de contratos de terceirização de mão de obra, mesmo constando na lista de cargos criados para provimento efetivo, concorde com a Lei 12.677/12, não atendendo, pois, ao requisito legal.

Quanto aos demais cargos, foram contratados de acordo com os aspectos legais, apenas com uma observação para os de operador de roçadeira e tratorista, pois em conformidade com a Lei 12.677/12, criou-se para provimento efetivo o cargo de operador de máquinas agrícolas, que pela denominação, parece compatível com os cargos contratados. No entanto, para confirmar se há essa compatibilidade, deve-se promover um estudo aprofundado sobre as atribuições dos cargos, o que pode ser verificado em outra pesquisa.

Atinente à Lei 13.467/2017, embora ela seja de 13 de julho de 2017, não atinge os contratos examinados, pois todos os foram assinados antes dessa data.

O Gráfico 3 explicita a variação do quantitativo dos postos de trabalho contratados, vigentes em cada ano pesquisado.

Gráfico 3 – Variação dos postos de trabalho da UFPI



Fonte: elaborado pela autora (2017).

Embora se perceba um aumento da quantidade de postos de 2014 a 2016, e um leve declínio em 2017, a quantidade de postos representa uma média de 1500 postos de trabalhos contratados anuais. Em comparação com o quadro de pessoal da UFPI, que de 2014 a 2016 contou com uma média de 3070 a 3314 servidores (entre efetivos, temporários, sem vínculo com a Administração etc.), dados apontados nos relatórios de gestão, entendeu-se que esse número tem correspondido a uma média de 55% da força de trabalho da UFPI, de forma que os 45% são referentes aos postos de trabalho terceirizados. É inegável que este percentual se torna um número expressivo de postos de trabalho contratados para atender as demandas da UFPI relacionadas às atividades de apoio, compreendendo assim a relevância destas para que a UFPI cumpra sua missão organizacional.

Quanto aos aspectos legais, depreende-se que a UFPI tem realizado tanto as nomeações de cargos efetivos quanto as contratações de prestação de serviço de terceirização de mão de obra atendendo às legislações pertinentes. Ademais, quase todos os postos de trabalho contratados estão de acordo com o que prevê as legislações, a não ser pelo caso encontrado em desacordo com a determinação legal, atinente ao cargo de auxiliar de biblioteca, que deve ser tratado com cautela e prudência com vistas a uma solução adequada, a fim de evitar punições em virtude de ações dos órgãos de controle interno e externo.

4.3 Aplicação de sanção ao contratado

Conforme referido em outro momento, a Lei 8666/93 determina que pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá, garantida prévia defesa, aplicar ao

contratado sanções como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993).

De acordo com os processos analisados, cujos detalhes das informações analisadas foram sistematizadas no apêndice III, a UFPI tem prezado pela condução do devido processo legal que deve anteceder a penalização do contratado, aplicando sanções às empresas contratadas que deixaram de cumprir suas obrigações contratuais ou cumpriram com falhas. Os processos apresentam em seus autos documentos que apontam quem identificou a infração e os tipos de infrações cometidas, fazendo uma análise da infração cometida com a punição prevista no contrato para o tipo de infração apontada. Percebeu-se que houve um cuidado da UFPI em adequar a sanção a ser aplicada conforme previu o instrumento contratual.

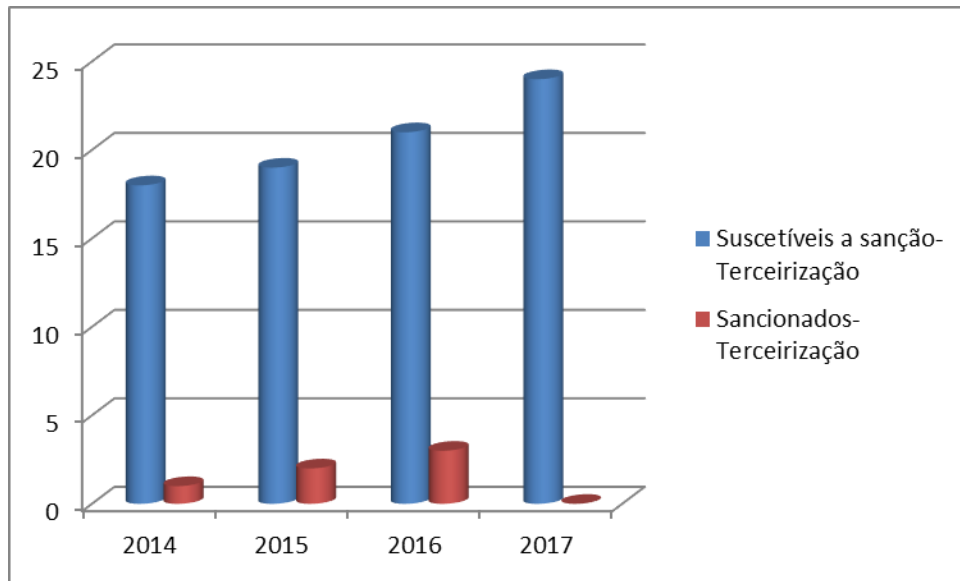
Em detrimento da quantidade de contratos existentes de serviços de mão de obra terceirizada, achou-se por bem analisar como se encontra o volume de sanções aplicadas uma vez que no período pesquisado a quantidade daqueles apresentou um leve crescimento. Assim, buscou-se identificar, os que tiveram processos de sanção abertos para apurar infração cometida e conseqüentemente o resultado final destes processos.

Nesse contexto, verificou-se que UFPI tem identificado ações realizadas pelos contratados que prestam serviços de mão de obra terceirizada que configuram infração, observando a necessidade ou não de aplicação de penalidade. Desta forma, a seguir são apontadas as considerações feitas a respeito dos dados analisados tanto nos processos de sanção quanto nos demais dados.

4.3.1 Comparação entre possibilidades de sanções e sanções efetivadas

Com o intuito de demonstrar a quantidade de sanções aplicadas, por contrato, no universo dos contratos que estão sujeitos à sanção administrativa, foi realizada uma comparação para indicar a quantidade de contratados sancionados, vigentes em algum momento dos anos que compreendem o período pesquisado.

Gráfico 4 – Contratos passíveis de sanções e sancionados



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Pelo exposto no gráfico acima, o número de sanções efetivadas é consideravelmente baixo, se comparado com a quantidade de contratos suscetíveis a sanções. Em 2017, por exemplo, dos mais de vinte contratos vigentes no ano, nenhum foi sancionado.

Essa assertiva corrobora o estudo de Silveira e Silva (2015), que identificou que no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) também existe um grande volume de contratos vigentes na organização, mas o volume de penalidades aplicadas no ano de pesquisado, 2014, foi consideravelmente baixo.

Por não ser objeto dessa pesquisa, a análise das situações que justificam esse baixo número de sanções não foi realizada, denotando mais uma sugestão para futura análise sobre essa curiosa situação, uma vez que podem ser diversos os motivos, como a falta de fiscalização, que impede a identificação e apuração da infração, ou o oposto – a fiscalização pode estar sendo efetiva e o contratado, cumprindo suas obrigações conforme determina o contrato, entre outras possibilidades.

4.3.2 Infrações que determinaram a aplicação de sanção administrativa ao contratado e a ocorrência dessas sanções

De acordo com Figueiredo (2012), a Administração tem o poder e dever de verificar a existência de infrações cometidas pelo contratado, de forma que em caso de identificação da ocorrência de infração, não pode deixar de aplicar a sanção administrativa.

Diante disso, a postura tomada pelo contratado, no sentido de cometer alguma infração, poderá resultar em aplicação de penalidades dispostas no art. 87 da Lei 8666/93 (GARCIA, 2018).

Para identificar as infrações cometidas pelo contratado, as quais determinaram a aplicação de sanção, foram investigados os processos de sanção, considerando: como foi aberto o processo, como foram identificadas as infrações e quais delas ocorreram.

4.3.2.1 Procedimento para apurar a infração

Início do processo: a partir da análise dos processos, identificou-se que eles não seguiam uma uniformidade de procedimentos. Outrossim, foram abertos por diversos setores: DA – abriu dois processos; GECON – abriu oito processos (sete enviando memorando para o Protocolo Geral e um direcionado para a DA); as Coordenadorias abriram dois processos e as Diretorias de Campus, dois.

Contudo, embora o estudo tenha identificado essa ausência de uniformidade, em atenção à Portaria nº 171/2017-PRAD, notou-se que houve uma padronização dos procedimentos referentes à sanção administrativa, sendo definida a sequência a ser adotada para o início do processo, de forma que, inicialmente, caso o fiscal não tenha sucesso após notificar o contratado para solucionar o problema, este informa à GECON a necessidade de abertura de processo administrativo para aplicação de sanção devido à infração cometida. Em seguida, a GECON solicita à DA autorização para abertura de processo, e com essa anuência, a GECON toma a referida medida.

Identificação da infração: diversos atores participaram desse evento, a saber: DA, GECON, Coordenadores, Diretor de Campus, fiscal e contratado. A maioria das infrações foi identificada pelos coordenadores, conforme delineado nos processos. Dez processos constavam infrações identificadas por estes gestores. Em seguida, o fiscal avistou o segundo maior número de identificações, correspondendo a cinco processos. Na sequência, a GECON distinguiu duas infrações, seguida da DA e do Diretor de Campus, com uma, cada.

Diante do exposto, aponta-se um fato alarmante, pois nove processos de sanção não possuem registro de identificação de infração pelo fiscal, podendo configurar falta de fiscalização deste. Em virtude disso, constatou-se que a figura do fiscal, responsável pelo acompanhamento da execução contratual, cujo dever é identificar irregularidades contratuais, foi superado em sua função por coordenadores da UFPI, tendo em vista que o maior número de infrações foi identificado por eles, seguido de outros sujeitos.

Com isso, entende-se que a identificação da infração por diversos atores confere uma vantagem, à medida que significa que há uma preocupação dos usuários dos serviços de terceirização de mão de obra com a plena execução contratual. Porém, sublinha-se a relevância de que no processo conste a atuação do fiscal na identificação da infração, que pode ser identificada mediante informação repassada pelos atores que integram a UFPI. Assim, observou-se que as ações de identificação de infrações pelos coordenadores de unidades foram mais presentes para a aplicação de sanções, em termos de quantidade de processos, em relação aos fiscais.

A constatação de ausência de fiscalização pelo fiscal pode resultar em consequências indesejáveis. Consoante Costa (2013), poderá o agente administrativo responsável pela atuação como fiscal de contratos que exercer essa função de forma lesiva ser responsabilizado por falta de fiscalização. Dependendo da circunstância, o órgão da Administração Pública poderá ser responsabilizado de forma subsidiária, condicionada à comprovação de omissão de fiscalização.

Embora os achados sejam preocupantes, a Portaria nº 171/2017-PRAD tende a sanar essas situações, pois elenca as competências do gestor e do fiscal, a exemplo de notificar o fornecedor para solucionar o problema e, caso não tenha êxito, informar à GECON sobre a necessidade de abertura de processo de sanção. Logo, em todos os processos de sanção, a partir da edição dessa Portaria, deverão constar a tentativa de solução do problema pelo fiscal.

4.3.2.2 Infrações cometidas

Atendendo à Lei 8666/93, pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado sanções de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993).

Silveira e Silva (2015) realizaram pesquisa onde foram constatadas infrações cometidas pelas empresas de prestação de serviços de mão de obra terceirizada, como atraso nos salários, vale transporte, falta de uniforme completo e irregularidade na documentação, além de falta de comprovação de existência de escritório na cidade de prestação de serviço, não apresentação de documentação, falta de uniformes e crachás, manutenção de controle de ponto de modo vedado ao contrato.

Tais infrações resultaram em advertência ou suspensão. As constatações dos autores corroboram os achados dessa pesquisa, no que concerne às infrações cometidas pelas empresas contratadas pela UFPI, conforme ilustrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Infrações identificadas nos processos

INFRAÇÕES IDENTIFICADAS	
1	Atraso no pagamento de salários
2	Atraso no pagamento de vale alimentação
3	Atraso no pagamento de vale transporte
4	Ausência de depósito de FGTS
5	Efetuar substituição de posto de trabalho em desacordo com o previsto no contrato
6	Entrega de EPI incompleta
7	Falta de instalação de escritório de apoio e preposto disponível
8	Fornecimento de uniforme incompleto
9	Fornecimento incompleto de novos uniformes, já que a cada renovação de contrato, os uniformes devem ser entregues novamente
10	Não apresentar relação anual de férias conforme previsto
11	Não devolução da carteira de trabalho no prazo
12	Não disponibilização de sistema de comunicação que permita o contato, durante a prestação de serviço, entre empregados e encarregado
13	Não entrega da Garantia
14	Não entrega de nota fiscal para pagamento
15	Não entrega de documentação para pagamento do primeiro mês
16	Não entrega de equipamentos de EPI e demais equipamentos
17	Não entrega de materiais de limpeza
18	Não entrega de uniforme
19	Não entregar mensalmente a escala de trabalho dos empregados
20	Não fornecimento de lista de empregados que prestam serviços, no formato estabelecido pela CGU
21	Não instalação de controle eletrônico de frequência
22	Não manter preposto no local de prestação de serviço para representar a contratada
23	Não manutenção das condições iniciais de habilitação
24	Não nomear encarregado geral para garantir a execução do serviço
25	Não pagamento de multa
26	Não pagamento de férias
27	Não realização de laudo pericial para concessão de adicionais
28	Não reposição de postos de trabalhos ausentes
29	Pagamentos incompletos de salários

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Ademais, conforme disposto no Apêndice III desse estudo, as infrações identificadas acima se repetem nos processos, com destaque para aquelas referente ao atraso no pagamento de salários dos funcionários, vale alimentação e vale transporte. Dos 14 processos, 8

registraram atraso concomitante no cumprimento dessas obrigações, e mais 1 com atraso de férias, impactando diretamente um dos atores da prestação de serviços, que é o funcionário.

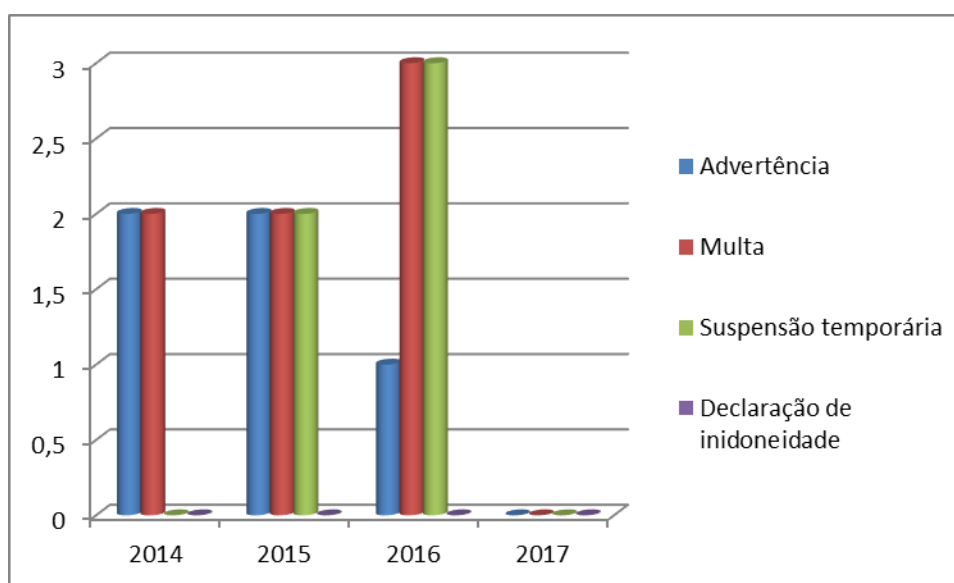
Ainda conforme disposto no Apêndice III, em relação à repetição das infrações, embora estas se repitam em processos diferentes, nenhum deles é igual ao outro, sendo necessário considerar a gravidade da infração. Nessas situações, observou-se que foi utilizado o princípio da proporcionalidade, no qual, conforme Garcia (2018), o gestor, ao aplicar penalidade administrativa, deve realizar uma análise de proporcionalidade entre a gravidade da infração cometida pelo contratado e a espécie de sanção a ser aplicada. Essa conclusão deu-se em virtude de infrações semelhantes resultarem em penalidades diferentes.

Em relação à aplicação de penalidade, inferiu-se que quatro processos foram solucionados, não necessitando aplicar a sanção. Nesses casos, após a abertura do processo de sanção, os contratados atenderam à notificação e sanaram o problema, por isso, a UFPI optou por não dar continuidade à sanção, já que o problema foi solucionado. Entretanto, três processos não apresentaram deliberações acerca da apuração das infrações, ficando sem resultado final.

4.3.2.3 Ocorrências das sanções aplicadas

As sanções aplicadas no período pesquisado estão demonstradas no Gráfico 5, com o intuito de facilitar a visualização das sanções que mais ocorreram em cada ano.

Gráfico 5 – Ocorrência de sanções no período



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Diante dessa análise, verificou-se que as sanções aplicadas no período foram apenas advertência, multa e suspensão temporária. Dentre as sanções existentes na legislação, identificou-se que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração não foi aplicada no período, porque não houve qualquer ocorrência desta nos processos analisados. Além disso, a multa foi a sanção mais aplicada, seguida de empate entre advertência e suspensão temporária.

A constatação de que a multa é situação recorrente vai ao encontro de um estudo realizado por Abreu (2015), segundo o qual em uma agência reguladora federal a sanção mais aplicada foi a multa, seguida de advertência.

Nesta análise, destacou-se a ocorrência frequente de multas, que além de serem aplicadas ao contratado, devem ser pagas por ele. De acordo com os dados retratados no Apêndice III, das setes multas aplicadas, apenas um processo revelou que a multa não foi paga e, por isso, a empresa foi incluída no CADIN.¹⁶ Os outros processos, referentes às seis multas, não apontaram conclusão a respeito do pagamento destas, ou seja, não há comprovação de que houve esse pagamento.

Ainda se averiguou que a multa foi a sanção que mais ocorreu no período, mas não é possível confirmar se houve efetividade de sua aplicação devido à falta de comprovação de pagamento nos processos.

Por fim, entre os 14 processos analisado, 6 resultaram em rescisão unilateral, conforme gráfico 2. Para Alexandrino e Paulo (2017), a legislação pertinente permite a aplicação de sanções pela Administração Pública junto com a rescisão unilateral do contrato, contanto que seja precedida de processo administrativo em que se garanta ao contratado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Constatou-se que a UFPI segue as determinações legais, uma vez que as rescisões unilaterais identificadas foram resultantes de processos de sanção que apuraram infrações e concluíram que, pela gravidade destas, não caberia outra decisão a não ser a rescisão unilateral do contrato.

¹⁶Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN) é um banco de dados que contém os nomes de pessoas físicas e jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta (BRASIL, 2018).

4.4 Conclusão do capítulo

Esse último capítulo tratou da identificação e análise dos dados da UFPI referentes à gestão e fiscalização de contratos, e às sanções administrativas aplicadas aos contratados de serviços de terceirização de mão de obra.

De acordo com Almeida (2011), a aplicação de penalidades pelo órgão ou entidade ao contratado está estreitamente conectada à fiscalização do contrato, onde se percebe que é essa fiscalização que tem a capacidade de oportunizar a aplicação de penalidades.

Nesse contexto, concluiu-se que a UFPI desenvolveu um sistema de gerenciamento de contratos mediante a criação da GECON, com o intuito de sistematizar as ações que envolvem gestão, fiscalização e sanção. Com isso, houve uma melhoria no processo de regulação, com a edição da Portaria nº 171/2017-PRAD, que elenca em seu bojo ações que envolvem a gestão e fiscalização de contratos, definindo as competências dos atores envolvidos.

Em relação aos contratos de serviços continuados, em geral, os achados denotaram que a UFPI tem prezado pelo princípio da economicidade, ao optar pela prorrogação de vigência dos contratos até o limite estabelecido na Lei 8666/93, em vez de realizar novo procedimento licitatório, pactuando novos contratos apenas nos casos em que não é possível a prorrogação ou diante de novas demandas.

Ainda em relação aos contratos, chegou-se à conclusão de que todos são oriundos de procedimento licitatório, conforme determina a legislação pertinente, e que um percentual considerável de 85% representa a quantidade de contratos oriundos da modalidade pregão. Quanto aos cargos contratados, quase todos obedeceram à determinação legal, com exceção de um deles, o auxiliar de biblioteca, que na época da licitação estava na relação de cargos de provimento efetivo que podem ser nomeados pelas IFES.

No que concerne às sanções, embora o número delas em contratos de prestação de serviço de terceirização de mão de obra seja baixo, notou-se o empenho da UFPI no sentido de penalizar as empresas infratoras e, em alguns casos, decidindo pela rescisão contratual unilateral. Apesar de os processos de sanção não apresentarem uniformidade de procedimentos tanto na abertura quanto na instrução processual, houve, posteriormente, um comprometimento com a sistematização da instrução processual, com a edição da portaria nº 171/2017-PRAD, que passou a normatizar as ações e competências ligadas à gestão, fiscalização e sanção.

Quanto à atuação do fiscal na identificação das infrações, suas contribuições não se apresentaram em maior quantidade, já que os processos analisados apontaram mais

manifestações de coordenadores de unidades do que de fiscais de contrato, no que tange à identificação de infrações. Portanto, os fiscais de contratos, apesar de serem designados para acompanhar a execução contratual, não foram os únicos a fazer esse acompanhamento, pois além deles, a identificação das infrações foi promovida por coordenadores, chefes, diretores e GECON.

Finalmente, apreendeu-se que dos 29 tipos de infrações cometidas pelos contratados, algumas apresentaram uma frequência maior de ocorrências, como atraso no pagamento de salários e benefícios, refletindo diretamente no funcionário da contratada que presta serviço na UFPI.

No que se refere à aplicação das sanções, a conclusão é de que os processos que foram abertos para apurar as infrações estão cumprindo sua finalidade, pois dos 14 processos examinados, 11 concluíram pela aplicação da sanção ou pela regularização da infração, e 3 não foram concluídos. Sobre os processos não concluídos, embora pareça um número pequeno, é imprescindível que a apuração das infrações seja dada como finalizada com a indicação, dentro do processo, do que impediu a sua continuação, a fim de que se torne compreensível para qualquer interessado que venha a solicitar vistas do processo, inclusive auditorias internas e externas.

Outro fato importante foi percebido, o de que os processos que resultaram em multa não apresentavam comprovações de que estas foram pagas, com exceção de um. Portanto, não foi possível verificar se as multas atingiram o seu propósito.

5 CONCLUSÃO FINAL

A partir do contexto de contratações na Administração Pública, sob o regime de licitações e contratos, do qual a UFPI faz parte, a presente pesquisa analisou a gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada, com ênfase em verificar os dados existentes sobre as sanções administrativas.

Para tanto, o estudo iniciou, a partir do capítulo 2, com uma investigação sobre procedimentos necessários para se proceder com a assinatura de contratos com a Administração Pública, os procedimentos licitatórios, que antecedem a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública e celebração de contratos.

O contexto e as circunstâncias em que a Administração Pública realiza aquisições de bens e serviços, e promove a terceirização de serviços por meio de licitações e contratações também foram apresentadas no capítulo 2.

O que se constatou neste capítulo é que a regra para a Administração Pública realizar qualquer tipo de aquisição e contratação é execução de prévio procedimento licitatório, a partir de seus tipos de modalidade: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, pregão e consulta. Inferiu-se, ainda, que o pregão tem sido a modalidade mais utilizada na Administração Pública Federal, sobretudo em decorrência de obrigatoriedade imposta pelo Decreto 5.450/2005, o qual determina ainda que o pregão seja realizado preferencialmente na forma eletrônica. Ademais, denotam-se os benefícios a que este se propõe, com recursos e rotinas que oportunizam maior economicidade aos cofres públicos e maior rapidez no procedimento licitatório.

Quanto à investigação a cerca da terceirização, depreendeu-se que esta surgiu a partir da evolução dos modelos de produção e do uso de características do modelo toyotista, como a horizontalização do processo produtivo, que transferiu para terceiros parte do que era produzido na própria indústria. Assim deu-se início a terceirização, que tornou a produção flexível. Com isso, houve também a flexibilização dos trabalhadores, os quais passaram a ter seus direitos ajustáveis, consistindo também na precarização das relações de trabalho.

A terceirização foi vista ainda como um processo e uma técnica de gestão administrativa e operacional que emergiu como uma das estratégias de exploração da força de trabalho, no âmbito público e privado. O auge de sua implementação no Brasil ocorreu nos anos 1990, não exatamente como evolução do processo produtivo mas, principalmente, para desviar-se da crise econômica que havia se instalado.

Na Administração Pública, a terceirização despontou a partir da reforma do aparelho do Estado, também em 1990, sendo utilizada para a contratação de serviços realizados por cargos incompatíveis com os cargos de provimento efetivo, extintos ou em extinção. Porém, em 2017, a legislação pertinente apresentou exceções a esse tipo de contratação, de forma que qualquer cargo, atendendo a critérios específicos, podem ser terceirizados pela Administração Pública;

Na sequência, o capítulo 3 tratou do controle da execução de contratos administrativos na Administração Pública, da gestão e fiscalização de contratos, e das sanções administrativas aplicadas aos contratados.

Constatou-se que a execução contratual ocorre devidamente quando as partes que celebraram o ajuste cumprem suas obrigações e exercem seus direitos. Já o controle da execução contratual é realizado pela Administração, uma vez que esta tem o comando administrativo sobre seus atos e agentes.

Ainda referente ao controle, evidenciou-se que este é concretizado com o acompanhamento da execução contratual, mediante ações de gestão e fiscalização, as quais são realizadas por intermédio de acompanhamento, gerenciamento e fiscalização dos atos praticados pelo contratado, cuja responsabilidade recai na figura do fiscal e/ou do gestor.

Outra constatação se referiu à estrutura ideal para a gestão de contratos, que é aquela sistematizada para organizar as ações de gerenciamento, especialmente em forma de setor, apesar de poder ser realizado por um servidor designado para tal. No caso da fiscalização, o órgão procede com a designação de um servidor para acompanhar a execução contratual, podendo nomear diferentes tipos de fiscais para cada situação. O órgão é responsável ainda pela normatização interna das atividades e atribuições de fiscal e gestor, caso deseje evitar confusão entre as ações que ambos devem desenvolver.

Certificou-se que a gestão e a fiscalização dos contratos são ações precedentes indispensáveis para a sanção administrativa. Assim, não há aplicação de sanção administrativa sem prévia gestão e fiscalização de contratos, uma vez que as espécies de sanção, como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, somente são aplicadas em caso de constatação de descumprimento contratual por parte do contratado, mas antes é garantido o contraditório e a ampla defesa a ele.

Ademais, apreendeu-se que as espécies de sanção são aplicadas de acordo com o tipo de infração cometida pelo contratado, de forma que as sanções administrativas não possuem

hierarquias entre si, podendo ser aplicadas concomitantemente e, ainda, em caso de infrações graves e gravíssimas, o órgão deve proceder com a rescisão unilateral do contrato.

O quarto e último capítulo abordou assuntos que envolvem a UFPI e o modo como esta desenvolve sua gestão e fiscalização de contratos administrativos, com destaque para as sanções administrativas. Este capítulo traçou um panorama dos contratos de serviços continuados da UFPI, além de aspectos da gestão e fiscalização destes no período de 2014 a 2017, identificando especialmente como se compõem os processos de sanções administrativas e quais espécies de sanção têm sido aplicadas aos contratados.

O que se constatou com este estudo foi que a UFPI, a partir do desenvolvimento de um sistema de gerenciamento de contratos, com a implantação da GECON, sistematizou as ações relacionadas com gestão e fiscalização de contratos. A partir dessa sistematização houve uma melhoria no processo de regulação das atividades desempenhadas, com a edição da Portaria nº 171/2017-PRAD, definindo as competências dos atores envolvidos e orientando-os como estas competências devem ser colocadas em práticas, com o intuito de padronizar e tornar as ações eficientes.

No que concerne aos contratos de serviços continuados, em geral, percebeu-se que a UFPI tem prezado pelo uso do princípio da economicidade, ao optar pela prorrogação de vigência dos contratos até o limite de 60 meses, conforme estabelecido na Lei 8666/93, evitando realizar novo procedimento licitatório que tem um custo maior que a prorrogação da vigência, pactuando novos contratos apenas nos casos em que não é possível a prorrogação ou diante de novas demandas.

Os achados permitiram concluir ainda que todos os contratos firmados são oriundos de procedimento licitatório, conforme determina os requisitos legais, e que um percentual considerável de 85% representa a quantidade de contratos oriundos da modalidade pregão eletrônico. Portanto, a UFPI tem atendido o art. 4º do Decreto 5.450/2005 que torna obrigatório o uso do pregão no âmbito da União. Os demais 15% correspondem a contratos oriundos de concorrência, inexigibilidade, dispensa e permissão, que pela peculiaridade de seus objetos não poderiam se enquadrar em licitação na modalidade pregão.

Ao analisar os cargos contratados, para verificar se são compatíveis com os cargos extintos ou em extinção, depreende-se que a UFPI tem realizado as contratações de prestação de serviço de terceirização de mão de obra atendendo às legislações pertinentes. Concluiu-se, que quase todos os postos de trabalho contratados estão de acordo com o que prevê as legislações, exceto pelo caso encontrado em desacordo com a determinação legal, referente ao cargo de auxiliar de biblioteca, que não é um cargo extinto ou extinção e que pode ser

nomeado para provimento de caráter efetivo. Estes casos devem ser tratados com cautela e prudência com vistas a uma solução adequada, a fim de evitar punições em virtude de ações do controle interno e externo.

Em relação à frequência das sanções administrativas aplicadas, embora os achados demonstrem que o número delas em contratos de prestação de serviço de terceirização de mão de obra é baixo, notou-se o empenho da UFPI no sentido de penalizar as empresas infratoras e, em alguns casos, decidindo pela rescisão contratual unilateral. Quanto aos aspectos administrativos das sanções, concluiu-se que os processos de sanção analisados não apresentaram uniformidade de procedimentos tanto na abertura quanto na instrução processual, no entanto, foi identificado um comprometimento com a sistematização da instrução processual, através da edição da portaria nº 171/2017-PRAD, que passou a normatizar as ações e competências ligadas à gestão, fiscalização, entre elas, as sanções.

Quanto à atuação do fiscal na identificação das infrações cometidas pelos contratados, suas contribuições não se apresentaram em maior quantidade, já que os processos analisados apontaram mais manifestações de coordenadores de unidades do que de fiscais de contrato, no que tange à identificação de infrações. Portanto, os fiscais de contratos, apesar de serem designados para acompanhar a execução contratual, não foram os únicos a fazer esse acompanhamento, pois além deles, a identificação das infrações foi promovida por coordenadores, chefes, diretores e GECON.

Após a identificação das infrações, somaram-se 29 tipos de infrações cometidas pelos contratados, dentre as quais se concluiu que atraso no pagamento de salários e benefícios corresponderam à maior frequência de ocorrências. Tais ocorrências impactam diretamente no funcionário da contratada que presta serviço na UFPI já que a falta ou atraso de pagamento torna o funcionário desmotivado ao laborar sem receber e ainda torna difícil o cumprimento de suas responsabilidades financeiras que dependem dos citados pagamentos.

Quanto à aplicação das sanções, a conclusão é de que os processos que foram abertos para apurar as infrações estão cumprindo sua finalidade de punir o contratado ou de regularizar a situação. Dentre os 14 processos examinados, 11 concluíram pela aplicação da sanção ou pela regularização da infração. Três processos não foram concluídos e não há registro do motivo da não conclusão. Sobre estes processos, embora pareça um número pequeno, é imprescindível que a apuração das infrações seja dada como finalizada com a indicação, dentro do processo, do motivo que impediu a sua continuação, a fim de que se torne compreensível para qualquer interessado que venha a solicitar vistas do processo, inclusive auditorias internas e externas.

No que concerne às sanções aplicadas ao contratado, constatou-se que dentre as sanções existentes na legislação, foram aplicadas somente advertência, multa e suspensão temporária. Dentre estas, a multa foi a sanção mais aplicada, seguida de empate entre advertência e suspensão temporária.

Destacou-se, portanto, que a multa foi penalidade que apareceu com mais frequência, no entanto para se tornar uma penalidade efetiva a multa tem que ser paga. De acordo com os dados analisados e retratados no Apêndice III, das sete multas aplicadas, apenas um processo revelou que a multa não foi paga, levando a empresa a ser incluída no CADIN. A análise dos demais processos concluiu que estes não apresentam a conclusão a respeito do pagamento das multas, ou seja, não há comprovação de que houve esse pagamento, impedindo que se conclua se as multas foram efetivas.

Além das sanções aplicadas, dentre os 14 processos analisados, constatou-se que 6 resultaram em rescisão unilateral devido a gravidade da infração. Neste sentido percebeu-se que a UFPI segue as determinações legais que lavam a uma rescisão unilateral, optando assim pela extinção do contrato já que o contratado não manteve as condições mínimas para prestar um serviço com a qualidade exigida no contrato.

Por fim, com base no que foi proposto nesse estudo, entende-se que o seu objetivo foi alcançado, ao retomar a questão principal da pesquisa, qual seja como foram identificadas as infrações determinantes para a aplicação de sanção administrativa aos contratados que prestaram serviços de terceirização de mão de obra na UFPI, no período de 2014 a 2017, e a hipótese de que mediante ações de fiscalização realizadas pelo fiscal, as infrações foram identificadas não somente por estes, mas por diversos atores, como coordenadores, fiscais, chefes, diretores, GECON e DA. Dessa forma, a hipótese foi constatada em parte, uma vez que o fiscal também identificou infrações, embora não tenha sido o único.

Assim, pode-se depreender que a temática envolvendo gestão, fiscalização e sanção administrativa é ampla, denotando muitos pontos que merecem ser estudados em pesquisas futuras, como as situações que podem justificar o baixo número de sanções na UFPI e os motivos que impedem a prorrogação de vigência dos contratos de serviços continuados, entre outros aspectos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Eliane Regis de. **O processo de sanção administrativa como instrumento de preservação do interesse público na relação entre a Administração Pública e as empresas licitantes**: uma análise prática da aplicação da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002.2015. 58 p. Monografia (Curso de graduação em direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, n. 10, 52 p, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Liquidação da despesa e aplicação de penalidades: momentos essenciais da fiscalização dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 120, p. 26-39, jan./abr. 2011.

ALVES, Giovanni. Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. **Revista do TCU**, n. 102, p. 60-69, out/dez. 2004.

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

ANTUNES, Ricardo. A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; GENTILI, Pablo (Org.). **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State. In: **Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

BACEN (Banco Central do Brasil). **FAQ - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – Cadin**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/cadinfra.asp?idpai=FAQCIDADAO>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Éve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. **Lei 5.528**, de 12 de novembro de 1968. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5528.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Lei 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Lei nº 8666**, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. **Lei 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. **Caderno MARE**, n. 6. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/MARE/A_Reforma_do_Aparelho_do_Estado.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. **Lei 9.632**, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9632.htm>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Lei 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Lei 12.677**, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino; altera as Leis nºs 8.168, de 16 de janeiro de 1991, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga as Leis nºs 5.490, de 3 de setembro de 1968, e 5.758, de 3 de dezembro de 1971, e os Decretos-Leis nºs 245, de 28 de fevereiro de 1967, 419, de 10 de janeiro de 1969, e 530, de 15 de abril de 1969; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112677.htm>. Acesso em: 5 nov. 2017.

_____. **Lei 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Lei 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 nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. Governo Federal. Portal de Compras. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG). **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 (Revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017)**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. 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: 3 mai. 2017.

_____. Caderno de logística. **Sanção administrativa**: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. 2015. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 5**, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Fundação CAPES. **Mestrado profissional**: o que é? Disponível em: <<http://capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao/mestrado-profissional-o-que-e>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 1, 1997. 58p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. **Modelos de Estado desenvolvimentista**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP, fev. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15572/TD%20412%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, p.391-410, mai./abr. 2008.

BORGES, Ângela; DRUCK, Maria da Graça. Crise global, terceirização e a exclusão no mundo do trabalho. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, 1993.

_____. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, p.111-139, jul./dez. 2002. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18604/11978>>. Acesso em: 25 out. 2017.

CARVALHO, Lucas Vinícius; BRIDI, Maria Aparecida. Trabalho e desigualdade: a terceirização e seus efeitos sobre trabalhadores. **Revista da ABET**, v. 14, n. 1, jan./jun. 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Ana Célia Bastos de Castro. **Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães**. 2010. 94 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, PE, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 3. ed. Barueri, SP: Manoele, 2012.

CORTEZ, Julpiano Chaves. **Terceirização trabalhista**. São Paulo: LTr, 2015. ISBN 978-85-361-8487-6.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 127, p. 58-71, mai./ago. 2013.

COSTA, Márcia da Silva. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, jan./mar. 2017.

COSTA, Frederico José Lustosa da; SANTO, Ivanise Hosana do Espírito. Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial – o caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **Revista ADM.MADE**, v. 18, n. 2, p. 28-48, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/1037/527>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Luis Guilherme Ribeiro da. A terceirização trabalhista no Brasil: aspectos gerais de uma flexibilização sem limite. **Revista do CAAP**, 1. sem. 2009. Disponível em: <<https://www2.direito.ufmg.br/revistadoacaap/index.php/revista/article/view/32>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CUNHA, Yuri Rodrigues. Terceirização e o setor público. **Revista de Ciências Sociais**, n. 43, p. 239-262, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/18621>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

DELGADO, Gabriela Neves. **Os limites constitucionais da terceirização**. 1. ed. São Paulo: Ltr, 2014. ISBN 978-85-361-3090-3.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil. Relatório técnico**. 2007. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de administração e negócios**. Edição Digital Kindle Book Br, 2011.

FERNANDES, Jorge U. J. **Contrato administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos. In: **Administração pública e gestão social**. Viçosa, MG, n. 6, n. 2, p. 74-81, abr./jun. 2014. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/661>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

FREEMAN, Sarah J.; CAMERON, Kim S. A convergence and reorientation framework. **Organizational Science**, USA, v. 4, n. 1, p. 10-29, fev. 1993.

FURNO Juliane da Costa; GOMES, Beatriz Passarelli. O gênero da terceirização. **Em Tese**, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./jul. 2015.

GIOSA, Lívio Antonio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GUEDES, Francisco Augusto Zardo. **Infrações e sanções em licitações e contratos administrativos**. 2013. 180 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2013.

JORGE, Heber Rebouças. **Terceirizar, flexibilizar, precarizar: um estudo crítico sobre a terceirização do trabalho**. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

KREIN, José Dari et al. (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1.

LEITE, Kelen Christina. Trabalho e condição humana na contemporaneidade. **Laplage em revista**, Sorocaba, SP, v. 4, n. 1, p. 109-124, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/440>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo de Medeiros. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sobre o modelo do principal agente**. 2015. 108 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2015.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **A terceirização trabalhista no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MOTTA, Fernando Cláudio P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Versão Eletrônica: 978-85-352-6072-4.

PEREIRA, Maria Erica Ribeiro; TASSIGNY, Mônica Mota; BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida. Terceirização e Precarização do Trabalho na Política Pública de Assistência Social. **Revista administração pública e gestão social**, p.171-183, jul./set. 2017. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1321/pdf#.WhxVVUqnHIV>>. Acesso em: 5 set. 2017.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

RODRIGUES JUNIOR, Jorge da Silva. Utilização do pregão eletrônico nas aquisições da administração pública. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados, MS, v. 1, n. 1, p. 52-75, jan./jul. 2012. ISSN: 2316-3992. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/1/4.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

SOUSA, Cleidianne Novais. Os mecanismos de precarização do trabalho no Brasil: terceirização e informalidade do trabalho. **Caderno CEPEC**, v. 3, n. 1, p. 6-32, jan. 2014.

TST (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula 331**. 1993. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO). **Acórdão 859**.2006. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-06-07;859>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Acórdão 2512**. 2006. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2009-10-28;2512>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. Fiscalização de contratos. **Cadernos ENAP**, n. 36, Brasília, 2013. 82p. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/files/130716_cadernos_enap_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

SILVEIRA, Nauana Gaivota e Silva. **Penalidades aplicadas a contratos de serviços continuados:** o caso IFSC. In: Congresso de Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/39_16.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

STANGER, Allison. **One nation under contract:** the outsourcing of American Power and the future of foreign policy. London: British Library, 2009.

UFPI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. 2018. **GECON**. Disponível em: <<https://www.ufpi.br/gc>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Pró-Reitoria de Administração – PRAD**. 2018. Disponível em: <<http://ufpi.br/institucional-ufpi/pro-reitoria/pro-reitoria-de-administracao-prad>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN**. 2018. Disponível em: <<http://ufpi.br/relatorios-de-gestao-proplan>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Estatuto da Universidade Federal do Piauí**. 1973. Disponível em: <http://www.leg.ufpi.br/arquivos/File/estatutos_e_regimentos/estatuto_ufpi.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

ANEXO I – Anexo VIII da IN 05/2017 – MPDG

**ANEXO VIII
DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA****ANEXO VIII – A
DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA**

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

3.1. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

3.2. A contratada poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a

excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

3.3. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

3.4. É vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada de que trata o item 3.

3.5. O fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

4. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.

ANEXO VIII – B

DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.

2. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:

2.1. No caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

a) no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:

a.1. 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;

a.2. 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; e

a.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços.

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 destes no Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf):

b.1. Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND);

b.2. certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado;

b.3. Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e

b.4. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

c) entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos:

c.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

c.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

c.3. cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;

c.4. 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; e

c.5. comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

d) entrega de cópia 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.1. termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;

d.2. guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;

d.3. extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;

d.4. exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

2.2. No caso de cooperativas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;

b) recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;

c) comprovante de distribuição de sobras e produção;

d) comprovante da aplicação do Fundo Assistência Técnica Educacional e Social (Fates);

e) comprovante da aplicação em Fundo de reserva;

f) comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e

g) eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.

2.3. No caso de sociedades diversas, tais como as Organizações Sociais Civis de Interesse Público (Oscip's) e as Organizações Sociais, será exigida a comprovação de atendimento a eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as respectivas organizações.

3. Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados na alínea “a” do subitem 2.1 acima deverão ser apresentados.

4. Os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações sociais trabalhistas elencados nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 acima poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.

5. A Administração deverá analisar a documentação solicitada na alínea “d” do subitem 2.1 acima no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente.

6. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar à Receita Federal do Brasil (RFB).

7. Em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar ao Ministério do Trabalho.

8. 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.

8.1. 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.

9. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros, emitindo relatório que será encaminhado ao gestor do contrato.

10. Além das disposições acima citadas, a fiscalização administrativa deverá observar, ainda, as seguintes diretrizes:

10.1. Fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada)

a) No momento em que a prestação de serviços é iniciada, deve ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão ou entidade, divididos por contrato, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte,

auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.

b) A fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) será feita por amostragem. Todas as anotações contidas na CTPS dos empregados devem ser conferidas, a fim de que se possa verificar se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado. Devem ser observadas, com especial atenção, a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho.

c) O número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

d) O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT).

e) Devem ser consultadas eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio alimentação gratuito).

f) Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

g) No primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação, devidamente autenticada:

g.1. relação dos empregados, com nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;

g.2. CTPS dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada;

g.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços; e

g.4. declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

10.2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

a) Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

- b) Deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.
- c) Serão exigidos a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no Sicaf.
- d) Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666, de 1993.

10.3. Fiscalização diária

- a) Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.
- b) Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.
- c) Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

10.4. Fiscalização procedimental

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

10.5. Fiscalização por amostragem

- a) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

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

APÊNDICE I – Contratos / Procedimento Licitatório

Seq.	Ano de assinatura	Nº do contrato	Contratada	Procedimento Licitatório
1	2004	S/N	Banco do Brasil S.A. CNPJ: 00.000.000/0001-91	Dispensa de Licitação 2014/0102L
2	2009	38/2009	Santa Clara Administradora de Imóveis LTDA CNPJ: 09.267.267/0001-14	Dispensa de Licitação 23111.004506/09-93
3	2012	84/2012	Nossa Luz Instalações Elétricas LTDA CNPJ: 07.154.037/0001-13	Pregão nº 23/2012 23111.000965/2012-94
4	2012	96/2012	Atitude Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 09.019.150/0001-11	Pregão nº 146/2012 23111.015659/2012-61
5	2012	100/2012	AGESPISA CNPJ: 06.845.747/0001-27	Inexigibilidade de Licitação 23111.002440/2012-10
6	2013	001/2013	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 08/2013 23111.000075/2013-61
7	2013	37/2013	Ecoservice Gerenciamento e Tratamento de Resíduos LTDA	Pregão nº 78/2013 23111.015192/2012-12
8	2013	38/2013	BR Informática LTDA CNPJ: 08.050.832/0001-24	Pregão nº 76/2013 23111.011228/2013-04
9	2013	39/2013	L.M. de Sousa Oliveira – ME CNPJ: 05.552.341/001-93	Pregão nº 77/2013 23111.007265/2013-18
10	2013	40/2013	Maria do Carmo Custódio de Melo	Concorrência Pública nº 01/2013 23111.016056/2012-31
11	2013	42/2013	Empresa Brasil de Comunicação (E.B.C.) S/A CNPJ: 09.168.704/0001-42	Inexigibilidade de Licitação 23111.020110/2013-69
12	2013	43/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra LTDA CNPJ: 10.013.974/0001-63	Pregão nº 115/2013 23111.017625/2013-81
13	2013	44/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra LTDA CNPJ: 10.013.974/0001-63	Pregão nº 115/2013 23111.017625/2013-81
14	2013	45/2013	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 89/2013 23111.012189/2013-54
15	2013	46/2013	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 89/2013 23111.012189/2013-54
16	2013	47/2013	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 89/2013 23111.012189/2013-54
17	2013	53/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra LTDA CNPJ: 10.013.974/0001-63	Pregão nº 155/2013 23111.024464/2013-82
18	2013	54/2013	Servfaz Serviços de Mão de Obra LTDA CNPJ: 10.013.974/0001-63	Pregão nº 155/2013 23111.024464/2013-82
19	2013	56/2013	Intelit Processos Inteligentes LTDA CNPJ: 10.682.187/0001-04	Pregão nº 155/2013 23111.024464/2013-82

20	2013	58/2013	Tecnoset Informática Produto e Serviços LTDA CNPJ: 64.799.539/0001-35	Pregão nº 66/2012 23111.000827/2013-94
21	2014	22/2014	Raimundo Nonato Ferreira de Sousa-ME CNPJ: 10.711.887/0001-80	Pregão nº 03/2014 23111.034172/2013-58
22	2014	23/2014	Raimundo Nonato Ferreira de Sousa-ME CNPJ: 10.711.887/0001-80	Pregão nº 03/2014 23111.034172/2013-58
23	2014	24/2014	Cet-Seg Segurança Armada LTDA CNPJ: 08.644.690/0001-23	Pregão nº 121/2013 23111.019033/2013-02
24	2014	25/2014	Cet-Seg Segurança Armada LTDA CNPJ: 08.644.690/0001-23	Pregão nº 121/2013 23111.019033/2013-02
25	2014	26/2014	Becton Dickinson Cirúrgica LTDA CNPJ: 21.551.379/0007-93	Pregão nº 16/2014 23111.004364/2014-11
26	2014	27/2014	M.B. Hotelaria e Turismo LTDA CNPJ: 11.595.485/0001-20	Pregão nº 27/2014 23111.005476/2014-99
27	2014	29/2014	D. M. Ferreira Amorim CNPJ: 11.495.792/0001-39	Pregão nº 25/2014 23111.030011/2013-95
28	2014	32/2014	Imprensa Nacional CNPJ 04.196.645/0001-00	Inexigibilidade 23111.000477/2014-47
29	2014	34/2014	Ariston Serigrafia LTDA - EPP - CNPJ: 12.068.136/0001-12	Pregão nº 56/2014 23111.010578/2014-26
30	2014	38/2014	Sobral Net Serviços e Telecomunicações LTDA-ME - CNPJ: 01.300.487/0001-90	Pregão nº 43/2014 23111.008434/2014-18
31	2014	40/2014	LM de Sousa Oliveira - ME - CNPJ: 05.552.341/0001-93	Pregão nº 48/2014 23111.009005/2014-50
32	2014	43/2014	Mega Teleinformática LTDA- CNPJ: 11.408.142/0001 - 09	Pregão nº 43/2014 23111.008434/2014-18
33	2014	69/2014	Raphael dos Santos Silva CPF: 007.161.943-76	Dispensa de Licitação 23111.019723/2014-34
34	2014	82/2014	Open - Tur Viagens e Turismo LTDA CNPJ: 12.190.625/0001-42	Pregão nº 73/2014 23111.011718/2014-83
35	2014	83/2014	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 68/2014 23111.014063/2014-03
36	2014	86/2014	WL Engenharia, Indústria e Comércio LTDA CNPJ: 08.735.679/0001-79	Pregão nº 119/2013 23111.017804/2013-19
37	2014	99/2014	Roberleno Brito da Cunha CPF: 925.444.363-87	Concorrência Pública nº 01/2014 23111.016851/2013-45
38	2015	02/2015	Ticket Serviços S.A. CNPJ: 47.866.934/0001-74	Pregão nº 70/2014 23111.002703/2014-24
39	2015	06/2015	Icone Comunicação LTDA CNPJ: 02.583.994/0001-41	Pregão nº 109/2014 23111.028199/2014-92
40	2015	08-10/2015	Graphimport Importação e Exportação LTDA CNPJ: 42.283.283/0001-76	Inexigibilidade nº 08 e 10/2015 23111.025308/2014-10
41	2015	09/2015	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos CNPJ: 34.028.316/0022-38	Inexigibilidade 23111.031717/2014-55

42	2015	12/2015	M. R. A. Comércio de Instrumentos Elétroncos LTDA - ME CNPJ: 07.041.060/0001-00	Pregão nº 101/2014 23111.016235/2014-75
43	2015	14/2015	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 16/2015 23111.017943/2014-23
44	2015	16/2015	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 08/2015 23111.021982/2014-25
45	2015	29/2015	Agilent Technologies Brasil LTDA CNPJ: 03.290.250/0001-00	Inexigibilidade 23111.018188/2015-85
46	2016	01/2016	Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa Ensino e Extensão-FADEX CNPJ: 07.501.328/0001-30	Permissão de Uso nº 01/2016 23111.014731/2016-56
47	2016	08/2016	RM Terceirização LTDA CNPJ: 05.465.222/0001-01	Pregão nº 107/2015 23111.028638/2015-48
48	2016	09/2016	Lima Verde & Silva Serviços e Construções LTDA-ME CNPJ: 13.230.124/0001-05	Pregão nº 107/2015 23111.028638/2015-48
49	2016	11/2016	RM Terceirização LTDA CNPJ: 05.465.222/0001-01	Pregão nº 82/2015 23111.020999/2015-46
50	2016	17/2016	Oi Móvel S.A. CNPJ: 05.423.963/0001-11	Pregão nº 86/2015 23111.023450/2015-11
51	2016	18/2016	Globaltec Comércio e Serviços Odonto Hospitalares LTDA CNPJ: 17.424.989/0001-63	Pregão nº 28/2015 23111.015745/2016-97
52	2016	19/2016	Companhia Energética do Piauí	Inexigibilidade
53	2016	26/2016	Maria Excelsa Rocha Mendes CPF: 520.696.133-72	Concorrência Pública nº 02/2015 23111.009045/2015-82
54	2016	34/2016	JP Barbosa e Silva Eireli- ME CNPJ: 23.653.504/0001-06	Pregão nº 31/2016 23111.014821/2016-47
55	2017	16/2017	Lima Verde & Silva Serviços e Construções LTDA-ME CNPJ: 13.230.124/0001-05	Pregão nº 23/2016 23111.015488/2016-93
56	2017	17/2017	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 25/2016 23111.012341/2016-41
57	2017	18/2017	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 25/2016 23111.012341/2016-41
58	2017	19/2017	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 25/2016 23111.012341/2016-41
59	2017	20/2017	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 25/2016 23111.012341/2016-41
60	2017	21/2017	Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 07.783.832/0001-70	Pregão nº 23/2016 23111.015488/2016-93
61	2017	22/2017	Atitude Terceirização de Mão de Obra LTDA CNPJ: 09.019.150/0001-11	Pregão nº 23/2016 23111.015488/2016-93

62	2016	23/2017 <i>Encerra em2021</i>	Forte Engenharia e Tecnologia Eireli-ME CNPJ: 04.118.319/0001-77	Pregão nº 19/2016 23111.012341/2016-41
63	2017	27/2017	Companhia de Seguros Previdência do Sul CNPJ: 92.751.213/0001-73	Pregão nº 07/2017 23111.032777/2016-57
64	2017	28/2017	Companhia de Seguros Previdência do Sul CNPJ: 92.751.213/0001-73	Pregão nº 07/2017 23111.032777/2016-57
65	2017	29/2017	Companhia de Seguros Previdência do Sul CNPJ: 92.751.213/0001-73	Pregão nº 07/2017 23111.032777/2016-57
66	2017	32/2017	Ticket Soluções HdfgtS/A CNPJ: 03.506.307/0001-57	Pregão nº 19/2016 23111.008600/2017-11
67	2017	33/2017	J. L. M de Almeida EPP CNPJ 86960.721/0001-69	Pregão nº 29/2016 23111.009557/2017-19
68	2017	34/2017	Telemar Norte Leste S/A	Pregão nº 12/2016 23111.006175/2017-25
69	2017	35/2017	Cecol – Centro de Comércio e Locação LTDA CNPJ: 03.515.317/0001-59	Pregão nº 05/2017 23111.015486/2017-85
70	2017	36/2017	Vilage Marcas e Patentes LTDA – EPP	Pregão nº 07/2016 23111.011583/2017-07
71	2017	37/2017	Leiloeiro Érico Sobral Soares	Pregão nº 18/2017 23111.006226/2017-19
72	2017	38/2017	J. L. M. de Almeida EPP CNPJ 86960.721/0001-69	Pregão Nº 05/2017 23111.015487/2017-20
73	2017	39/2017	J de Sousa Alves – ME CNPJ: 10.204.720/0001-21	Dispensa de Licitação nº 93/2017 23111.000166/2017-21
74	2017	41/2017	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 05/2016 23111.020487/2017-41 (Adesão IFPI)
75	2017	42/2017	Top Ar Condicionado LTDA CNPJ: 07.111.745/0001-77	Pregão nº 05/2016 23111.020488/2017-96 (Adesão IFPI)
76	2017	50/2017	Forte Construção e Tecnologia Eireli-ME	Pregão nº 26/2017
77	2017	59/2017	Voetur Turismo e Representações LTDA	Pregão nº 15/2017
78	2017	69/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
79	2017	70/2017	Prime Consultoria E Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
80	2017	71/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
81	2017	72/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
82	2017	73/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
83	2017	74/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017
84	2017	75/2017	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA	Pregão nº 15/2017

APÊNDICE II – Cargos Ocupados Efetivos – UFPI

Descrição dos cargos de provimento efetivo na UFPI em 2017		
1	Docente	Atividade-Fim
2	Administrador	Atividade-Meio
3	Analista de Tecnologia da Informação	
4	Armazenista	
5	Arqueólogo	
6	Arquiteto e Urbanista	
7	Arquivista	
8	Assistente de Laboratório	
9	Assistente em Administração	
10	Assistente Social	
11	Atendente de Consultório-Área	
12	Auditor	
13	Auxiliar de Agropecuária	
14	Auxiliar de Artes Gráficas	
15	Auxiliar de Cozinha	
16	Auxiliar de Eletricista	
17	Auxiliar de Encanador	
18	Auxiliar de Enfermagem	
19	Auxiliar de Laboratório	
20	Auxiliar de Mecânica	
21	Auxiliar em Administração	
22	Auxiliar Operacional	
23	Auxiliar Rural	
24	Bibliotecário-Documentalista	
25	Biólogo	
26	Biomédico	
27	Bombeiro Hidráulico	
28	Cargo Não Informado	
29	Cargo Não Informado	
30	Contador	
31	Contínuo	
32	Copeiro	
33	Cozinheiro	
34	Cozinheiro	
35	Desenhista de Artes Gráficas	
36	Desenhista-Projetista	
37	Economista	
38	Editor de Publicações	
39	Eletricista	
40	Encadernador	
41	Encadernador	
42	Enfermeiro-Área	

43	Engenheiro Agrônomo
44	Engenheiro de Segurança do Trabalho
45	Engenheiro-Área
46	Estatístico
47	Estatístico
48	Farmacêutico
49	Farmacêutico Bioquímico
50	Farmacêutico-Habilitação
51	Figurista
52	Fisioterapeuta
53	Fotógrafo
54	Fotogravador
55	Geógrafo
56	Impressor
57	Jardineiro
58	Jornalista
59	Marceneiro
60	Marceneiro
61	Mecânico
62	Médico Veterinário
63	Médico-Área
64	Motorista
65	Nutricionista-Habilitação
66	Odontólogo
67	Operador de Câmera de Cinema e Tv
68	Operador de Est de Tratam Água-Esgoto
69	Operador de Máquina Copiadora
70	Operador de Máquinas Agrícolas
71	Operador de Rádio Telecomunicações
72	Pedagogo-Área
73	Pedreiro
74	Pintor de Construção Cênica e Painéis
75	Porteiro
76	Psicólogo-Área
77	Recepcionista
78	Secretário Executivo
79	Servente de Limpeza
80	Servente de Obras
81	Técnico em Farmácia
82	Técnico de Laboratório Área
83	Técnico de Tecnologia da Informação
84	Técnico em Agropecuária
85	Técnico em Alimentos e Laticínios
86	Técnico em Anatomia e Necropsia
87	Técnico em Arquivo

88	Técnico em Artes Gráficas
89	Técnico em Assuntos Educacionais
90	Técnico em Audiovisual
91	Técnico em Contabilidade
92	Técnico em Edificações
93	Técnico em Eletricidade
94	Técnico em Eletroeletrônica
95	Técnico em Eletromecânica
96	Técnico em Eletrotécnica
97	Técnico em Enfermagem
98	Técnico em Enfermagem do Trabalho
99	Técnico em Higiene Dental
100	Técnico em Mecânica
101	Técnico em Prótese Dentária
102	Técnico em Radiologia
103	Técnico em Refrigeração
104	Técnico em Secretariado
105	Técnico em Som
106	Tecnólogo em Cooperativismo
107	Tecnólogo-Formação
108	Telefonista
109	Tradutor Intérprete de Linguagem Sinais
110	Vigilante
111	Visitador Sanitário

Os cargos em negrito correspondem aos cargos extintos ou em extinção de acordo com as Leis nº s 9.632 e 12.677.

APÊNDICE III – Relatórios de sanções aplicadas no período

APLICAÇÃO DE SANÇÃO NO PERÍODO DE 2014 A 2017		Sanção aplicada				Rescisão unilateral
Nº do Processo de sanção	Infração cometida	Advertência	Multa	Situação da Multa	Suspensão temporária para licitar com a Administração/ Impedimento de licitar	
23111007546/2014-43	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; não entrega de materiais de limpeza; não manutenção das condições iniciais de habilitação; não entrega de uniforme; não entrega da garantia; não pagamento da multa; não reposição de postos de trabalho ausente.	1	1 (R\$ 527.166,95)	Multa não paga: Contratado incluída no CADIN.	A GECON solicitou à D.A.F autorização para registrar o Impedimento para licitar, no entanto esta etapa não foi identificada no processo como concluída uma vez que não constam registros.	SIM
23111004987/2015-74	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; não entrega da nota fiscal para pagamento; não instalação de controle eletrônico de frequência; não realização de laudo pericial para concessão de adicionais.	1	1 (R\$ 380.466,60)	Processo não demonstra se multa foi paga.	1 Suspensão temporária pelo prazo de dois anos	SIM
23111009526/2015-98	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; não entrega da nota fiscal para pagamento; não entrega de materiais de limpeza; ausência de depósito de FGTS.	1	1 (R\$ 9.151,87)	Processo não demonstra se multa foi paga. Gecon informa ao contratado que multa será descontada de faturamentos futuros, mas não está demonstrado no processo se tal desconto foi realizado.	1 Suspensão temporária pelo prazo de dois anos	SIM

23111014442/2016-57	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; fornecimento de uniforme incompleto; não devolução da carteira de trabalho no prazo; não manter preposto no local da prestação de serviço para representar a contratada; não disponibilização de sistema de comunicação que permita o contato, durante a prestação de serviço, entre empregados e encarregado; não instalação de controle eletrônico de frequência; não realização de laudo de insalubridade dos funcionários; não entrega de equipamentos de EPI e demais equipamentos; não reposição de postos de trabalhos ausentes; não nomear encarregado geral para garantir a execução do serviço.	0	1 (R\$ 710. 637,56)	Gecon informa que enviou GRU ao contratado, no entanto o processo não demonstra se multa foi paga.	1 Suspensão temporária pelo prazo de dois anos	SIM
23111011684/2016-99	Fornecimento de uniforme incompleto; não realização de laudo de insalubridade dos funcionários; não entrega de equipamentos de EPI; não entrega da nota fiscal para pagamento; atraso no pagamento de salários vale alimentação, vale transporte.	0	1 (R\$ 62.859,98)	Multa não paga: GRU NÃO PAGA: Processo apresenta tentativa de descontar multa da garantia e de valores faturados, no entanto, não é possível confirmar se tal fato ocorreu.	1 Suspensão temporária pelo prazo de dois anos	SIM
23111031279/2015-14	Não fornecimento de lista de empregados que prestam serviços, no formato estabelecido pela CGU.	Fornecedor sanou a pendência após a notificação do FISCAL, logo, não foi necessário dar andamento ao processo de sanção				NÃO
23111014440/2016-68	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte.	0	1 (R\$ 733.064,25)	GRU emitida não foi paga. Processo apresenta tentativa de descontar multa da garantia e de valores faturados, no entanto, não é possível confirmar se tal fato	1 Suspensão temporária pelo prazo de dois anos	SIM

				ocorreu.		
23111027529/2014-22	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; não entrega de uniforme.	Processo não foi concluído com aplicação de penalidade e não consta informação se a pendência foi sanada ou não.				NÃO
23111004836/2014-35	Atraso no pagamento de salários, vale alimentação, vale transporte; não entrega de uniforme.	1	1 (R\$ 9.759,97) / Valor da multa recalculado para R\$ 10. 734,75, no entanto não demonstra no processo que a retificação no SICAF foi realizada.	GRU emitida não foi paga. No entanto, o processo apresenta tentativa de descontar multa de valores faturados. Ainda assim, não é possível confirmar se tal pagamento ocorreu. No entanto entende-se que a multa foi paga porque o contrato continuou vigente em 31.12.2017	0	NÃO
23111.024501/2016-03	Atraso no pagamento de salários e pagamentos incompletos; não pagamento de férias	Fornecedor sanou a pendência após as notificações e afirmou em reunião registrada em ata, que todas as pendências haviam sido sanadas, enviando documentos que comprovassem tais fatos após a reunião.				NÃO
23111.005852/2015-26	Efetuar substituição de posto de trabalho em desacordo com o previsto no contrato; não apresentar relação anual de férias conforme previsto; não manter prepostos no Campus; não entregar mensalmente a escala de trabalho dos empregados.	Fornecedor sanou as pendências após as notificações e prazos estipulados para tal providência.				NÃO
23111.014441/2016-11: 1ª Apuração de infração.	Fornecimento de uniforme incompleto; não entrega de documentação para pagamento do 1º mês; falta de instalação de escritório de apoio e preposto disponível; não instalação de controle de frequência eletrônica; não realização de laudo	Na 1ª apuração o fornecedor sanou as pendências após as notificações e prazos estipulados para tal providência				NÃO

	pericial para concessão de adicionais; Fornecimento incompleto de novos uniformes já que a cada renovação de contrato os uniformes devem ser entregues novamente; Entrega de EPI incompleta.					
23111.014441/2016-11: 2ª apuração de infração.	Fornecimento de uniforme incompleto; não entrega de documentação para pagamento do 1º mês; falta de instalação de escritório de apoio e preposto disponível; não instalação de controle de frequência eletrônica; não realização de laudo pericial para concessão de adicionais; fornecimento incompleto de novos uniformes já que a cada renovação de contrato os uniformes devem ser entregues novamente; entrega de EPI incompleta.	1	1 (R\$ 5.443,78)	Processo não demonstra se multa foi paga. Gecon informa que enviou GRU ao contratado. Não consta no processo se multa foi paga posteriormente e após faturamento de notas fiscais ou emissão de nova GRU.	0	NÃO
23111.017754/2017-01	Não entrega dos materiais de limpeza.	Até 31/12/2017 não houve conclusão sobre a apuração da infração nem informação se as pendências foram sanadas.				NÃO
23111.027929/2016-08	Atraso no pagamento de salários, de pagamento de férias, vale alimentação, vale transporte.	Até 31/12/2017 não houve conclusão sobre a apuração da infração nem informação se as pendências foram sanadas. GECON solicita esclarecimentos em 06/02/2017, no entanto a partir de então não consta no processo documentos que comprovem se as pendências foram sanadas, apenas entende-se em análise que a apuração não gerou sanção uma vez que não consta esta informação.				NÃO

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.