Universidade Federal do Amazonas
Faculdade De Tecnologia

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP

MESTRADO PROFISSIONAL EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

FRANCISCO REGILSON PINHO DE MATOS

GESTÃO DE CONTRATOS E SUA APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CUSTO: UM ESTUDO DE CASO EM CONTRATO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO INSTITUTO DE SAÚDE E BIOTECNOLOGIA

COARI
2024

FRANCISCO REGILSON PINHO DE MATOS

GESTÃO DE CONTRATOS E SUA APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CUSTO: UM ESTUDO DE CASO EM CONTRATO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO INSTITUTO DE SAÚDE E BIOTECNOLOGIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área de Concentração: Gestão da Produção e Operações.

Orientador: Prof. Dr. Dércio Luiz Reis.

COARI

2024

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

M433g

Matos, Francisco Regilson Pinho de
Gestão de contratos e sua aplicação como instrumento de redução de custos : um estudo de caso em contrato de limpeza e conservação do Instituto de Saúde e Biotecnologia / Francisco Regilson Pinho de Matos . 2024
126 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Dércio Luiz Reis
Dissertação (Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Orçamento. 2. custos. 3. gestão de contratos. 4. fato gerador. I. Reis, Dércio Luiz. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

FRANCISCO REGILSON PINHO DE MATOS

GESTÃO DE CONTRATOS E SUA APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CUSTO: UM ESTUDO DE CASO EM CONTRATO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO INSTITUTO DE SAÚDE E BIOTECNOLOGIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Aprovada em: _____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Dércio Luiz Reis – Orientador

Universidade Federal do Amazonas – UFAM

_____

Prof. Dr. Xxxxxx Xxxxxxx Xxxxxxx – Examinador

Universidade Federal do Amazonas - UFAM

_____

Prof. Dr. Xxxxxx Xxxxxxx Xxxxxxx – Examinador

Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Aos meus pais e familiares, por seu apoio não só nos momentos de alegria, mas também nos momentos de dificuldade, me apoiando e me ajudando a trilhar o caminho que escolhi.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente a Deus, que me deu forças para superar as dificuldades no decorrer dessa jornada de aprendizado.

Á toda a minha família, que manifestou uma vontade coletiva para que tudo desse certo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Dércio Luiz Reis, que com profissionalismo e praticidade me indicou e esclareceu os melhores caminhos para chegar à conclusão de mais esta etapa da minha carreira acadêmica.

Ao Corpo Docente do Mestrado em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, por seus ensinamentos e sua colaboração para que pudéssemos nos tornar profissionais responsáveis, com um conjunto enorme de conhecimentos agregados durante o curso.

À banca examinadora, pela generosidade em aceitar participar da realização deste trabalho, contribuindo de forma valorosa com seus comentários e sugestões.

Aos colegas do Mestrado em Engenharia de Produção, pelo companheirismo durante o curso. Vocês também participaram dessa vitória.

E finalmente, a todos os que me ajudaram, e que comigo conviveram, e que porventura não tiveram seus nomes escritos nesta página, meu sincero agradecimento.

“Amo o Senhor, porque Ele ouve a minha voz e as minhas súplicas. Porque inclinou para mim os Seus ouvidos. Invocá-Lo-ei enquanto viver. Compassivo e justo é o Senhor; nosso Deus é misericordioso.”

(Sl. 116, 1,2,5).

RESUMO

Esse trabalho aborda o estudo da gestão de contratos em uma instituição pública de ensino e pesquisa, dado o fato de ser uma área que exige especial cautela, em razão de sua vulnerabilidade e do eventual comprometimento dos resultados perante a Administração Pública, uma vez que contratos mal gerenciados, certamente, são fontes potenciais de prejuízos de toda ordem. Para o desenvolvimento da pesquisa, inicialmente, adotou-se a revisão bibliográfica, seguindo-se com um estudo de caso de natureza quantitativa, na qual será aplicado um questionário semiestruturado para a equipe que fiscaliza os contratos terceirizados de prestação de serviços do local da pesquisa. O objetivo geral será a realização de um estudo de caso sobre a gestão de contratos, especificamente, do serviço de conservação e limpeza do ISB/UFAM, local em que se processa a comparação do modelo utilizado, com a nova metodologia que emprega a ferramenta do fato gerador. Quanto aos objetivos específicos, busca-se avaliar o processo de gestão dos contratos de serviço de conservação e limpeza no ISB, como também investigar os fatores que contribuem para o aumento dos custos nesses contratos, compreendendo as mudanças nos procedimentos administrativos, baseados na gestão de contratos terceirizados, à luz da Instrução Normativa 05/2017, a qual conceitua gestão de custos, orçamento público, salientando a gestão de contratos e o modelo de gestão de fato gerador; apresentar um estudo de caso, administrado com o auxílio da ferramenta de pagamentos pelo fato gerador, nos contratos administrativos terceirizados, com destaque para o modelo de pagamentos por aquele processo, baseado nos principais autores da literatura. Por fim deverá ser possível atestar que a gestão de contratos nas instituições públicas necessita ser melhor acompanhado e que sua usabilidade é resultante da necessidade da efetividade e eficiência, por parte da administração pública. Tais resultados só podem ser alcançados através de uma melhor qualificação dos servidores envolvidos na gestão de tais contratos, permitindo que os indicadores gerenciais envolvidos cumpram a sua função de auxiliar na tomada de decisões a respeito desse instrumento jurídico.

Palavras-chave: Orçamento; custos; gestão de contratos; fato gerador.

ABSTRACT

This work addresses the study of contract management in a public teaching and research institution, given the fact that it is an area that requires special caution, due to its vulnerability and the possible compromise of results before the Public Administration, since contracts Poorly managed, they are certainly potential sources of losses of all kinds. To develop the research, initially, a bibliographical review was adopted, followed by a case study of a quantitative nature, in which a semi-structured questionnaire will be applied to the team that supervises the outsourced service provision contracts at the research site. . The general objective will be to carry out a case study on contract management, specifically, the ISB/UFAM conservation and cleaning service, where the comparison of the model used will be carried out, with the new methodology that uses the ISB/UFAM tool. triggering event. As for the specific objectives, we seek to evaluate the management process of conservation and cleaning service contracts at ISB, as well as investigate the factors that contribute to the increase in costs in these contracts, understanding the changes in administrative procedures, based on the management of outsourced contracts, in light of Normative Instruction 05/2017, which conceptualizes cost management, public budget, highlighting contract management and the triggering event management model; present a case study, administered with the help of the triggering event payment tool, in outsourced administrative contracts, highlighting the payment model for that process, based on the main authors in the literature. Finally, it should be possible to attest that contract management in public institutions needs to be better monitored and that its usability is the result of the need for effectiveness and efficiency on the part of public administration. Such results can only be achieved through better qualification of the employees involved in the management of such contracts, allowing the management indicators involved to fulfill their function of assisting in decision-making regarding this legal instrument.

Keywords: Budget; costs; contract management; triggering event.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas do ciclo orçamentário. 266
Figura 2. Classificação dos custos..... 30
Figura 3. Objetivos da IN n.º 5/2017. 43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Prazos dos instrumentos de planejamento. 28
Quadro 2. Contabilidade de custos e suas funções para o setor público. 36
Quadro 3. Atores da fiscalização - IN n.º 5/2017. 45
Quadro 4. Fases e Etapas do Processo de contratação de serviços terceirizados. 49
Quadro 5. Determinante de custos de serviço de limpeza. 533
Quadro 6. Comparativo entre ISSA 540, IN 02/2008 e 05/2017 (área interna de 10.000 m^2). 566
Quadro 7. Documentos utilizados para análise dos dados. 744
Quadro 8. Demonstrativo de custos contratuais. 75
Quadro 9. Módulos. 76
Quadro 10. Preço mensal unitário por m^2 799
Quadro 11. Comparativo do custo. 822

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Gastos com serviço de limpeza no ISB. 70
Gráfico 2. Ilustração dos gastos com serviço de limpeza no ISB (2020-2022). 72
Gráfico 3. Existência de fiscalização técnica e administrativa nos contratos. 83
Gráfico 4. Capacitados para fiscalização segundo orientações da Instrução Normativa SEGES/MPDG n,º 5/2017. 844
Gráfico 5. Fiscais de contratos de mão=de=obra terceirizada do ISB têm suporte contábil e de leis trabalhistas para fiscalizar contratos. 855
Gráfico 6. Falhas na execução dos contratos de mão-de-obra terceirizada relacionadas ao contrato em que você atua como gestor. 86
Gráfico 7. Falhas que ocorrem na gestão / fiscalização de contratos de mão-de-obra terceirizada com atuação de gestor. 877
Gráfico 8. Domínio da legislação sobre contratos de mão-de-obra terceirizada por gestores / fiscais. 88
Gráfico 9. O ISB/UFAM atribui muita importância a atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação. 888
Gráfico 10. Importância que o entrevistado atribui a atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação. 899
Gráfico 11. Conhecimento da UFAM em relação a todas as consequências institucionais de falhas de fiscalização nos contratos pelos gestores do ISB/AM. 899
Gráfico 12. Conhecimento dos entrevistados sobre todas as consequências institucionais e pessoais de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM. 90
Gráfico 13. Conhecimento dos entrevistados sobre todas as consequências, para os fiscais, de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM. 91
Gráfico 14. Conhecimento dos fiscais de contrato em relação a todas as consequências para a Instituição de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM. 91
Gráfico 15. Conhecimento dos fiscais de contrato a todas as consequências, para si, de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM. 92

Gráfico 16. Familiaridade dos fiscais de contrato com as diretrizes e ferramentas apresentadas na IN 05/2017 para garantir uma gestão eficiente e transparente dos custos dos contratos. 933
Gráfico 17. Visão dos fiscais de contrato em relação aos custos associados ao contrato. 933
Gráfico 18. Conhecimento do percentual no orçamento do contrato que o gestor administra feito pelos fiscais de contrato. 94
Gráfico 19. Medidas proativas tomadas para a redução de custos nos contratos administrados pelo gestor. 955

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Despesas com locação de mão-de-obra e serviço de limpeza. ... 71
Tabela 2. Dados do orçamento e serviço de limpeza. 71
Tabela 3. Gastos com serviço de limpeza no ISB (2020-2022) 72
Tabela 4. Aplicação do BSC 95
Tabela 5. Aplicação da matriz GUT 97
Tabela 6. Plano de Ação utilizando a ferramenta 5W2H 99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS	Acordo de Nível de Serviço
APPA	*Association of Physical Plant Administrators*
APF	Administração Pública Federal
BSC	Balanced Scorecard
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CONSUNI	Conselho Universitário
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IFAC	Federação Internacional de Contadores
IFES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
IPSASB	*Internacional Public Sector Acouting Standards Board*
ISB	Instituto de Saúde e Biotecnologia
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
SIC	Sistema de Informação de Custos
SICSP	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 Contextualização 19
1.2 Problemática 20
1.3 Objetivos 21
1.3.1 Geral 21
1.3.2 Específicos 21
1.4 Organização do trabalho 22

2 REFERENCIAL TEÓRICO 24
2.1 Orçamento público 24
2.2 Gestão de custos 28
2.2.1 Gestão estratégica de custos no serviço público 31
2.2.2 Legislação dos custos no setor público 33
2.2.3 Custos no setor público 34
2.3 Gestão de contratos administrativos 38
2.4 Fato gerador 40
2.5 Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017 42
2.6 Terceirização de contrato na administração pública 46
2.7 Contratação de serviço de limpeza na administração pública federal 48
2.8 Serviços terceirizados em limpeza no setor público 50
2.9 Fatores determinantes dos custos de serviço de limpeza 51
2.9.1 Fator produtividade em serviço de limpeza 54
2.10 O conceito de Balanced Scorecard (BSC) 57
2.11 Ferramentas da Qualidade 60
2.11.1 O conceito de Matriz GUT 61
2.11.2 A ferramenta 5W2H 62
2.11.3 Metodologia Lean 64

3 METODOLOGIA 67

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 70
4.1 Análise do problema 70
4.2 Etapas da solução do problema 73
4.2.1 Etapa 1: Definição da amostra da pesquisa 73
4.2.2 Etapa 2: Coleta de dados para análise da contratação 74
4.2.3 Etapa 3: Tratamento dos dados da pesquisa 74
4.2.4 Aplicação do Pagamento pelo fato gerador 80
4.3 Resultados da pesquisa aplicada 82
4.4 Aplicação do Balanced Scorecard (BSC) 95
4.5 Aplicação da Matriz GUT 97
4.6 Plano de Ação elaborado com a ferramenta de qualidade 5W2H 98

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 102
5.1 Conclusões 102
5.2 Recomendações 108

REFERÊNCIAS..... 110
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido 121
APÊNDICE B – Questionário da Pesquisa. 123

1 INTRODUÇÃO

Na esfera das instituições públicas, a gestão de contratos opera na garantia da eficiência, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Com a crescente demanda por serviços e a complexidade das operações governamentais, os contratos tornam-se instrumentos para a prestação de serviços à população, como saúde, educação, transporte e segurança (Furtado *et al.,* 2019).

Nesse contexto, a gestão de contratos públicos não apenas assegura a conformidade legal e regulatória, mas também busca maximizar o valor agregado dos recursos disponíveis, otimizando custos e promovendo a entrega de serviços de qualidade (Oliveira *et al.* 2020).

No entanto, a gestão de contratos em instituições públicas enfrenta desafios particulares, como a necessidade de observância dos princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Jackson e Wigger, 2021).

Além disso, a complexidade das políticas governamentais, os procedimentos burocráticos e a pressão por transparência e prestação de contas aumentam a exigência por práticas de gestão contratual (Furtado *et al.,* 2019). Assim, a capacidade de planejar, negociar, monitorar e avaliar contratos de forma estratégica tende para garantir a efetividade dos serviços públicos e o uso responsável dos recursos disponíveis.

De acordo com Jackson e Wigger (2021), levando-se em conta a conjuntura econômica da atualidade para as instituições públicas de ensino superior, com inúmeras e progressivas restrições orçamentárias, exigindo sua constante adaptação as restrições financeiras que lhes são impostas ano a ano, junto com o aumento das despesas nas contratações de serviços terceirizados que as universidades, por meio de seus gestores, precisam utilizar instrumentos que lhes permitam reduzir os custos em suas contratações, para assim reduzir ou eliminar os desequilíbrios entre o orçamento e as despesas de custeio.

Atualmente, as administrações tanto no âmbito federal, estadual e municipal enfrentam dualidade no contexto socioeconômico, caracterizado pela escassez de recursos e a demanda crescente da sociedade através dos

bens e serviços públicos (Furtado *et al.,*2019). Nesse sentido, o gestor público deverá buscar formas de planejamento e controle para que seja amenizado esse paradigma.

Inúmeras são as discussões a respeito do financiamento das universidades federais brasileiras, considerados os reiterados contingenciamentos e limitações, de natureza orçamentária, praticados por diferentes governos, no decorrer das últimas décadas, gerando um ambiente de grande desestímulo e incertezas para a educação pública de nível superior, que permanece na luta para dar seguimento à produção de conhecimento e formação de quadros qualificados para a pesquisa, mesmo diante das poucas perspectivas de mudança da referida conjuntura, pelo menos a curto prazo (Araújo *et al.,*2018).

Este cenário, como esperado, também produz suas decorrências nas atividades diárias do Instituto de Saúde e Biotecnologia (ISB) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) onde as despesas associadas ao custeio das atividades registra gastos relacionados à contratação de serviços de locação de mão de obra com peso significativo em relação ao seu orçamento, comprometendo-o em, aproximadamente, 50% apenas os gastos relacionados ao serviço de conservação e limpeza que totalizam, em média, 30% dos recursos alocados para essas contratações (UFAM, 2022).

Traduzindo estas questões em números, entre os anos de 2020 a 2022 as despesas da UFAM relacionadas aos contratos de locação de mão de obra terceirizada representaram números próximos a 27% de seu próprio orçamento de funcionamento, no mesmo período.

Na relação entre valores pagos por contratos de conservação e limpeza da UFAM e o seu próprio orçamento de funcionamento, no mesmo período entre 2020 e 2022, foram registrados desembolsos indicando que os pagamentos dos contratos da primeira modalidade aqui referida representaram 17% do valor do orçamento de funcionamento da própria UFAM (UFAM, 2022).

Quanto aos pagamentos dos contratos de conservação e limpeza da UFAM e os gastos da própria instituição com contratos de locação de mão de obra, os valores pagos pelos contratos da primeira modalidade corresponderam a 63% do total de gastos/pagamentos com os contratos da segunda modalidade referida, no mesmo período entre 2020 e 2022.

Destaca-se que os números já mencionados resultam de uma realidade orçamentária na qual os recursos destinados ao funcionamento da UFAM corresponderam, no mesmo período entre 2020 e 2022, a 1,43% do orçamento da Educação (MEC), enquanto os valores pagos pelo ISB por contratos de serviço de conservação e limpeza comprometeram cerca de 43% do orçamento de funcionamento da UFAM.

A realidade dos números apresentados se mostra como um desafio para manutenção de uma política na qual a terceirização na Administração Pública surgiu como uma alternativa para a utilização da mão de obra, sem que a instituição contratante estabelecesse vínculo direto com os empregados, permanecendo voltada para as atividades que não são relacionadas, diretamente, com as atividades organizacionais (Delgado, 2019).

Ainda que todas as esferas governamentais estejam sendo submetidas a limitações orçamentárias e, por esta razão, a gestão de custos tenha se tornado uma demanda crescente, visto não mais existir ambiente para tão elevada carga tributária, cada dia mais repudiada pelo conjunto formado por instituições, empreendedores e pela sociedade brasileira como um todo, em que pese a intenção do Poder Público de aumentar os investimentos, através do corte dos desperdícios e racionalização das despesas desnecessárias, trabalhando melhor os gastos correntes, de forma que a presente equação possa ser ajustada de modo efetivo.

Um dos caminhos para materialização desse objetivo é a colocação em prática de uma gestão de fiscalização de contratos, para garantir a aplicação eficiente das cada vez mais limitadas verbas orçamentárias, à disposição, para a contratação de serviços.

O estudo realizado por Fonseca e Cerquinho (2021) investigou a realidade orçamentária da UFAM, com foco na captação de recursos externos. A análise dos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIMEC) revelou um aumento significativo de 20% no recebimento de recursos via Transferência Eletrônica Disponível (TED), evidenciando a viabilidade administrativa dessa estratégia. Esse estudo contribui para compreender a diversificação das fontes de financiamento das instituições de ensino superior públicas, em especial em contextos como o da UFAM, onde a busca por recursos extraorçamentários pode representar uma oportunidade para suprir

lacunas orçamentárias e promover o desenvolvimento institucional.

Os paradigmas e modelos atuais da Administração Pública têm suscitado um constante interesse na melhoria da gestão dos recursos públicos, cuja disponibilização pelos governos pressupõe a realização de uma administração e controle, abarcando, principalmente, a estruturação dos processos de tomada de decisão pela Administração Pública e a redistribuição de responsabilidades entre esta e os administrados, com a convocação destes últimos para a execução direta de determinadas funções administrativas (Bresser-Pereira, 2020).

O surgimento da terceirização na Administração Pública brasileira, por meio de discussões e implementações da Reforma Gerencial, ganhou destaque durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a introdução do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Essa reforma visou reestruturar e reorganizar a Administração Pública Federal, estabelecendo e aplicando medidas administrativas destinadas a garantir uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos, eficiência na resolução de problemas e aumento da transparência e da *accountability* (Bresser-Pereira, 2020).

A terceirização, para Delgado (2019), caracteriza-se pela dissolução do trabalhador ao vínculo trabalhista correspondente, visto que ele é inserido no processo trabalhista de determinada organização, através de um intermediário, ou seja, mediante uma empresa que contrata o trabalhador e vende seus serviços a outras empresas.

A terceirização submete-se à lógica da especialização, onde o ente público transfere a terceiros a responsabilidade pela concretização das atividades consideradas acessórios ou auxiliares, cumprindo sua missão institucional, podendo concentrar seus esforços nas atividades finais.

A Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como objetivo estabelecer as regras e diretrizes das admissões de serviços sob o regime da efetivação indireta no âmbito da Administração Pública. Esta Instrução Normativa sofreu alterações ao longo dos anos e já, há algum tempo, sofreu uma revogação pela Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017.

1.1 Contextualização

O Instituto de Saúde e Biotecnologia da Universidade Federal do Amazonas (ISB/UFAM), veio por meio da Lei n.º 10.468, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de junho de 2002, na qual ofertou vagas para quase 45 cursos em unidades acadêmicas nos municípios de Benjamin Constant, Coari, Itacoatiara, Parintins e Humaitá. A UFAM está presente em Coari desde os meados de 1970 quando implantou um Pólo no município.

Em 25 de novembro de 2005, o Reitor da UFAM, Hidembergue Ordozgoith da Frota, criou a Unidade Acadêmica Permanente de Coari conforme Resolução 026/2005 do Conselho Universitário da UFAM - CONSUNI e em 2006 passou a denominação de Instituto de Saúde e Biotecnologia segundo Resolução 026/2006 do CONSUNI e adota a sigla de ISB. Inicialmente com seis cursos de graduação: sendo duas licenciaturas: em ciências: matemática e física e licenciatura em ciências: biologia e química, e bacharelados em biotecnologia, enfermagem, fisioterapia e nutrição, em 2016 veio o curso de medicina.

É, portanto, uma Instituição de Educação Superior da Universidade Federal do Amazonas que tem o objetivo ofertar atividades de ensino, pesquisa e extensão de qualidade as populações interioranas do Amazonas, avançando na oferta do ensino superior e oportunizando os jovens e adultos residentes na Região do Médio Solimões do estado do Amazonas, atendendo a cidade de Coari e os Municípios de Anamã, Anori, Alvarães, Beruri, Codajás, Maraã, Tefé e Uarini.

O ISB ocupa posição de liderança na Região do Médio Solimões formando cidadãos e contribuindo com o desenvolvimento profissional do homem amazônico, pela preservação da nossa cultura e da nossa história. Nosso Instituto tem como objetivo tornar-se um instituto de excelência na área de Saúde, Biotecnologia e de Educação no cenário Regional, Nacional e Internacional.

A partir de 2016, o ISB passou a oferecer também o curso de Medicina, o único ofertado no interior do Amazonas, com o objetivo de formar médicos

generalistas capacitados para atender as regiões remotas, as quais apresentam um enorme déficit desses profissionais, visto que, fixar profissionais no interior não é uma tarefa fácil em virtude das peculiaridades de cada região do interior, o que muitas das vezes dificulta a permanência de profissionais das diversas áreas, intensificando essa dificuldade para os profissionais médicos. Sendo necessário maiores investimentos na estruturação, laboratórios equipados e modernos, melhoria da internet e fixação de recursos humanos para o Curso de Medicina de Coari.

Apesar de todos os problemas enfrentados como por exemplo, as vagas do REUNI incompletas, dificuldades na contratação de docentes e médicos, manutenção desses profissionais na Unidade, constantes perdas de servidores por motivo de saúde (perda do código de vaga), falta de vaga para professor substituto, falta de recurso e desmonte das IFES, dentre outros desafios. Contudo, estamos confiantes que podemos avançar, renovar e reinventar sempre a nossa Universidade Pública, gratuita, inclusiva de qualidade, que oportuniza a população local.

1.2 Problemática

Partindo de tais considerações, o problema de pesquisa que se apresenta envolve a seguinte indagação: as ferramentas de gestão de custos adotadas no contrato de serviços de limpeza do Instituto de Saúde e Biotecnologia da Universidade Federal do Amazonas (ISB/UFAM) estão contribuindo para a minimização efetiva de gastos e custos?

O Instituto de Saúde e Biotecnologia da Universidade Federal do Amazonas (ISB/UFAM) foi criado através da Lei n.º 10.468, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de junho de 2002, promovendo ofertas de vagas para, aproximadamente, 45 cursos em unidades acadêmicas nos municípios de Benjamin Constant, Coari, Itacoatiara, Parintins e Humaitá. A UFAM está presente em Coari desde os meados de 1970 quando implantou um Polo no município.

Em 25 de novembro de 2005 o Reitor da UFAM, Hidembergue Ordozgoith da Frota, criou a Unidade Acadêmica Permanente de Coari, conforme Resolução 026/2005 do Conselho Universitário (CONSUNI) da UFAM e em

2006 passou a denominá-la como Instituto de Saúde e Biotecnologia segundo a Resolução 026/2006 do CONSUNI e adota a sigla de ISB. Inicialmente com seis cursos de graduação sendo duas licenciaturas em Ciências (Matemática e Física; Biologia e Química), além de bacharelados em Biotecnologia, Enfermagem, Fisioterapia e Nutrição. O curso de medicina foi inserido a partir de 2016.

Atualmente o ISB possui 1.350 alunos matriculados e 1.388 alunos formados, contribuindo na capacitação de recursos humanos para atender e suprir as necessidades locais, fixando os cursos de bacharelado em Enfermagem, Nutrição, Fisioterapia, Biotecnologia e as licenciaturas duplas em Matemática e Física e em Biologia e Química.

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

Esse trabalho dissertativo tem como objetivo geral propor melhorias na gestão de contratos de serviços terceirizados, de conservação e limpeza do ISB/UFAM, comparando o modelo utilizado com a nova metodologia que emprega o instrumento fato gerador.

1.3.2 Específicos

Na perspectiva de oferecer respostas ao objetivo geral, apresentam-se como objetivos específicos: Avaliar os processos críticos e identificar eventuais gargalos no ciclo de contratação dos serviços de conservação e limpeza no ISB/UFAM; mapear o processo de contratação de empresas terceirizadas no ISB/UFAM, analisando os pontos de melhoria e eficiência; Investigar e compreender os fatores determinantes para o aumento de custos nos Contratos de Prestação de Serviços de Conservação e Limpeza, considerando as diretrizes da Instrução Normativa 05/2017; Abordar e caracterizar o conceito de orçamento público e gestão de custos, destacando a gestão de contratos e o modelo de gestão do fato gerador; apresentar um estudo de caso, na qual

seja abordada a ferramenta de pagamentos do fato gerador e sua aplicação futura.

Para alcançar tais objetivos, é essencial adotar ferramentas e metodologias adequadas. O Balanced Scorecard (BSC), por exemplo, oferece uma estrutura que permite traduzir a estratégia organizacional em objetivos, indicadores, metas e iniciativas, proporcionando uma visão equilibrada do desempenho (Raposo *et al.,* 2021).

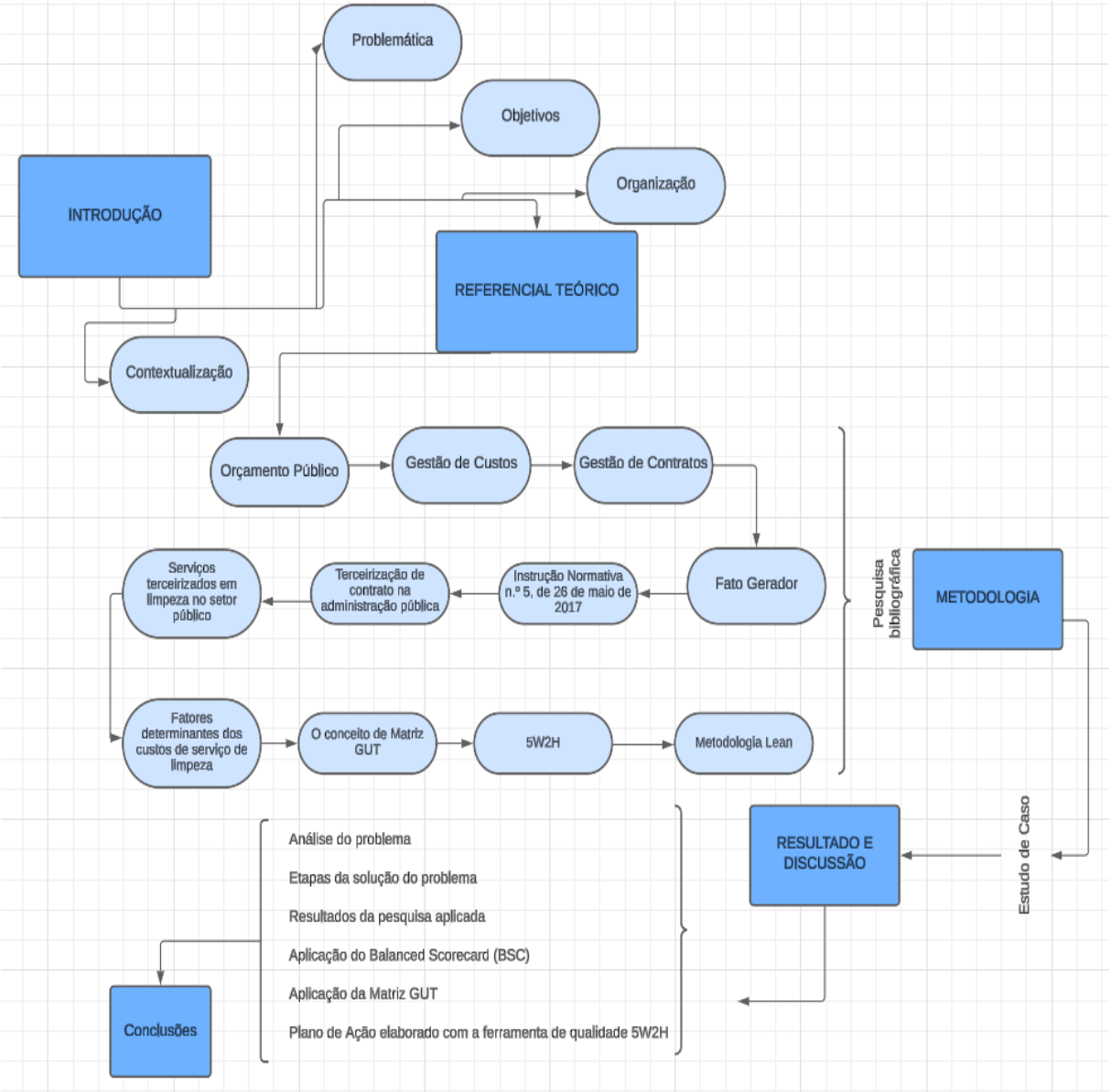
Além disso, as ferramentas de qualidade, tais como Matriz GUT e 5W2H oferecem uma abordagem para identificar e resolver problemas, promovendo a melhoria contínua e a excelência operacional. Ao integrar as ferramentas da qualidade na abordagem de gestão de contratos, pode-se garantir a conformidade legal e a transparência, bem como otimizar custos, maximizar o valor agregado e entregar serviços de alta qualidade à sociedade.

Os resultados desta pesquisa contribuirão para que não só o ISB/UFAM, como também outras instituições públicas conheçam a relevância de se acompanhar a execução dos contratos de serviço de conservação e limpeza terceirizada, observando-se requisitos legais para que se melhore a gestão desses contratos, com o adequado processo de estruturação de sua fiscalização, dando destaque especial ao modelo de pagamentos pelo fato gerador.

1.4 Organização do trabalho

Este trabalho de pesquisa está organizado em cinco capítulos, além desta introdução, na qual se apresentam a contextualização do tema, sua problemática, justificativa e os objetivos da pesquisa. No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico que embasa a pesquisa e as discussões daí decorrentes, contextualizando-se as particularidades da terceirização na administração pública, a inspeção de contratos na Administração Pública. No terceiro capítulo será apresentada a fundamentação metodológica. No quarto capítulo é realizada a apresentação, análise e discussão dos resultados e, por fim, são apresentadas a conclusão da pesquisa e as referências. Para exemplificar a organização do presente trabalho, a descrição detalhada de sua estrutura pode ser visualizada no fluxograma apresentado a seguir.

Fluxograma 1- Organização do trabalho



Fonte: Própria autoria (2024)

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento público

Para Rubin (2019), orçamento público é o instrumento mais antigo e de maior relevância para Administração Pública. Através desse instrumento, os governos organizam os recursos financeiros e, partindo da intenção de controle, tem evoluído e vem incorporando novos instrumentos.

Giacomoni (2018) interpreta Orçamento Público como um processo ininterrupto, incessante e eficiente com emprego, pelo governo, para programar a utilização da soma atribuída aos cofres públicos, por meio dos tributos, ser estruturado a partir de um planejamento que deve ter a duração de um ano.

Resumindo, o orçamento público é a ação através da qual o poder executivo estima a arrecadação de Receitas e determina a execução de Despesas a serem realizadas com o dinheiro público (Giacomoni, 2018).

O orçamento público, no Brasil, como descrito por Nascimento (2021), se reveste de diversas formalidades legais, e sua existência está prevista na Constituição; realizada todos os anos através de lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para o devido exercício. Devido a tais características, as despesas só serão realizadas se forem incorporadas e previstas no orçamento da instituição.

Ademais, a regra constitucional, observa-se o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, *in verbis*:

> Art. 2º. A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O Orçamento Público deve ser entendido como um instrumento de planejamento financeiro do governo, por tempo determinado, no qual o Poder Executivo estima a arrecadação de receitas e determina a realização de despesas para um ano, enquanto o Poder Legislativo as autoriza, através de lei. A fim de que tudo isso se realize, são elaboradas, sancionadas e publicadas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), objetivando o equilíbrio entre as receitas e despesas, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), envolvendo

todas as receitas e despesas do governo para o ano seguinte ao ano em que foram publicadas (Crepaldi, G.; Crepaldi, S., 2013 *apud* Matos; Reis, 2023).

O planejamento orçamentário relativo aos atos da administração pública está, efetivamente, vinculado a transparência na disseminação de informações, bem como à sua execução e descrição. A ausência de previsão legal sobre a transparência, permite ao poder público prestar as informações que entende conveniente e não aquelas que a população, realmente, gostaria de receber (Rubin, 2019).

Nascimento (2021) delineia que o orçamento público no Brasil, diante da esfera federal, está blindado por características legais, sendo obrigatórias para todas as esferas nos órgãos governamentais. O orçamento público brasileiro, previsto pela Constituição, é uma lei que teve a iniciativa do Poder Executivo de cada Ente Federado, o qual é encaminhado para ser submetido ao julgamento das Casas Legislativas. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o orçamento público é composto por três instrumentos a saber: as diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e o orçamento anual.

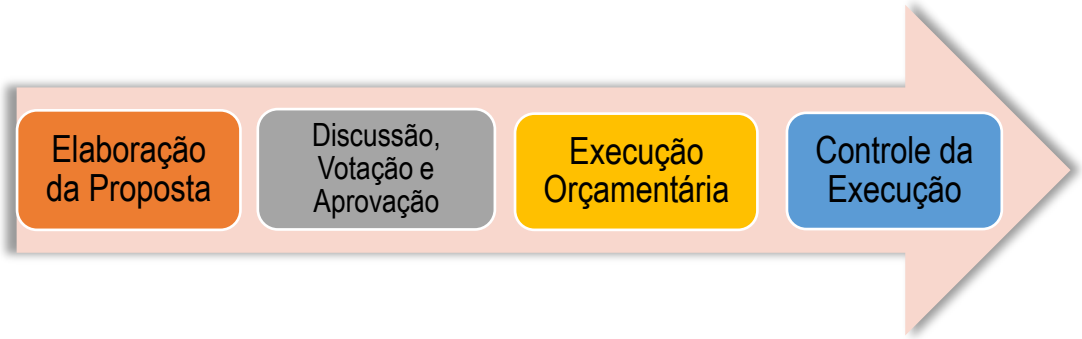
Lima (2018) aduz que o orçamento público pode ser caracterizado, também, como o planejamento executado pela Administração Pública, para atender determinado período, os planos e os programas de trabalho que forem desenvolvidos por meio de planos de receitas a serem adquiridas e dos dispêndios efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quanti e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

O orçamento da União é elaborado sob a responsabilidade do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em conjunto com os Ministérios da Fazenda, Economia e Planejamento (Nascimento, 2021).

Inicia-se com a fixação da meta fiscal de resultados primários, onde essa meta representa o volume dos recursos que o governo federal pretende economizar no próximo ano, para que consiga honrar suas dívidas. A previsão das receitas deverá ser realizada para que sejam arrecadadas com base em cálculos econômicos, tendo que se considerar a inflação, o crescimento da economia, através de uma base em cálculos econômicos, considerando a inflação, os salários, o crescimento econômico, a relação do comércio no Brasil com os demais países, entre outros itens para que os mesmos possam

influenciar no recolhimento (Silva, 2019). Na Figura 1, a seguir, são apresentadas as etapas nas quais são organizadas as atividades típicas do Orçamento Público, desde sua formação até sua apreciação final.

Figura 1. Etapas do ciclo orçamentário.



Fonte: Brasil (2021).

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas (Brasil, 2021).

Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o ensino é gratuito e, apenas 3,5% do orçamento global dessas instituições são formados por recursos, diretamente, arrecadados. A maior parte do financiamento é oriundo do Fundo Público Federal, através do qual os recursos financeiros arrecadados da população, a partir da cobrança de tributos, impostos, taxas e contribuições. Em complemento, as IFES são subordinadas ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU). O referido processo envolve o maior grupo observável de um padrão que conta, hoje, com 62 instituições. Tais imposições estabelecem o controle mais sensível do orçamento da universidade, exigindo dos gestores o máximo de cuidados com a prestações de contas (Santos *et al*., 2017).

Toda Universidade é detentora de características regionais e locais únicas, levando a que cada uma delas apresentem peculiaridades distintas. Complementarmente, em que pese o fato de desenvolverem as mesmas atividades, as universidades federais são estruturadas organizacionalmente de forma diferente, umas das outras (Martins; Fernandes; Brun, 2019).

Partindo da premissa de que como o ambiente externo fomenta a

necessidade de progresso ou aprimoramento a imagem da administração pública, perante os cidadãos, também é alvo de preocupação. A transparência institucional nas universidades é a reverberação ou reflexo do retorno dos investimentos e da divulgação de como estão sendo investidos (pesquisas, aulas de campo, projetos de extensão). Na concepção dos autores, a percepção não só do investimento, mas de visibilidade da pesquisa realizada pelos estudantes, docentes e técnicos e, por conseguinte, da instituição é de grande valor para ressaltar a transparência pública (Santos *et al*., 2017).

O fomento pela modernização da gestão pública orçamentária é perceptível. Como descreve Silva (2019), muitas iniciativas têm sido postas em prática, entre as reformulações econômicas, amparo dos novos dispositivos regulatórios e as novas práticas no gerenciamento do patrimônio governamental, refazendo as bases da relação entre a população e o governo, de forma simultânea, com as reformas na Administração Pública.

A intervenção e regulação são bastante necessárias na educação, na cultura, na saúde, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura, para que os mesmos compensem os desequilíbrios provocados pelo mercado globalizado, principalmente, na capacitação dos agentes econômicos que competem a nível mundial (Bresser-Pereira, 2022).

A lei orçamentaria anual deve acatar as diretrizes orçamentárias, devendo as duas estarem em concordância com o orçamento plurianual. Dessa forma, de acordo com a Constituição Federal, em seu art. 165, a legislação orçamentária pretende dar efetividade ao planejamento ao prever três planejamentos orçamentários que se integram em harmonia. Por conta da intervenção dessas leis, a Administração também acaba por praticar uma função regulatória da sociedade, o que as tornam diferentes das demais leis, em seu aspecto formal (Passerotti, 2017).

Todos os projetos de lei que integram esse planejamento devem cumprir prazos específicos de encaminhamento, devolução e sanção, de acordo com a exigência da Constituição ou de Lei Específica, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1. Prazos dos instrumentos de planejamento.

Projeto	Encaminhamento ao Poder Legislativo	Devolução ao Poder Executivo
Plano Plurianual	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato (31 de agosto).	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril).	Até 30 de junho.
Lei Orçamentária Anual	4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto).	Até 15 de dezembro,

Fonte: Silva (2018).

O planejamento orçamentário relativo aos atos da administração pública está vinculado a transparência na disseminação de informações, bem como à sua execução e descrição. A ausência de previsão legal sobre a transparência, permite ao poder público prestar as informações que entende conveniente e não aquelas que a população, realmente, gostaria de receber (Silva, 2019).

2.2 Gestão de custos

A administração de custos para qualquer entidade governamental é um componente para a eficiente alocação de recursos. O custo, conforme delineado por Martins (2018), representa o dispêndio imprescindível para a manufatura dos produtos da empresa, sendo esse gasto associado ao bem empregado na produção de outros bens ou serviços.

A gestão de custos atua de modo direto ou indireto no funcionamento das atividades de uma organização, onde diz respeito a contabilidade, ao mapeamento e o controle de todo o conjunto de despesas que impactam o seu funcionamento. Os recursos aplicados em prol de oferecer serviços, são chamados de custos ou despesas, para pagar os colaboradores e manter uma estrutura, seja ela física ou virtual. Essas despesas integram os custos administrativos de produção, de manutenção, de recursos humanos, fornecedores, contabilidade dentre outros (Messias; Ferreira; Olesczuk, 2018).

Por meio da aferição e gestão de custos, segundo Mauss e Souza (2020) o administrador terá a condição de conhecer o valor de cada serviço, e dessa maneira ter subsídios para conduzir o governo de forma mais vantajosa.

Para a maior parte dos compromissos do serviço público não prevalece

o que se tem no mercado. O mecanismo dos preços não direciona os agentes econômicos nas decisões de compra e venda dos bens privados. Quando há aumento de preço é porque há excesso de procura do produto. Em caso de haver excesso de oferta, o preço despenca. No caso dos bens públicos, não há como legitimar os preços, o consumo e a produção. Pode-se conceituar a oferta, mas não se pode fazer isso com a procura. De fato, os usuários atribuem a importância / utilidade dos serviços públicos, porém não expõem sua preferência (Nakagawa, 2017).

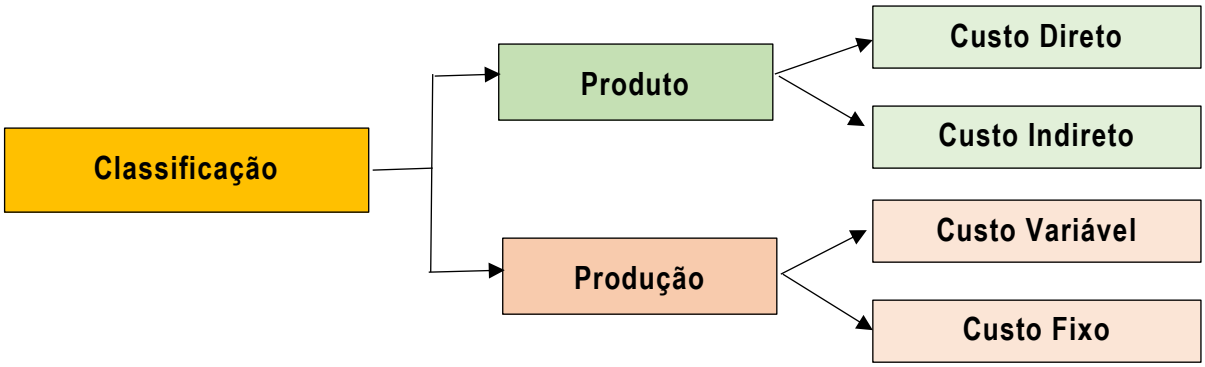
A gestão de custo nas organizações oferece subsídios à tomada de decisões onde orienta os gestores sobre a melhor maneira de enfrentar desafios e as informações advindas da contabilidade, pois as mesmas são de grande relevância nos processos gerenciais (Gonçalves; Leal, 2018).

Segundo Ferlie e Ongaro (2022), a gestão estratégica de custos, atualmente se encontra em um mercado competitivo, obrigando as entidades a se obrigarem as transformações dos métodos gerenciais, sendo necessário tomar decisões adequadas. Medir os resultados e as informações opera para avaliar o desempenho e embasar decisões embasadas em dados.

Esse processo é incumbência de toda organização, pois não se pode falar em gestão de custos sem se envolver com todas as áreas. Além das informações internas, as externas trabalham para conhecer o mercado, os preços aplicados, clientes e fornecedores, bem como a legislação pertinente indicada a cada negócio. Essa influência se reflete na gestão e na elaboração do planejamento estratégico e operacional da organização, afim de garantir sua sobrevivência. (Lima *et al*., 2022).

Para que se mantenha uma boa gestão de custos é necessário que a entidade conheça os métodos de custeio. A classificação dos custos é variada. São classificados, basicamente, em custos fixos e variáveis, diretos e indiretos.

Figura 2. Classificação dos custos.



Fonte: Adaptada de Martins e Fernandes (2019).

Quando o nível de produção se altera, os custos fixos costumam se alterar também, porém continua sendo fixo, não deixa de existir em função da alteração do volume do produto ou serviço, podendo-se estabelecer seus limites em mínimo e máximo. Já os custos variáveis, dependendo da atividade em determinado volume de produção pi serviço, acaba sendo afetado diretamente, pois na maioria das vezes se trata das matérias-primas (Martins; Fernandes, 2019).

A seguir definições de custos diretos e indiretos

> Custos diretos - São custos que podem ser facilmente identificados com os produtos ou serviços a que se referem, sendo que para tal não necessite de critérios de rateio. Normal- mente, trata-se dos materiais diretos utilizados na produção do produto ou serviço, independentemente do método de custeio utilizado.
>
> Custos indiretos - São custos ou despesas que não são facilmente identificados aos produtos ou serviços; normalmente esses custos são alocados por algum critério de rateio, direcionamento, ou são recuperados pela ferramenta margem de contribuição defendida pelo custeio variável. (Fontoura, 2018, p.22).

A contabilidade que se aplica no setor público governamental brasileiro se estrutura em: a) normas internacionais da contabilidade aplicada no setor público, apresentada pelo *Internacional Public Sector Acouting Standards Board* (IPSASB) da Federação Internacional de Contadores (IFAC); b) normas emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC); c) Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; e d) Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Slomski, 2019).

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) 16.11 (CFC, 2011), determina que o processo de planejamento e orçamento deve estar integrado

ao Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP), que tem como objetivo

> a) mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos de custos da entidade; b) apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os custos de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho dessas entidades; c) apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado bem ou serviço; d) apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade, com base em custos incorridos e projetados e; e) apoiar programas de redução de custos e de melhoria da qualidade do gasto. (CFC, 2011, *on line*).

O SICSP, segundo Slomski (2019), deve estar integrado no processo de planejamento e orçamento, como também ao contábil, de gestão de pessoas, do patrimônio, estoques e do sistema de gestão do cadastro geral de cidadãos.

Em 2011, conforme destacado por Becker (2023), o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC) foi implementado. O autor conduziu uma pesquisa específica sobre a percepção dos contadores públicos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFES).

A investigação, ao considerar as contribuições e avaliações desses profissionais em relação às informações de custos fornecidas pelo SIC, revelou uma visão crítica. De acordo com os contadores, a estrutura orçamentária existente não oferece o embasamento necessário para a apuração adequada dos custos diretos dos serviços públicos. Este cenário suscita questionamentos significativos sobre a eficácia do sistema em fornecer dados precisos e relevantes para a gestão de custos no âmbito governamental.

Através da Resolução n° 1.437/13 foi atualizada a NBC 16.11, que dentre outras alterações, inclui a definição de Custeio Pleno, “que consiste na apropriação dos custos de produção e das despesas aos produtos e serviços” (CFC, 2008, p.52). Todos esses aspectos, levam a conclusão de que a gestão de custos contribui, de forma direta, para a tomada de decisões.

2.2.1 Gestão estratégica de custos no serviço público

A Administração Pública, na perspectiva de Lapuente e Van de Walle (2020), está mudando a sua visão, sobretudo em função de sua real

necessidade de maior ajustamento e melhor qualificação para o exercício eficiente da gestão pública. No que diz respeito as questões relacionadas a estratégia e a gestão, é indispensável a compreensão de que as atividades ligadas à Administração Pública exercem, acima de tudo, uma função cujo caráter é social, diferente do que faz a área privada, que tem como objetivo, acima de tudo, o lucro.

O Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto órgão de controle, vem buscando adequação a essa nova forma de perceber o controle da administração pública, pondo em prática formas de fiscalização cujo foco é o desempenho. O mapa estratégico do Tribunal é um exemplo dessa mudança, que desloca para um posicionamento lado a lado, na perspectiva dos resultados, o aperfeiçoamento da gestão pública e o combate à corrupção, ao desvio e à fraude (Pessoa, 2019).

O propósito maior das organizações públicas é a geração do chamado “Valor Público”, cuja construção envolve tanto aspectos tangíveis (serviços prestados à população), bem como intangíveis (imagem que a população tem da Administração Pública). É a geração desse elemento que dará à Administração Pública a condição de colaborar no sentido de acrescentar o grau dos usuários/cidadãos, instituições e sociedade. Dessa forma, é possível considerar, a relação entre despesas/gastos, ativos públicos e valor público e de que forma tudo isso se relaciona com a satisfação dos usuários/cidadãos, das instituições e da sociedade (Mauss e Souza, 2020).

Não existe um sistema de custos desenvolvido, na gestão pública, capaz de ser oferecido como modelo para as entidades públicas ou privadas. Cada instituição desenvolve o seu sistema no sentido de fazer frente as suas especificidades, necessidades de informação e contexto operacional. Quase sempre, os custos são acumulados no subsistema de contabilidade financeira para serem alocados aos objetos de custeio, através método de custeio. “O seu nível de detalhe deverá refletir a estrutura da organização, dos objetos de custo, dos relatórios legais e gerenciais e do nível da informação demandada” (Mauss; Souza, 2020, p. 41).

A Administração Pública, a partir dessa nova conjuntura de mudanças e transformações rápidas e dinâmicas, geradas pelas novas tecnologias da informação e comunicação, também tem sofrido pressões no sentido de

modificar o seu “*modos operandi”* nas diferentes áreas em que atua tais como a área econômica, a área social e a área ambiental (Lapuente; Van de Walle, 2020).

A administração pública brasileira, caracterizada por uma estrutura burocrática e centralizada em diversas esferas, incluindo a área social, tem enfrentado dificuldades em atender de maneira efetiva e conforme as expectativas as crescentes demandas e desafios da contemporaneidade, como observado por Matias-Pereira (2018).

Neste contexto, segundo Matias-Pereira (2018), é óbvio que as cadências de mudanças na Administração Pública não se estabeleceram de maneira aleatória, sendo resultado do avanço dos meios de comunicação e informação; das novas tecnologias, dos novos padrões de gestão e da crise financeira e econômica.

As ações e atitudes tomadas pelos gestores precisam estar em plena sintonia com tudo que signifique entregar o melhor serviço público possível, além de ser compatível com os recursos disponíveis para tal fim. O desejado êxito deve ser medido por meio da verificação da qualidade e do volume de serviços oferecido, o seu resultado econômico e a contribuição para a sociedade (Lapuente; Van de Walle, 2020)

2.2.2 Legislação dos custos no setor público

A menção de custos na Administração Pública, desde a Lei n° 4.320/64, é observada e, posteriormente, através de outros dispositivos legais, apontavam a obrigatoriedade de se apurar os custos, evidenciando os resultados da gestão (Brasil, 1964).

A Lei n.º 4.320/1964 dispõe em seu Art. 99 que: “Os serviços públicos [...] manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum.”

Contudo, durante esses 59 anos, ocorreram modificações e evoluções, tanto na legislação quanto nas estruturas do sistema de informação da conferência dos custos no setor público (Souza; Silva, 2019).

No ano de 2000 foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina em seu art. 50, § 3º, que: “A Administração Pública manterá

sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial". A Lei em questão determinou a implementação do sistema de custos como instrumento para acompanhamento e avaliação, servindo de base para a criação do Sistema de Custos do Governo Federal (sistema estruturante) e de seu Sistema de Informação de Custos (SIC) (sistema informacional).

Outro mecanismo atribuído pela LRF (2000) é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no inciso I do art. 4º, a função estabelece o controle de custos e aferição dos resultados dos programas custeados pelo orçamento:

> Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
>
> I- Disporá também sobre:
>
> (...)
>
> e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. (Brasil, 2000, *on line*).

Há também a Lei dos Sistemas, n° 10.180/2001, que determina e disciplina os sistemas de orçamento, planejamento, administração, contabilidade e controle interno do Governo Federal, ordena que o sistema de contabilidade apresente a informação de custos dos programas e das unidades da Administração (Brasil, 2001).

Na Constituição Federal (CF), no Artigo 37, foi englobado os princípios da eficiência, o qual reforça a necessidade de avaliar e medir resultados através desse princípio. No artigo 74, esse princípio se destaca como uma das finalidades do controle e avaliação dos resultados das gestões orçamentárias, patrimonial e financeira (Brasil, 1988).

2.2.3 Custos no setor público

Utiliza-se a informação de custos, como ferramenta de controle e também de instrumento estratégico, onde ganha relevância no contexto social na atualidade, em que os governantes são cada vez mais exigidos para que tenham uma administração mais eficiente dos recursos públicos (Freitas Filho *et al*., 2022).

O tema custos no setor público, segundo Nascimento *et al.* (2019), cria a responsabilidade de se refletir nesse princípio constitucional e em métodos e formas de demonstrá-la.

Conforme Martins (2018, p.21) “a Contabilidade de Custos possui duas funções relevantes: o auxílio ao Controle e a ajuda às tomadas de decisões”. Dessa forma, conhecer os custos age para aplicar as informações adquiridas de maneira estratégica na gestão organizacional.

A existência do sistema de informação de custos age para que o mesmo seja capaz de facilitar as decisões, permitindo comparações entre os custos de atividades ou serviços produzidos por unidades organizacionais diferentes, objetivando compreender e incentivar melhorias nas ações de seus gestores (Messias; Ferreira; Olesczuk, 2018).

Sobre os custos do governo, deve-se valorizar suas informações, pois os mesmos não se resumem a contribuições que eles podem dar para a eficiência e eficácia do gasto público, mas também pelo que o mesmo representa sob o ponto de vista da necessidade da promoção, profunda, da reforma da gestão pública no país, indispensável para que o Poder Público consiga responder da forma necessária, aos desafios que se apresentam à sociedade brasileira (Souza; Silva, 2019).

O desafio do controle de orçamento dos entes públicos é ter o domínio da tecnologia que está disponível para executar, com facilidade, colocando pessoas com aptidões e ética para se envolverem e movimentarem esses mecanismos de forma independente (Costa, 2021).

A cidadania, só pode ser exercida por meio de garantias dos direitos individuais e, sobretudo, do direito à informação. A contabilidade de custos é um dispositivo de verificação de resultados para avaliar as atividades realizadas pelo governo (Silva; Cerqueira, 2020).

O instrumento utilizado para a avaliação da gestão e que tem como função medir os resultados é o sistema de custos e para que possibilite tais ações, é necessário que estejam implantadas nos municípios formas avançadas de estrutura, de sistemas e de tecnologia. Não se pode questionar que a Administração Pública necessite de um sistema de custos para que o mesmo permita o controle correto de seus recursos (Silva; Cerqueira, 2020).

A inclusão de um sistema de custos favorece a gestão, à medida em que torna mais descomplicada a análise de resultados, sendo tão essencial quanto instituir a gestão de custos a averiguação dos resultados, para que se compare o custo com a respectiva receita. Para isso, é significativa a estruturação do

sistema com todos os setores envolvidos no processo de apuração, para que a administração tome decisões com informações precisas (Gonzales, 2021).

Apresenta-se no Quadro 2, um conjunto de funções gerenciais, contendo a implantação da contabilidade de custos no setor público, de acordo com o estudo n.º 12, da IFAC

Quadro 2. Contabilidade de custos e suas funções para o setor público.

Funções Gerenciais	Descrição
Elaboração de Orçamentos	▪ Serve como mecanismo de planejamento e controle; ▪ Serve para comparação dos custos orçados e incorridos quando utilizado o regime de competência; ▪ Quando utilizados orçamentos flexíveis, custos fixos e variáveis devem ser determinados pelo orçamento; ▪ Custos de programas que incorreram no passado podem ser usados como base para estimativa dos custos para orçamentos futuros.
Controle e Redução de Custos	▪ Compara os custos identificados com os benefícios obtidos das atividades; ▪ Identifica as atividades que possuem valor agregado e aquelas que não agregam valor; ▪ Permite a tomada de decisões para reduzir os recursos destinados a atividades que não geram benefícios; ▪ Identifica os custos de tempo excessivo, suas causas e ações apropriadas para melhorar a eficiência; ▪ Identifica e reduz custos da capacidade excessiva; ▪ Compara os custos de atividades com similares, encontrando as causas para diferenças de custo, tomando ações apropriadas e melhorando os processos.
Fixação de Preços e Taxas	▪ Serve como elemento importante do processo de decisão por fixar preços e taxas; ▪ Serve como base para estimativas dos preços de transferência entre unidades de governo.
Avaliação de Desempenho	▪ Mede os custos dos recursos despendidos para produzir um serviço; ▪ Mede os efeitos dos serviços produzidos ou resultados efetivos dos serviços gerados; ▪ Mede e compara os custos dos produtos das diversas unidades da entidade.

(Continuação)

Funções Gerenciais	Descrição
Avaliação de Programas	▪ Auxilia a sociedade e legisladores a avaliar os programas desenvolvidos; ▪ É elemento fundamental na tomada de decisões em políticas de autorização, continuidade e modificação de políticas e programas; ▪ Os programas podem ter custos imprevistos os quais podem refletir no seu desempenho; ▪ Pode auxiliar os governos a reduzir tributos baseados em programas
Auxílio nas Decisões Econômicas	▪ Auxilia na decisão entre alternativas de desenvolvimento de projetos com recursos internos ou privatizá-los, comparando os custos entre as alternativas; ▪ Ajuda a decidir em aceitar ou rejeitar um projeto governamental importante; ▪ Auxilia na decisão em continuar, eliminar ou contrair do setor privado o produto ou serviço público

Fonte: Scarpin, Sothe e Kreuzberger (2016).

A sociedade tem a pretensão de que haja transparência nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos e que se estabeleça a melhoria da qualidade dos bens e serviços que são disponibilizados à população, responsável pela influência do setor público, através dos sistemas contábeis, capazes de realizar informações adequadas com a finalidade de passar conhecimento do real custo dos bens e serviços fornecidos pelas organizações governamentais (Morettini, 2022).

Alonso (2022, p.128), aduz que

> A correta apuração dos custos dos serviços públicos e sua publicidade são poderosos instrumentos de controle social, permitindo aos usuários, aos auditores (internos e externos) a avaliação de eficiência dos serviços prestados.

Em meditação de sua lavra Castro (2018) ponderava sobre a razão pela qual não foi implantado no setor público, o sistema de custos diferente do sistema de custos do setor privado. No setor privado saber os custos dos produtos ou serviços intervém para estabelecer o preço, capaz de produzir a volta do capital aplicado. Já no setor público não se tem esse foco, pois não está em jogo a sobrevivência do capital, mas sim solucionar problemas identificados.

2.3 Gestão de contratos administrativos

A gestão de contratos na Administração Pública se transformou em desafio de grandes dimensões para os gestores públicos, exigindo que passem a planejar a contratação de serviços de empresas terceirizadas, com a redução dos custos e mão de obra, delegando a realização de atividades específicas e acessórias do serviço público, a um ente sem vínculo com o Estado, com a interferência de terceiros, para que a Instituição Pública estabeleça seu foco em suas atividades principais e objetivas, com a melhor qualidade possível (Meirelles, 2020).

Para Meirelles (2020, p. 211), contrato administrativo é “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.”

Santana e Camarão (2018), consideram a Administração Pública, para o resultado de uma formalização de um contrato administrativo, os órgãos e entidades da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e fundos especiais, as fundações públicas, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades que são controladas, direta e indiretamente, pelas entidades da Administração Direta citadas anteriormente.

Na concepção de Di Pietro (2022, p. 299), os contratos administrativos “são ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.”

As empresas públicas e as sociedades de economia mista que investigam atribuições econômicas de produção, ou comercialização de bens ou a prestação de serviços, de acordo com o art. 173, parágrafo 1°, da Constituição Federal presumiu que a lei específica que irá regular suas contratações é possível perceber que até a presente data essa lei não foi editada (Brasil, 1988).

O regime licitatório e contratual administrativo brasileiro atual reza que a maioria dos contratos administrativos se encontra em conformidade com às regras especiais de acordo com a Lei n.º 8.666/93. É necessário que, em outros

casos, haja uma aproximação das regras contratuais às práticas do Direito Privado, observados na Constituição Federal, e tão somente os princípios da Administração Pública (Brasil, 1993).

Não se pode esquecer, como lembra Ferlie e Ongaro (2022), que as empresas públicas e demais instituições governamentais que atuam em regime de concorrência, detêm finalidades empresariais e objetivos sociais específicos, que devem cumprir e firmar seus contratos, visando o interesse público.

Para a celebração dos contratos Administrativos, devem ser cumpridos os procedimentos que são com antecipação fixados pelo respectivo ente público, afastando a participação direta do particular na elaboração do contrato. A Administração não é livre para a criação de tais cláusulas, já que é limitada no que impõe as leis, os regulamentos e os princípios legais que são regidos pelos contratos administrativos. Mais que isso, o contrato deve ser elaborado de acordo com os termos do edital e da proposta na qual as partes se vinculam (Santana; Camarão, 2018).

Abutabenjeh e Rendon (2022) descrevem que a gestão de contratos, nesse tocante, tem um papel indispensável, pois cabe a esta compreender cada etapa e analisar o cumprimento contratual, como também atuar desde o planejamento até a conclusão das atividades.

O controle e a investigação dos contratos administrativos, independente de qualquer outra preocupação da Administração, devem ser feitos com a finalidade de verificar a execução do objeto contratual de forma integral. Para esse propósito, o gestor / fiscal deve ter cuidados e agir com pró-atividade, prontidão e rendimento funcional, exercendo fiscalização de modo sistemático e permanente, de maneira a fazer cumprir, pontualmente, os prazos, as condições, qualificações e especificações previstas no instrumento contratual (Silva, 2017).

Neste sentido, Santana e Camarão (2018, p. 129), aduzem que “os contratos públicos são regidos por normas e princípios do direito público, recorrendo ao direito privado, apenas supletivamente, jamais substituindo ou deixando de aplicar as regras privativas da Administração.”

A execução de um contrato administrativo deve ser fiscalizada sob a ótica da Administração Pública, pois não é apenas uma mera atividade formal.

É necessário observar-se, atentamente, qual será o tipo de prestação de serviço, as formas e os prazos de entrega, como também a qualidade e a quantidade, conforme previsto no instrumento contratual acertado entre as partes. Dessa forma, quando esses contratos são bem geridos, existe a plena certeza da garantia de ótimos resultados para a sociedade, tanto na prestação de serviços, como no fornecimento de bens ou utilização de imóveis (Meirelles, 2020).

2.4 Fato gerador

O pagamento feito pelo Fato Gerador, previsto na alínea “a” do inciso V do art. 8º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, é um dos instrumentos que garante o cumprimento das obrigações trabalhistas, das verbas rescisórias, dentre outros eventos, diante das contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (Brasil, 2018).

Instituído através da Instrução Normativa Nº 05, de 26 de maio de 2017, o pagamento pelo fato gerador nasceu da necessidade de mensurar os custos que ocorrem efetivamente, na execução do contrato, sendo desta forma, os valores provisionados na planilha de contratação, monitorados e pagos de acordo com a realização das despesas do mês (Brasil, 2017).

O fato gerador visa garantir que a Administração se responsabilize tão somente, pelo pagamento dos custos provenientes de eventos ocorridos, amenizando os pagamentos dos custos estimados existentes nas propostas de prestação de serviços que muitas vezes não se realizam, como por exemplo, valores para rescisão, ausências legais, auxílios maternidade e paternidade, dentre outros (Machado, 2022).

Na eventualidade de que os eventos trabalhistas não venham a ser comprovados, assim como outros futuros incertos que dariam ensejo ao pagamento pela Administração, esses não comporão os custos finais para entrar no pagamento do contrato. O pagamento através do fato gerador tem como indicador característico permitir mais efetividade e que a Administração quantifique os serviços e afira seus resultados, gerando a possibilidade de redimensionamento dos valores a serem pagos à contratada (Carvalho, 2017).

No momento em que o fornecedor for contratado, o mesmo apresenta a

Administração uma planilha com todos os seus custos que estão provisionados na sua proposta de preço, discriminados todos os itens que compõem o custo final da locação de mão de obra (Machado, 2022).

Em relação a metodologia de pagamento anterior a adoção do fato gerador o valor acontecia, mensalmente, ao prestador de serviço, mesmo que não ocorressem os eventos, sendo sempre pago o valor de maneira integral ao fornecedor (Forward, 2018).

Por conseguinte, a metodologia do pagamento pelo fato gerador, prima para além da fiscalização da avaliação qualitativa na execução do objeto contratado, verificando cada nascimento de situação que possa ensejar o pagamento pela Administração, tendo em vista que o contratado tem mera expectativa de direitos sobre o recebimento da prestação de serviço, considerando que esta não se realiza e é aferida pelo fiscal, não gera o direito adquirido pelo seu recebimento (Fossati; Paula, 2022).

A fim de permitir uma melhor compreensão sobre quando os custos pagos não ocorrem, pode-se citar como exemplo as despesas referentes à reposição de profissional. Dentro desse módulo, existe uma previsão de pagamentos com as seguintes rubricas: ausências justificadas, acidente de trabalho, afastamento por doença, consulta médica, casamento, afastamento por maternidade e paternidade, dentre outros, que para cada evento desses, há um percentual que é aplicado sobre o valor total da remuneração do terceirizado (Forward, 2018).

Pelo pagamento feito pelo fato gerador, a Administração paga apenas pelos eventos ocorridos no mês, sendo impedida a cobrança de custos não executados durante a prestação de serviço, à vista disso, há uma redução significativa no valor global desses contratos (Fossati; Paula, 2022).

Vale destacar que existem poucas referências em relação ao pagamento, usando a metodologia do fato gerador. Apesar de ser tida como uma metodologia nova, a mesma é destinada a fornecer e ensinar, por meio de modelos de gestão eficiente, construídos à luz da nova reforma trabalhista, através do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, e da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, a aplicação do pagamento pelo fato gerador, que facilitaria, sua implementação corrigindo eventuais dúvidas.

2.5 Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017

Foram padronizadas pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), as contratações de serviços terceirizados por meio da Instrução Normativa nº 05, de 2017, que extinguiu a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que veio com a proposta de instrumentalizar os órgãos públicos federais para atender inovações do mercado, definindo os instrumentos de medição de resultados, aprimorando as licitações e contratos na área de vigilância, manutenção, limpeza e conservação de imóveis (Melo, 2019).

A finalidade da nova instrução foi disciplinar as contratações de serviços através de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que fazem parte do chamado Sistema de Serviços Gerais (SISG) (Franca, 2017).

Esse Sistema foi instituído com a finalidade de organizar as atividades da administração dos edifícios públicos e imóveis residenciais, transporte, material, comunicações administrativas e de documentação da Administração Federal (Franca, 2017).

Novos parâmetros e modelos estabelecidos pelos editais e contratos para empresas terceirizadas foram determinados através da norma que destaca o provento em função do resultado, conforme a execução das metas estipuladas como, por exemplo, o início da vigência, o tempo de atendimento, os objetivos atingidos. Por essa razão, se a empresa não realizar o que foi programado no ato da contratação, o honorário será realizado de acordo com o percentual do serviço executado, o que motiva buscar, constantemente, a eficiência e a eficácia por meio das empresas contratadas, procurando melhores resultados (Brasil, 2017).

A eficiência e eficácia da gestão de contratos de terceirização são medidas empreendidas pela Reforma Gerencial, tendo como objetivo fazer com que a Administração Pública opere como uma empresa privada. Além dos pagamentos por resultados executados pelo novo instrumento legal, busca-se adquirir eficiência, reduzir os custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (Barral, 2018).

A Administração Pública, ao mesmo tempo em que transfere para

terceiros a responsabilidade de realizar serviços que não fazem parte de sua linha de atuação, o ente público determina seus esforços para cumprir seus objetivos institucionais, determinando as diretrizes para monitorar esses serviços, pois é de interesse das agências de governo que os instrumentos de monitoramento sejam precisos, aumentando sua capacidade de controlar com eficiência os fornecedores contratados (Singulano; Castelari; Emmendoerfer, 2022).

A data da publicação desse dispositivo legal é 25 de maio de 2017 e, por conta disso, existem poucos artigos publicados e literatura que embasem esse instrumento. As informações a respeito da IN nº 05/2017, em sua maioria, serão discutidas e comentadas nesse trabalho e que foram retiradas do instrumento legal, além das informações disponíveis no “Perguntas e Respostas” e “Apresentação da IN-ENAP”, encontrados no Portal de compras governamentais do governo federal.

A nova IN n.º 05/2017 foi adequada ao Acórdão nº 2.622/2015-TCU - Plenário, que sistematiza informações sobre o estágio da governança e da gestão das instruções em amostra da Administração Pública Federal (APF), que propõem várias medidas para aperfeiçoar a governança e da gestão das contratações de serviços, em especial àqueles sob o regime de dedicação exclusiva.

Figura 3. Objetivos da IN n.º 5/2017.

Fonte: Adaptado do Portal de compras governamentais do Governo Federal (2017).

A IN nº 05/2017 trouxe alterações como a inclusão do planejamento

como fase obrigatória que precede a licitação, para que se realizem estudos preliminares, bem como o gerenciamento do risco de contratação e da previsão de propostas de padrões diferenciados de produtividade pelos fornecedores, desde que sejam superiores aos parâmetros a serem fixados na norma, incentivando o desenvolvimento de inovações de mercado, reduzir os custos da contratação e o estímulo ao aperfeiçoamento constante das atividades dos fornecedores, mediante a adoção de novas tecnologias.

A nova IN nº 05/2017 fez também a adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), substituindo o Acordo de Nível de Serviço (ANS), pretendendo a realização do pagamento, concordando com o resultado efetivo da qualidade da prestação do serviço, consentindo ao gestor do contrato cancelar o pagamento de serviços que não foram concluídos. Esse instrumento já constava na IN nº 02/2008, mas passou a receber um destaque maior com a inclusão de diretrizes que conduzem a identificação de indicadores mínimos de desempenho para conferir a qualidade dos serviços.

Apesar de que as regras da Conta Vinculada continuam sendo mantidas pela nova Instrução Normativa (Art. 18 e item 1.2 do Anexo VII-B), encontrando-se difundidas e implementadas em diversos órgãos e entidades, a IN nº 05/2017 traz um instrumento alternado à “conta vinculada” que é o pagamento pelo Fato Gerador, cuja metodologia determina que a Administração realizará o pagamento só dos custos resultantes de eventos ocorridos.

Tal proposição tem como perspectiva eliminar pagamentos referentes a circunstâncias que, apesar de estarem previstas nos custos iniciais do contrato, por diversas vezes não ocorrem, o que acaba onerando em demasia os contratos de prestação de serviço quando esses têm regime de dedicação exclusiva da mão de obra, como por exemplo, valores para rescisão, ausências legais, como também o auxílio maternidade e paternidade, dentre outros (Brasil, 2017).

No que se refere à fiscalização dos contratos, a nova IN 05/2017 trouxe os seguintes atores: fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial, gestor e público usuário (Quadro 3), esboçando as atividades de cada um para facilitar as ações fiscalizatórias. Previu também garantia aos servidores, onde aponta aspectos a serem observados pela autoridade responsável ao

determinar os fiscais de contrato como a compatibilidade com as obrigações do cargo, com a complexidade do objeto e com o quantitativo de contratos que foram fiscalizados.

Quadro 3. Atores da fiscalização - IN n.º 5/2017.

Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Fiscal Setorial	Público Usuário
▪ Avalia a execução do objeto nos moldes contratados. ▪ Quantidade, qualidade, tempo e modo; ▪ Compatibilidade com os indicadores de desempenho. ▪ Subsidia o pagamento com base no resultado.	▪ Avalia aspectos administrativos da execução de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. ▪ Obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. ▪ Providências tempestivas nos casos de inadimplemento.	▪ Avalia aspectos técnicos e administrativos. ▪ Prestação ocorre simultaneamente. ▪ Setores distintos. ▪ Unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.	▪ Avalia aspectos qualitativos do objeto por meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário. ▪ Avaliação dos resultados, recursos e procedimentos utilizados pela contratada.

Fonte: Adaptado do Brasil (2017).

Dentre as atualidades da referida norma, traz expressamente novas figuras de fiscalização (técnica, setorial, administrativa e a realizada pelo público usuário), como também a informação de que as atividades de gestão e fiscalização da efetivação contratual, devem ser realizadas de forma preventiva, sistemática e rotineira, podendo ser realizada por servidores, único servidor ou equipe de fiscalização, desde que, no desempenho dessas atribuições, fique assegurada a diferença dessas atividades e, em razão do volume de trabalho não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato (Brasil, 2017).

O que também prevaleceu na nova IN 05/2017 foi a garantia aos servidores ao elaborarem requisitos que a autoridade responsável deve observar quando forem indicar os fiscais de contrato, salientando: proporcionar ao servidor a ciência expressa da indicação, antes de ser escolhido, e a conformidade com as atribuições do cargo, com a complexidade do objeto e o quantitativo de contratos por servidor.

Predominou também por presumir maiores garantias aos servidores ao planejar requisitos que o responsável deve constatar quando for indicar os fiscais contratados, dentre os quais assinala-se: possibilitar ao servidor a ciência expressa da indicação antes de ser denominado e a conformidade com

as atribuições do cargo, como também com a dificuldade existente na circunstância e com o quantitativo de contratos por servidor (Brasil, 2017).

Outra inserção é a diferenciação dada aos responsáveis pelo recolhimento provisório e definitivo dos serviços que irão ser realizados, seguindo os princípios da Lei n.º 8.666, de 1993. Salienta-se que foi prevista em regra para que, nos serviços que for possível executar a conferência do resultado, o fiscal repare os valores para que apenas a medição da qualidade dos serviços, a contratada apresente a nota fiscal. Isso impede que a contratada realize o pagamento com maior imposto (Brasil, 1993).

2.6 Terceirização de contrato na administração pública

A terceirização é uma forma de gestão administrativa que, através das atividades acessórias de uma organização são movidas para uma empresa especializada em prestação de serviço. Essa prática vem sendo muito utilizada pela Administração Pública, por vários motivos, dentre eles, impedir o crescimento desordenado da máquina administrativa e permitir uma maior especialização de suas atividades-fim (Martins, 2018).

Através do Decreto-Lei nº 200/1967, surgiu a terceirização no serviço público, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, dentre as quais salienta-se a descentralização como um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, permitindo, dessa maneira, que a Administração Pública direta e indireta, admitisse empresas para realizar tarefas complementares (Brasil, 1967).

Conforme Feitosa e Silva (2020) apresentam, a Administração Pública Federal, através desta norma legal, realiza a contratação de empresas que fazem prestação de serviços terceirizados, deverá considerar sua capacidade de desempenhar os encargos e ser desenvolvida, inclusive saldar as obrigações de ordem previdenciária e trabalhista.

Nessa oportunidade, o Estado, intencionado de reduzir o inchaço da máquina estatal, através dos princípios básicos da Administração, disposto no art. 36, da Constituição de 1988, destacando-se os princípios da economicidade e da eficiência, passou a ser um grande cliente dos serviços

das empresas terceirizadas e daí passando a contratar milhares de trabalhadores. Dessa forma, o Estado transfere a um particular, através de contrato, a prestação de uma certa atividade, como simples executor material, destituído de qualquer privilégio do Poder Público (Brasil, 1988).

A Lei n.º 8.666/93 regulamentou a terceirização na Administração Pública, como também as regras mais específicas sobre a gestão de contratos produzidos pelos Entes Federados. Como exemplo, no Poder Executivo Federal existem o Decreto n.º 2.271/97 e a Instrução Normativa n.º 05/2017 do SLTI/MP, além da Súmula 331 – TST, e independente de não se constituir em norma, deve se considerar também os entendimentos constantes das disposições do Tribunal de Contas da União (TCU).

Aspirando maior eficiência na gestão dos seus contratos de serviços sob o regime de efetivação indireta, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), normalizou suas contratações de serviços terceirizados através da Instrução Normativa nº 05 de 2017, que revogou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, veio propor a instrumentalização dos órgãos públicos federais para atender as atualizações do mercado, definindo os instrumentos de medição de resultados e melhorar as licitações e contratos na área da vigilância, limpeza, conservação e manutenção de imóveis (Brasil, 2017).

Foram definidos na norma que enfatiza o pagamento em função dos resultados, novos parâmetros e modelos que padronizam os editais, de acordo com o cumprimento de metas que foram estipuladas como início de vigências, objetivos atingidos e tempo de atendimento. Por esse motivo, se a empresa não cumprir o que foi programado a contratá-la, o pagamento será realizado de acordo com o percentual do serviço que foi prestado, motivando a busca constante da eficiência e eficácia por parte do órgão contratado, gerando melhores resultados (Brasil, 2017).

Por trazer riscos significativos através do contrato de terceirização, a Administração Pública adota controles específicos nesses contratos. Um dos riscos que são comuns em toda e qualquer contratação é o de inexecução do objeto, onde busca mitigar por uma fiscalização que seja presente e efetiva. Dessa forma, o foco da IN nº 5/2017 é determinar verificações aplicáveis nesse contrato (Franca, 2017).

A atuação do fiscal do contrato deverá estar em consonância com os mecanismos de regulação previstos na IN nº 05/2017, pois dessa maneira a terceirização se apresentará de maneira positiva e eficiente, visando a monitorização do cumprimento das obrigações ajustadas com a empresa prestadora do serviço no período da execução do contrato (Brasil, 2017).

2.7 Contratação de serviço de limpeza na administração pública federal

Os serviços de limpeza e conservação podem ser terceirizados na esfera pública, considerando a previsão legal da Lei 9.632 de maio de 1998, que em seus anexos I e II, extinguiu cargos que não tinham destinação final, ou seja, aqueles que apoiam as atividades da Administração Pública. Um dos cargos extintos foi o de servente de limpeza, posto para a conservação e limpeza dos ambientes públicos, haja vista, a necessidade de asseio em ambientes organizacionais, podendo ser objeto de execução indireta (Brasil, 1998b).

Em 1997, com a Instrução Normativa/ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (IN/MARE) n° 18/1997, passa a ser instruída ou doutrinada a contratação de serviços a serem executados, de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) sendo revogada, posteriormente, com a publicação da Instrução Normativa nº 2/2008 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (Brasil, 1997).

O primeiro normativo federal a detalhar como contratar serviços foi a Instrução Normativa MARE n° 18/1997, exigindo que sempre que possível, houvesse uma unidade de medida como parâmetro de avaliação de resultados. No caso da limpeza foi escolhida a área física a ser limpa, a fim de estabelecer o preço por metro quadrado, levando em conta a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência em cada tipo básico de área (Canuto; Cavalcante, 2022).

Nascimento (2021) destaca que anualmente é publicado pelo Ministério responsável, o Caderno Técnico, que apresenta a metodologia utilizada para determinação dos valores limites para a contratação dos serviços de limpeza

e conservação, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para cada Unidade da Federação. A fixação dos valores limites para os serviços de limpeza e conservação e os estudos de fatores de formação de custos para o estabelecimento de preços mínimos e máximos são balizados, de acordo com a legislação trabalhista, tributária e previdenciária, bem como a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT).

As fases e etapas que devem ser observadas no processo de contratação, conforme a Instrução Normativa nº 05 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), de 26 de maio de 2017, são apresentadas de forma sintetizada no Quadro 4:

Quadro 4. Fases e Etapas do Processo de contratação de serviços terceirizados**.**

FASE	**ETAPA**	**IN/MPDG 05/2017**
Planejamento da Contratação	Procedimentos Iniciais	Art. 21 ao 23
	Estudos Preliminares	Art. 24
	Gerenciamento de Riscos	Art. 25 ao 27
	Termo de Referência ou Projeto Básico	Art. 28 ao 32
Seleção do Fornecedor	Ato convocatório	Art. 34
	Parecer jurídico	Art. 36
	Adjudicação e homologação	Art. 37
	Formalização e publicação do contrato	Art. 38
Gestão do Contrato	Gestão e fiscalização da execução do contrato	Art. 39 ao 63
	Designação de gestor e fiscais do contrato	
	Acompanhamento e fiscalização do contrato	

Fonte: Adaptado da IN MPDG n.º 05/2017.

De acordo com Fortini e Paim (2022), segundo a IN nº 02/2008, substituída pela IN 05/2017, a terceirização de serviços na Administração Pública é um tema de grande complexidade e bastante desafiador, adicionado o fato de que a referida normativa trouxe como contribuição para a atual conjuntura muitas determinações já garantiddas pela lei, doutrina e jurisprudência.

Diante da necessidade imperativa de assegurar a lisura e eficiência na administração pública federal, a discussão acerca do enforcement revela-se de extrema relevância. No contexto específico da contratação de serviços de limpeza, onde a terceirização é uma prática comum, a atenção voltada para o enforcement se torna ainda mais importante (Alves, 2020).

Nesse cenário, a capacidade de fazer cumprir as normas e

regulamentos estabelecidos desempenha um papel fundamental na garantia da integridade, transparência e eficácia dos processos de contratação e execução de serviços. Portanto, é imprescindível analisar como o enforcement atua como um pilar essencial para a salvaguarda dos interesses públicos, prevenção de irregularidades e promoção da eficiência operacional, sobretudo diante da complexidade que envolve a gestão de contratos terceirizados na esfera federal (Godoy,2019).

A fiscalização efetiva por meio do enforcement não apenas protege os interesses da administração pública, mas também contribui para a eficiência operacional, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficaz e responsável.

Além disso, ao estabelecer um ambiente de conformidade e responsabilidade, o enforcement incentiva a concorrência justa, promovendo a participação de empresas idôneas e comprometidas com a qualidade na prestação de serviços, fortalecendo, assim, a integridade e a confiança no âmbito da administração pública federal.

2.8 Serviços terceirizados em limpeza no setor público

A lei que normatiza a terceirização, Lei nº 13.429/2017, dispõe sobre as novas regras do trabalho terceirizado e trabalho temporário, inserindo mudanças nas relações de trabalho. A nova lei é resultante de dois regimes jurídicos diferentes que são a contratação de trabalho temporário e a contratação de empresa que presta serviços a terceiros. A mudança mais afirmativa é a possibilidade das empresas contratarem funcionários terceirizados para atividades-fim, ou seja, independentemente da natureza da atividade desempenhada pela empresa (atividade-fim ou atividade-meio) (Brasil, 2017).

Existem pesquisas que envolvem inúmeros aspectos do serviço de limpeza no setor público, como fiscalização, gestão de contratos e qualidade do serviço prestado. Também existem interpretações como a análise comparativa entre a internalização e a terceirização de serviços de limpeza e conservação, vigilância e segurança em uma instituição pública; os aspectos críticos (qualidade) da limpeza do ambiente de uma Instituição Federal de

Ensino (Pacheco *et al*., 2018).

De maneira geral, a terceirização pode ser descrita como a realização de atividades, por um terceiro, que não constituem serviço público em sua essência, ou seja, o exercício de funções secundárias, que só complementam o serviço, se caracterizando ainda pela ausência de vínculo contratual entre o prestador do serviço e seu usuário (Guerra; D'Amato, 2016).

Para Feitosa e silva (2020), a terceirização é um processo de gestão planejado e seguro, que objetiva à transferência de atividades da empresa, das quais está fora da finalidade do seu negócio principal, chamada de atividade-meio, para terceiros que possuem o domínio operacional e técnico especializado dessas atividades, dos quais muda da sua posição de fornecedor para parceiro no negócio. Assim, a empresa pode se concentrar em suas funções, chamadas atividades-fim.

Segundo Druck (2016), a terceirização no serviço público serviu e continua servindo como base para a privatização de órgãos estatais e para o desmonte do funcionalismo público, o que coloca em risco a segurança e a estabilidade dos trabalhadores concursados.

Zagatto (2016) analisa as contratações de serviços de limpeza pela Administração Pública, em conjunto com os impactos da falta de especialidade na contratação dos serviços, como o regime jurídico e a estrutura referencial técnica vêm vinculando a Administração a situações antieconômicas e ineficientes sem que, em grande parte das situações, os gestores percebam a gravidade dos desperdícios consumados.

Para tanto, foram apresentados os problemas resultantes da utilização indiscriminada das Instruções Normativas, na época da pesquisa do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), como referência de produtividade e de custo nas estimativas para as contratações, falhas relacionadas à própria generalidade das normas, ou utilização genérica e deficiências materiais reveladas pelos indícios de subdimensionamento das produtividades (Zagatto, 2016).

2.9 Fatores determinantes dos custos de serviço de limpeza

A gestão de custos desenvolve-se em relação a obtenção da eficiência na utilização de recursos, no setor público, ainda que seu propósito maior não se relacione com a obtenção de lucro, mas sim o aprimoramento de indicadores sociais, por meio da prestação de serviços e da produção de bens públicos (Messias; Ferreira; Olesczuk, 2018).

Determinantes de custo são os elementos capazes de interpretar o comportamento dos custos. Existem conteúdos bibliográficos que definem uma classificação dos determinantes de custos em estruturais e operacionais. Os determinantes estruturais são aqueles que envolvem decisões estratégicas e estáveis da organização, que possuem longa duração e são dotados de pouca flexibilidade. Os determinantes operacionais referem-se as causas de custos, dependentes da capacidade e habilidade de execução, no tocante a eficácia, (meta atingida) e eficiência (custo mínimo), sujeitos a um maior nível de variação no tempo (Mauss; Souza, 2020).

Há registros literários mencionando, entre os determinantes estruturais, a tecnologia, o ambiente institucional e o projeto do serviço. O grau de complexidade, a qualidade e a capacidade de aprendizagem são mencionadas como exemplos de determinantes operacionais. Ainda que, eventualmente, possa haver alguma confusão quanto a classificação da produtividade como sendo um elemento determinante, na verdade, ela é não é a causa e sim uma consequência (Veiga; Santos, 2017).

Estudos de Martin (2020) tratando de mecanismos relacionados a execução de serviços de limpeza, mostraram como determinantes de custo: o projeto do prédio, a intensidade de uso dos ambientes, a frequência de limpeza, a quantidade de usuários e a localização.

Tais fatores interferiram nos custos da limpeza e fazem parte de um determinante mais inclusivo ou amplo: o projeto do serviço, seu planejamento. Mais uma vez, a literatura, mostra que o fator determinante do custo de maior relevância em relação a um produto ou serviço, tanto para o produtor quanto para o usuário, é seu projeto (Lemos, 2016).

A produtividade é descrita como elemento determinante de custo ainda que, na realidade, seja um elemento que interfere ou influencia, de forma direta, os custos de um produto ou serviço. Ela também resulta dos demais fatores que interferem no potencial de execução (Martin, 2020).

Martin (2020), ao tratar da dimensão da área a ser limpa, também chama a atenção paro o fato de que amplos espaços físicos, quase sempre, exigem menos esforços de limpeza do que seria necessário para limpeza de pequenas salas de escritório. Espaços pequenos, ocupados por muitos móveis, tornam mais complexos os procedimentos, dificultando o uso de tecnologia, da mesma forma que áreas com muitas paredes são capazes de exigir mais tempo no processo de limpeza.

Veiga e Santos (2017) chamaram a atenção para um determinante de custos citado como arranjo físico que tratava da disposição de maquinário, de fluxos e desenho de processos, de aspectos ligados à movimentação e locomoção, no local de trabalho.

Entretanto, na conjuntura de contratação de serviço de limpeza, interessam questões como o tipo de construção, os materiais de acabamento utilizados, a mobília e ocupação dos espaços e a forma como esses elementos interferem na produtividade da limpeza a ser executada. São aspectos, na verdade, ligados ao conceito de projeto do prédio (Lemos, 2016).

Os aspectos para a variação de custos de limpeza, na análise, diziam respeito a estratégia de gestão. Quanto maior o nível de terceirização do serviço, menos ele custaria (Martin, 2020). Em mais uma manifestação, Martin (2020) voltando a tratar dos fatores que interferem nos custos de serviço de limpeza, sustenta que o projeto do prédio e os materiais empregados podem influenciar na capacidade de realização da limpeza (limpabilidade), no nível de dificuldade para limpeza do espaço físico e, dessa maneira, nos elementos determinantes de custos.

Martin (2020) também afirma que as causas da diferença de performance entre as universidades da amostra de sua pesquisa são os determinantes de custo e, dessa forma, os fatores identificados em sua pesquisa seguem sintetizados no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5. Determinante de custos de serviço de limpeza.

Determinantes	**Efeitos sobre Custos**
Tecnologia	O setor de limpeza profissional pode obter significativos ganhos de eficiência ao empregar métodos, técnicas, materiais, insumos e equipamentos especializados.
Experiência	As universidades mais eficientes demonstram ter aproveitado sua experiência em contratações anteriores para modificar o

	projeto da contratação, em face das características das áreas a serem limpas, suas necessidades e demandas.
Ambiente institucional	É o principal determinante de custos no grupo de universidades menos eficientes, caracterizado pela norma federal de referência, com produtividades genéricas. Ao não aproveitar suas experiências e outros fatores determinantes de custo para modificar o projeto da contratação, essas universidades deixam de aproveitar potencial de melhoria de desempenho.
Projeto do Serviço	No modelo de contratação do setor público brasileiro, é o contratante quem elabora o planejamento e a especificação detalhada do serviço. As universidades mais eficientes adotam frequências e periodicidades de limpeza diversas em relação à norma federal, enquanto as instituições menos eficientes tendem a copiar a referência normativa. O projeto do serviço de limpeza afeta diretamente a produtividade, ao detalhar como e quando cada atividade deve ser realizada.
Qualidade	Relacionada ao grau de conformidade do serviço em comparação com as expectativas do contratante. Tem caráter bastante subjetivo, agravado pela ausência de especificação clara dos resultados esperados da limpeza que se contrata, além de envolver mecanismos de controle inadequados.
Competências e habilidades	O treinamento dos faxineiros terceirizados é uma exigência de todas as universidades pesquisadas. Entretanto, o alto turnover no setor, motivado pelos baixos salários e condições precárias de trabalho, se apresenta como obstáculo para incremento maior de produtividade.
Projeto do prédio	Diz respeito aos materiais construtivos, layout, tipos de instalações, mobiliário e equipamentos, arquitetura, decoração, dispersão das instalações, estado de conservação. Interfere na capacidade de limpeza, técnicas a serem empregadas, questões operacionais.
Quantidade de usuários	Influencia o volume e tipo de materiais necessários, assim como a frequência com que a limpeza precisa ser executada. Locais de uso constante, como banheiros coletivos, exigem maior atenção e isso reduz a produtividade. Ao mesmo tempo, locais com baixo tráfego de usuários como os almoxarifados e galpões podem ter produtividades maiores em função do uso pouco frequente. Esses fatores, entretanto, somente terão efeito se houver efetividade no projeto do serviço.

Fonte: Adaptado de Martin (2020).

No que diz respeito aos determinantes de custos identificados na literatura, identificam-se variações quanto a terminologia entre os autores, ainda que prevaleça certa isonomia ou equivalência na natureza ou substância do determinante especificado.

2.9.1 Fator produtividade em serviço de limpeza

Um grande número de instituições estuda a produtividade dos serviços de limpeza e, entre elas, a *Association of Physical Plant Administrators* (APPA). As maiores referências sobre o assunto, no Brasil, encontram-se no setor

público e em 1996, o governo do Estado de São Paulo foi precursor no processo de definição de critérios de produtividade para os serviços de limpeza. A Administração Pública Federal, através do Ministério do Planejamento, é mais uma referência no emprego do modelo por produtividade (Prado Filho *et al*., 2016).

O modelo de fornecimento por metro quadrado limpo encontra amparo no emprego da produtividade para o estabelecimento dos preços de referência. Em razão das limitações legais para contratação de mão de obra tornou-se o modelo mais utilizado no setor público (Prado Filho *et al*., 2016).

Chama-se atenção para o fato de que se deve evitar a má prática de repetir os procedimentos de compra, adotados em processos licitatórios anteriores ou copiar editais de outras organizações, sem que seja processada uma minuciosa e a adequada adaptação. Também nunca se deve esquecer que o dimensionamento apropriado do objeto que vai se adquirir ou contratar evita desperdícios e reduz despesas (Prado Filho *et al*., 2016).

Zagatto (2016), atendo-se a relevância dos gastos, refere determinado nível de amadorismo nas contratações públicas de serviços de limpeza e conservação e um desinteresse total pelo “projeto da solução”. Em estudo base, ainda na IN 02/2008, é desenvolvida análise sobre os impactos da falta de especialidade na contratação dos serviços de limpeza, que é simultaneamente, causa e consequência da utilização precipitada de parâmetros fixados pelo Governo Federal.

O mesmo Zagatto (2016), em relação à produtividade utilizada pelas normas, faz um comparativo com os modelos ou referências americanas: os valores de produtividade indicados na IN (no estudo, a IN 02/2008) mostram-se, evidentemente, subdimensionados, na comparação com padrões estabelecidos na norma ISSA 540, publicada pela instituição americana ISSA *The Worldwide Cleaning Industry Association*, que desde 1923 trabalha no estudo de *Facility Management*.

Dessa forma, para a realização da aferição da mão de obra com base na ISSA 540, é preciso enumerar e contabilizar, de forma individual, os esforços para cada uma das atividades, como remoção de lixo, limpeza de móveis, entre outras. Ao mesmo tempo, na estimativa pela IN, isso não é necessário, pois no valor fechado (600 m^2/dia) estão, de forma hipotética, incluídas todas as

atividades necessárias à manutenção do ambiente limpo (Zagatto, 2016).

Sendo assim, a revogação da IN vigente a época do estudo, foi mensurada a comparação com a norma vigente atualmente, conforme disposto no Quadro 6.

Quadro 6. Comparativo entre ISSA 540, IN 02/2008 e 05/2017 (área interna de 10.000 m²).

Referencial	ISSA 540	IN 02/2008	IN 05/2017
Atividades Consideradas	▪ Remoção de lixo: 0,144 funcionários. ▪ Limpeza de todas as superfícies horizontais de até 1,50m de altura (móveis): 1,789 funcionários. ▪ Aspiração, remoção de manchas e lavagem do piso de carpete: 2.622 funcionários. ▪ Limpeza detalhada dos cantos, quinas e rodapés:0,054 funcionários. ▪ Limpeza de paredes e divisórias: 0,118 funcionários.	Limpeza de áreas internas.	Limpeza de áreas internas
	5 Funcionários	17 Funcionários	8 Funcionários*

Fonte: Adaptado de Zagatto (2016).

* Cálculo feito considerando a produtividade máxima (1.200m²) da IN n. 05/2017.

Evidencia-se a grandeza da diferença, caso adotadas as produtividades do ISSA 540, em condições idênticas, e o quantitativo de funcionários se reduziria a quase metade, se comparado ao obtido com base na IN 05/2017. Sobretudo no setor público, o planejamento é executado pela contratante, antes da realização do processo licitatório relativo à contratação do serviço. O contratado resta, apenas, executar o que foi pré-formatado pelo Governo, nos mínimos detalhes (Freitas Filho *et al.*, 2022).

Porém, de acordo com o uso das normativas, existem aspectos cruéis ou desumanos a serem levados em conta e, o primeiro deles, tem relação com a própria natureza da generalização que é perigosa e arriscada, tornando vulneráveis as especificidades das situações concretas. O verdadeiro problema reside no que a norma deixou de indicar, como o estudo das particularidades, a propositura de detalhamentos, a projeção da limpeza das respectivas instalações, a realização de levantamentos empíricos (Zagatto, 2016).

Deste modo, a IN foi criada para ser uma estrutura básica genérica, o que foi conveniente, no entanto os gestores acabaram por tomar a decisão pela terceirização do projeto dos serviços de limpeza para a normativa, e esta, em

função de seu caráter generalista referido, e por vulnerabilidades próprias, não representa uma forma adequado para tanto. Os gestores precisam, de fato, justificar os quantitativos propostos para a execução dos serviços de limpeza, não só sob o aspecto formal, para dizer que a estrutura está dentro dos limites mínimos definidos pela IN (Zagatto, 2016).

Zagatto (2016) aborda problemas causados pelo uso indistinto das Instruções Normativas como referência de produtividade e de custo nas estimativas para as contratações, deficiências relacionadas à própria generalidade das normas, ou utilização genérica, e deficiências materiais demonstradas pelos indícios de subdimensionamento das produtividades. Ambas dizem respeito a um alto risco de contratos superfaturados.

Freitas Filho *et al.* (2022) pronunciam-se no sentido de que o estudo que deu origem a IN nº 02/2008 trazia recomendações para atingir maior eficiência e menor custo na contratação de limpeza e entre as ideias estavam a gestão ativa dos serviços e estudos de produtividade da mão de obra e dos insumos. Porém, quase nada desses aspectos acabou sendo refletido no texto da norma.

Existe uma grande preocupação com a planilha de custos, sobretudo no tocante aos encargos sociais e, contraditoriamente, pouca atenção foi dada aos níveis de produtividade, ao projeto do serviço e aferição de desempenho (Freitas Filho *et al*., 2022). Salienta-se que o principal fator determinante do custo de um produto ou serviço, tanto para o produtor quanto para o usuário, é o projeto, e esse custo vai muito mais além do preço.

2.10 O conceito de Balanced Scorecard (BSC)

O Balanced Scorecard (BSC), desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton no início da década de 1990, representa uma ferramenta de gestão estratégica inovadora, destinada a proporcionar uma abordagem holística para a avaliação do desempenho organizacional. Essa ferramenta, de modo geral, se apresenta mais completa que as métricas financeiras tradicionais, incorporando aspectos adicionais para o sucesso empresarial. O BSC se distingue por sua capacidade de traduzir a visão e estratégia de uma organização em um conjunto coeso de indicadores de desempenho, distribuídos em quatro perspectivas (Kaplan; Norton, 1992).

A primeira perspectiva, a Financeira, possui o foco nos resultados econômicos e na geração de valor para os acionistas. Esta dimensão inclui indicadores como lucro líquido, crescimento de receitas, retorno sobre investimentos e eficiência na redução de custos. O propósito central desta perspectiva é avaliar se a estratégia adotada está contribuindo para a melhoria do desempenho financeiro da empresa (Niven, 2005).

Em seguida, a Perspectiva dos Clientes examina a relação da empresa com seus consumidores, enfatizando a satisfação e fidelização do cliente, além da conquista de novos mercados. Indicadores típicos nesta categoria incluem a satisfação do cliente, participação de mercado e taxa de retenção de clientes, entre outros (Niven, 2005).

A terceira perspectiva, a dos Processos Internos, analisa a eficiência e eficácia dos procedimentos internos da organização. Esta perspectiva visa identificar e aprimorar os processos que mais impactam na satisfação do cliente e nos objetivos financeiros. Indicadores comuns nesta dimensão abrangem tempo de ciclo, qualidade, custos dos processos e inovação (Bourne et al., 2018).

Por fim, a Perspectiva de Aprendizado e Crescimento, ou de Inovação, prioriza o capital intelectual e a capacidade de inovação da organização. Esta dimensão aborda aspectos como satisfação e retenção de funcionários, eficácia de programas de treinamento e avanços tecnológicos. O objetivo é assegurar a melhoria contínua e a inovação, elementos vitais para a sustentabilidade a longo prazo da organização (Bourne et al., 2018).

O BSC, portanto, alinha as atividades operacionais com a visão estratégica da empresa, e aprimora a comunicação desses objetivos em todos os níveis organizacionais. Além disso, ele oferece um mecanismo para o monitoramento do desempenho organizacional em relação aos objetivos estratégicos estabelecidos, promovendo um equilíbrio entre metas de curto e longo prazo, entre indicadores financeiros e não financeiros, e entre medidas de resultados e de tendências (Kaplan; Norton, 1992).

No estudo de Souza et al. (2021), tem-se o destaque da importância de métodos estruturados para aprimorar processos e resultados em uma organização. O BSC, ao proporcionar uma visão equilibrada entre diferentes perspectivas, pode ser utilizado em conjunto com metodologias como o DMAIC

(definir, medir, analisar, melhorar e controlar), auxiliando na definição de indicadores-chave de desempenho (KPIs) alinhados aos objetivos estratégicos.

Neste sentido, Rodrigues et al. (2022) propõem melhorias na gestão de contratos, os autores evidenciam a relevância de uma gestão eficaz para garantir a qualidade e a satisfação dos clientes. Observa-se que o BSC, ao integrar medidas financeiras e não financeiras, permite uma avaliação do desempenho dos processos e das relações contratuais, contribuindo para a melhoria contínua e a entrega de valor.

Já Ventura e Suquisaqui (2019) expõem a importância de uma abordagem sistêmica na gestão de problemas complexos. O BSC, ao proporcionar uma estrutura para traduzir a estratégia em ações tangíveis e monitorar o progresso, pode ser integrado a essas ferramentas para alinhar iniciativas operacionais com objetivos estratégicos de longo prazo.

No estudo de Tomaz et al. (2019), que aborda a aplicação de elementos estatísticos como indicativo de qualidade em uma fábrica, destaca-se a relevância de métricas precisas e confiáveis para orientar a tomada de decisões. Tomaz et al. (2019) relatam que o BSC auxilia na promoção da definição clara de metas e a mensuração de resultados em diferentes áreas, fornecendo uma visão holística do desempenho organizacional.

Em síntese, a literatura demonstra que o BSC é uma ferramenta versátil e eficaz para promover a integração entre estratégia e execução, permitindo uma gestão mais eficiente e orientada a resultados em diferentes contextos organizacionais.

No presente estudo, o Balanced Scorecard (BSC) será empregado como uma ferramenta para avaliar e orientar a gestão de contratos de limpeza e conservação no Instituto de Saúde e Biotecnologia (Niven, 2005). A utilização do BSC permitirá uma análise multidimensional, englobando também a perspectiva dos clientes, os processos internos e a inovação e aprendizado.

O emprego desta ferramenta pode gerar uma avaliação mais precisa do desempenho dos contratos, com a identificação de áreas críticas para a implementação de melhorias. Especificamente, o BSC será utilizado para traduzir a estratégia organizacional em objetivos mensuráveis, facilitando a comunicação e o alinhamento das metas em todos os níveis do Instituto.

2.11 Ferramentas da Qualidade

As Ferramentas de Qualidade representam um conjunto diversificado de técnicas e métodos essenciais para o aprimoramento contínuo de processos organizacionais. Desenvolvidas para analisar, medir e melhorar a eficiência, essas ferramentas oferecem uma abordagem sistemática que vai além da correção de problemas pontuais, visando estabelecer padrões de excelência (Niven, 2005).

Para conceituar as ferramentas da qualidade, é essencial compreender sua importância e aplicabilidade nos processos produtivos e de gestão. Diversos autores, tais como Nascimento e Oliveira (2020); Novaski, Freitas e Billig (2020); Ture (2020) e Gonzalez (2021) contribuíram com estudos que evidenciam o uso dessas ferramentas em diferentes contextos, trazendo à luz suas características e benefícios.

Nascimento e Oliveira (2020) destacam a implantação de ferramentas da qualidade na melhoria do processo produtivo em uma empresa varejista. Essas ferramentas, como o diagrama de Ishikawa, controle estatístico de processo (CEP) e análise de Pareto, são fundamentais para identificar e solucionar problemas, garantindo a excelência na qualidade dos produtos.

Novaski, Freitas e Billig (2020) abordam a aplicação da matriz GUT e o gráfico de Pareto para priorização de perdas no processo produtivo de uma empresa. Essas ferramentas permitem uma abordagem estruturada para identificar e classificar os problemas mais críticos, direcionando esforços para onde são mais necessários e maximizando o impacto das ações de melhoria.

Ture (2020) propõe melhorias na gestão de contratos em uma Universidade Federal por meio da gestão por processos. Nesse contexto, ferramentas como mapeamento de processos, análise SWOT e diagrama de causa e efeito são essenciais para identificar oportunidades de otimização, reduzir custos e aumentar a eficiência operacional.

Gonzalez (2021), em sua tese de doutorado, apresenta uma proposta de melhoria das práticas de gestão de projetos de implantação de sistemas de informação. Nesse contexto, ferramentas como o cronograma de Gantt, matriz de responsabilidade e análise de riscos são fundamentais para garantir o sucesso dos projetos, minimizando falhas e maximizando resultados.

Em suma, as ferramentas da qualidade são recursos indispensáveis para promover a eficiência, a eficácia e a excelência nos processos produtivos e de gestão. Ao aplicar essas ferramentas de forma adequada e integrada, as organizações podem alcançar melhores resultados, aumentar a satisfação dos clientes e manter uma vantagem competitiva no mercado.

O impacto das Ferramentas de Qualidade ultrapassa a simples resolução de problemas, estendendo-se à transformação dos paradigmas de gestão. Ao adotar essas ferramentas, as organizações capacitam seus colaboradores a analisar dados de maneira estruturada, tomar decisões fundamentadas e, crucialmente, prevenir problemas antes mesmo que ocorram.

A efetiva aplicação dessas ferramentas não apenas assegura a conformidade com padrões de qualidade, mas também impulsiona a inovação, a eficiência e a agilidade organizacional (Mahlaha; Sukdeo; Mofokeng,2020).

No universo corporativo contemporâneo, onde a ênfase na qualidade tornou-se imperativa para a sobrevivência e sucesso das organizações, consolidando as Ferramentas da Qualidade como pilares essenciais para alcançar níveis superiores de eficiência e eficácia (Bourne *et al*., 2018).

2.11.1 O conceito de Matriz GUT

A Matriz GUT, uma ferramenta de gestão estratégica, é empregada para auxiliar na priorização e resolução de problemas dentro das organizações. Originada do acrônimo das palavras Gravidade, Urgência e Tendência, esta matriz avalia problemas ou desafios organizacionais sob três aspectos: gravidade, urgência e tendência (Novaski *et al*, 2020).

Primeiramente, conforme abordado por Novaski *et al*. (2020), a gravidade considera o impacto ou as consequências potenciais de um problema não resolvido, podendo abranger desde perdas financeiras significativas até riscos à segurança dos colaboradores. Em seguida, a urgência se refere ao tempo disponível para a resolução do problema, com questões urgentes demandando ações imediatas para mitigar efeitos negativos. Por fim, a tendência avalia a evolução do problema ao longo do tempo, caso não seja abordado, pode levar a uma deterioração ou complicação da situação (Lago *et al*., 2021).

Na prática, cada problema é analisado segundo esses critérios em uma escala quantitativa, variando de 1 a 5 ou de 1 a 10. A pontuação atribuída a cada dimensão é multiplicada (Gravidade x Urgência x Tendência), resultando em um escore total que determina a prioridade do problema. Essa metodologia permite aos gestores identificar e ordenar os problemas de acordo com sua criticidade, otimizando a alocação de recursos e esforços para as questões mais prementes da organização (Ture, 2022).

A aplicação da Matriz GUT no presente estudo desempenha um papel fundamental na identificação e priorização de problemas específicos dentro da organização em análise (Nascimento; Oliveira, 2020). Ao empregar os critérios de Gravidade, Urgência e Tendência, a ferramenta proporciona uma avaliação sistemática dos desafios enfrentados, permitindo uma classificação objetiva com base em sua criticidade. Conforme evidenciado por Gonzalez (2021), a utilização da Matriz GUT visa fornecer aos gestores uma visão estratégica e acionável sobre quais questões demandam atenção imediata, considerando não apenas o impacto imediato, mas também a evolução potencial ao longo do tempo caso não sejam abordadas.

Dessa forma, a ferramenta serve como um guia para a alocação eficiente de recursos e esforços, concentrando-os nas áreas mais críticas e urgentes da organização. A Matriz GUT, ao oferecer uma abordagem quantitativa e estruturada, possibilita uma tomada de decisão embasada e orientada para a resolução eficaz dos problemas, contribuindo assim para o aprimoramento contínuo e a sustentabilidade das operações organizacionais (Tomaz *et al*., 2019).

2.11.2 A ferramenta 5W2H

O método 5W2H, originário das práticas de gestão japonesas, conforme abordado por Raposo (2021), é uma ferramenta que visa o planejamento e execução de projetos. Composto por sete perguntas-chave, o que será feito (What), por quem será feito (Why), onde será feito (Where), quando será feito (When), por quem será feito (Who), como será feito (How), e quanto custará (How much). Ele fornece uma estrutura para organizar e esclarecer vários

aspectos de um plano de ação. Cada pergunta corresponde a um aspecto, como definir a ação, justificar seu propósito, determinar o local e a linha do tempo, atribuir responsabilidades, especificar a metodologia e estimar custos (Mahlaha; Sukdeo; Mofokeng,2020).

Ventura e Suquisaqui (2019) destacam que a simplicidade do método 5W2H o torna adaptável para uso em empresas pequenas, médias e grandes, promovendo a documentação sistemática e organizada de atividades e projetos. Este método é nomeado deste modo, pois simbolizam os cinco "Ws" (O quê, Por quê, Onde, Quando, Quem) e os dois "Hs" (Como, Quanto) que servem como os pilares da investigação, guiando o usuário por uma sequência lógica de considerações (Weitao *et al.,* 2023).

De acordo com Mahlaha, Sukdeo e Mofokeng (2020), ele elimina ambiguidades e garante que cada resposta desencadeie a próxima pergunta relevante, mantendo uma abordagem clara e concisa para o planejamento de projetos. O método 5W2H se mostra cooperador em ambientes empresariais dinâmicos e competitivos, evitando o desperdício de recursos ao abordar possíveis perguntas e incertezas que podem surgir durante a implementação de processos de negócios (Rodrigues; Vieira, 2022).

Souza *et al.* (2021) dissertam que a aplicação correta do método 5W2H requer um planejamento estratégico e respostas pré-preparadas para os problemas identificados. Os gestores podem buscar contribuições dos membros da equipe por meio de atividades como brainstorming para garantir uma cobertura vasta de perspectivas. É necessário centralizar na abordagem da causa raiz dos problemas, em vez de apenas em seus efeitos, criando soluções objetivas para evitar a necessidade de ações corretivas adicionais. Além disso, propor abordagens múltiplas para diferentes situações aumenta a flexibilidade e a eficácia do método, garantindo um plano de ação mais robusto (Nascimento; Oliveira, 2020).

Para Ture (2020), preencher um diagrama 5W2H exige precisão para evitar mal-entendidos entre os membros da equipe. A pergunta 'O quê' diz respeito ao escopo do projeto e às tarefas específicas para cada membro da equipe, enquanto 'Por quê' fornece a justificativa por trás do projeto ou tarefa. 'Onde' define o local e o impacto das ações, 'Quando' estabelece prazos e marcos, 'Quem' atribui responsabilidades, 'Como' delineia a metodologia ou

processo, e 'Quanto' aborda as considerações orçamentárias. Respostas claras e concisas a essas perguntas aprimoram a compreensão, evitam a duplicação de esforços e promovem eficiência colaborativa dentro da equipe (Mahlaha; Sukdeo; Mofokeng, 2020).

A aplicação do método 5W2H no presente estudo desempenha um papel estratégico e abrangente, proporcionando uma estrutura robusta para o planejamento e execução de ações específicas relacionadas à gestão estratégica e resolução de problemas. O método visa esclarecer e organizar diversos aspectos do plano de ação proposto (Weitao *et al*., 2023).

No contexto do trabalho, essa ferramenta será instrumentalizada para definir com clareza as ações a serem tomadas, justificar sua relevância, determinar locais e cronogramas específicos, atribuir responsabilidades, detalhar metodologias, e estimar custos associados (Ventura, 2019). A sua aplicação eficaz garantirá uma execução ordenada e eficiente das estratégias delineadas, contribuindo para a gestão otimizada de recursos e a maximização do impacto positivo das ações propostas (Mahlaha; Sukdeo; Mofokeng,2020).

Ademais, o método 5W2H é particularmente valioso na eliminação de ambiguidades, assegurando que cada resposta acione a próxima pergunta relevante, mantendo uma sequência lógica e consistente no planejamento de projetos (Nascimento, 2020). Ao evitar mal-entendidos e proporcionar uma estrutura clara, essa ferramenta se mostra essencial para a comunicação efetiva entre membros da equipe, mitigando possíveis desafios que possam surgir durante a implementação de processos de negócios (Mahlaha; Sukdeo; Mofokeng,2020).

2.11.3 Metodologia Lean

A metodologia Lean Startup, desenvolvida por Eric Ries, surge como uma nova abordagem para lidar com os desafios enfrentados por empreendedores na introdução de novos produtos no mercado. Inspirada em princípios como Lean Manufacturing, desenvolvimento ágil e desenvolvimento de clientes, essa metodologia visa maximizar o valor entregue ao cliente, minimizando o desperdício de recursos (Bortolini *et al.,* 2021).

A base do Lean Startup está na criação de valor para o cliente, eliminando desperdícios e oferecendo produtos alinhados com suas demandas, garantindo qualidade. Além disso, a abordagem destaca o desenvolvimento de produtos de forma ágil e iterativa, incorporando novas funcionalidades à medida que o desenvolvimento avança (Haymond; Rice, 2022).

A integração do desenvolvimento ágil na metodologia Lean Startup, narradas por Bortolini *et al.* (2021), destaca-se pela ênfase na flexibilidade, colaboração e interação entre as equipes e clientes. Ao contrário dos métodos clássicos em cascata, os métodos ágeis adotam uma visão geral do produto, permitindo a geração de hipóteses que conduzem à criação de protótipos. Essa abordagem favorece a exploração do mercado e a validação contínua das hipóteses, promovendo um ciclo de aprendizado contínuo e adaptativo. Projetos são desenvolvidos em iterações, com entregas incrementais que possibilitam avaliações frequentes da funcionalidade do produto em colaboração com o cliente (Loos; Rodríguez, 2019).

O terceiro pilar da metodologia Lean Startup, descrito por Haymond e Rice (2022), é a ampliação de clientes. O processo inicia-se com a formulação de hipóteses que são validadas por meio do contato direto com os clientes. Essa abordagem permite a identificação da real necessidade do cliente e a disposição em pagar por ela, utilizando um Produto Mínimo Viável (PMV) para testar a demanda. Ao realizar essa transição da fase inicial dedicada ao aprendizado para a criação de uma empresa viável, a metodologia Lean Startup visa garantir que a startup desenvolva produtos alinhados com as necessidades do mercado (Anjo, 2021).

Ao adotar os princípios Lean, a metodologia busca assegurar a eficiência na gestão dos contratos, identificando e eliminando desperdícios, contribuindo diretamente para a resolução dos desafios enfrentados na implementação eficiente desses serviços conforme evidenciado por Ferraz (2021). A busca incessante pela eficiência operacional, conforme preconizado pelo Lean, se torna, assim, uma parte integrante da solução proposta para otimizar a gestão de custos e recursos na terceirização de serviços de limpeza (Mendonça, 2021).

Nesse contexto, a metodologia Lean Startup não apenas fornece uma

estrutura para a introdução de novos serviços, mas também se alinha diretamente à resolução dos desafios específicos enfrentados na gestão de contratos de prestação de serviços de limpeza (Ture, 2020).

A eliminação de desperdícios e a busca pela eficiência são ferramentas práticas que serão empregadas para aprimorar a operacionalização dos contratos analisados. Ao adotar uma abordagem Lean na gestão de custos, espera-se não apenas melhorar a eficácia da terceirização de serviços de limpeza, mas também contribuir para a eficiência financeira global das organizações envolvidas nesse setor. (Haymond; Rice, 2022).

3 METODOLOGIA

Nessa seção são apresentados os aspectos referentes ao procedimento metodológico utilizado para a elaboração dessa pesquisa.

De início, a metodologia adotada na formulação do trabalho foi baseada em pesquisa bibliográfica que, por sua vez, tem sua fonte na literatura, pois possibilita agregar o conhecimento teórico já disponível, através de consultas a livros, *sites* oficiais do governo federal, pesquisa de manuais e artigos acadêmicos disponíveis (Almeida, 2021).

No contexto específico deste trabalho, buscou-se realizar uma investigação documental para coletar referências existentes sobre o problema em questão. De acordo com Silva (2021), a investigação documental é uma abordagem essencial na pesquisa qualitativa, proporcionando uma fonte de dados que abrange uma variedade de documentos, tais como registros oficiais, relatórios, correspondências e outros materiais escritos. Silva (2021) destaca a importância desse método, ressaltando seu papel na coleta de informações que podem contribuir para compreensão do pesquisador sobre contextos históricos, eventos passados e práticas organizacionais.

A investigação documental permite ao pesquisador explorar e analisar fontes primárias, proporcionando uma base para a construção de narrativas e interpretações que contribuem significativamente para o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa.

Avançando com o trabalho, realizou-se um estudo de caso de natureza quantitativa. Gil (2019, p.58) aduz que

> O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

A pesquisa quantitativa, segundo Mineiro, Silva e Ferreira (2022), só terá significado mediante um problema que tenha definições claras e objetivas, com informações teóricas e práticas, e que tem como objetivo do conhecimento o foco da pesquisa do estudo dirigido. Portanto, a pesquisa quantitativa só é realizada quando se conhece as qualidades e se tem controle da pesquisa.

Creswell (2019, p. 89), pondera que “[...] em um projeto quantitativo, o problema é melhor trabalhado ao entender quais os fatores ou variáveis

influenciam um resultado.”.

Para a quantificação dos dados, foram feitas entrevistas com questionários semiestruturados com a equipe de fiscalização (questionários no *Google Forms*), análise de contratos, comparações entre contratos, estudo de planilhas de custos com dados mensais e anuais, a fim de verificar o que altera com o pagamento através da metodologia do fato gerador. O período da coleta de dados foi referente aos exercícios de 2020 a 2022.

Esta pesquisa também possui caráter descritivo, pois descreve os componentes dos dados, registra, observa, analisa, classifica, ordena, explica e interpreta fatos de uma população ou fenômeno que ocorre e que são pesquisados, proporcionando uma visão do problema, sem que o pesquisador interfira nesses dados (Prodanov; Freitas, 2017).

A Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5/2017, estabelecida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representa um marco normativo relevante no âmbito da gestão de contratos terceirizados no setor público brasileiro. Essa normativa visa aprimorar as práticas relacionadas à terceirização de serviços, fornecendo diretrizes claras para a divisão de atividades de gestão e fiscalização (Murad, 2019).

Em conformidade com as orientações da IN 5/2017, o questionário aplicado nesta pesquisa abordou questões importantes, como a presença de Fiscais Técnico e Administrativo nos contratos, a capacitação da equipe para a fiscalização, o suporte contábil e legal oferecido aos fiscais, a identificação de falhas na execução contratual e o conhecimento sobre os instrumentos legais necessários para o monitoramento eficiente dos contratos.

Esse instrumento possibilitou a obtenção de informações específicas sobre a gestão de contratos de serviços de limpeza, as práticas de fiscalização, as falhas identificadas e as medidas adotadas para redução de custos.

No estudo de caso abordou-se a aplicação do fato gerador no Contrato do Serviço de Limpeza no Instituto de Saúde e Biotecnologia (IFES) da Universidade Federal do Amazonas.

Já a análise qualitativa, por ser um processo dinâmico e criativo, se baseia na experiência dos pesquisadores no cenário estudado. Desta forma, essa etapa não pôde ser atribuída. De modo geral, os dados são muito

heterogêneos ou de observação direta de documentos públicos ou privados, através de notas metodológicas entre outros, cuja conexão na integração é essencial para recompor uma visão geral, podendo este último ser selecionado para a futura pesquisa.

Na última etapa foi realizada uma leitura analítica de todo o material, com finalidade de ordenar e sumariar as informações pesquisadas e elaboradas. Nesse processo, foi levado em consideração as informações que possibilitasse obter resposta do problema da pesquisa, por meio dos objetivos geral e específicos.

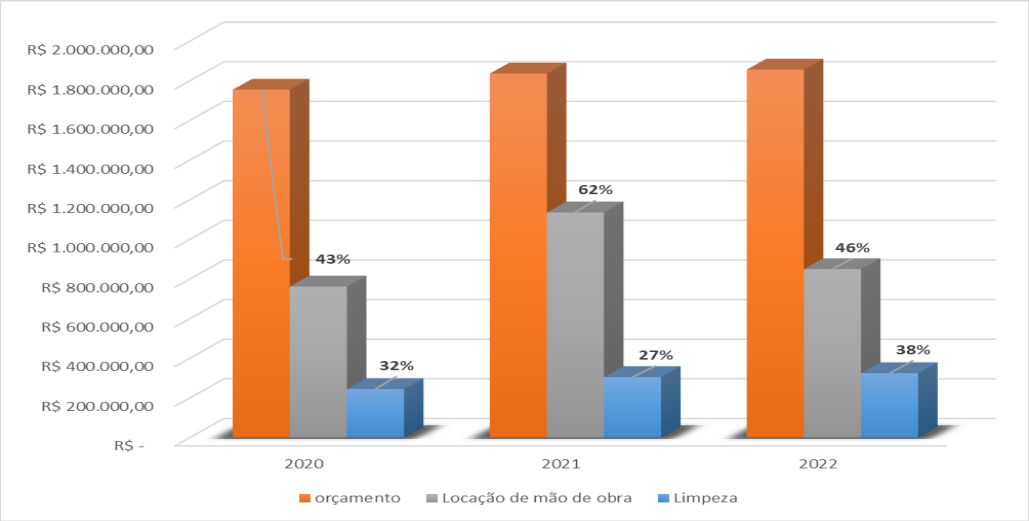
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise do problema

A limitação de recursos financeiros tornou-se um desafio significativo na administração do ISB, requerendo adaptações contínuas e ajustes constantes para aprimorar a gestão orçamentária, com o objetivo de aumentar a eficiência na utilização dos recursos, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

No que diz respeito às despesas associadas ao custeio das atividades do ISB, os gastos relacionados à contratação de serviços de locação de mão de obra representam um percentual significativo no orçamento alocado para o campus. De fato, o montante gasto com a contratação de serviços de locação de mão de obra representa mais de 50% do orçamento total, sendo que só o contrato do serviço de limpeza e conservação, compromete em média mais de 30% dos recursos alocados para essas contratações, como ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Gastos com serviço de limpeza no ISB.



Fonte: Dados obtidos no Relatório de Gestão e Tesouro Gerencial.

O Gráfico 1 apresenta os valores do orçamento de custeio do ISB, bem como os valores executados no período de 2020 a 2022 com locação de mão-

de-obra terceirizada e o valor destinado ao serviço de limpeza.

Embora 2020, com a pandemia, tenha sido marcado por circunstâncias excepcionais que impactaram os padrões de gastos, a avaliação de múltiplos anos permite identificar tendências mais consistentes e compreender se as despesas com serviços de limpeza mantêm uma média similar ao longo do tempo estudado.

Os dados obtidos para 2020 a 2022 indicam que o serviço de limpeza representa, em média, de 27% a 38% dos gastos totais com locação de mão-de-obra. Esta constância sugere que, apesar das variações anuais, a limpeza predial continua sendo uma parcela significativa do orçamento operacional do ISB.

Portanto, uma análise ao longo de um período mais extenso permitiria confirmar ou refutar a estabilidade dessa proporção, considerando fatores temporais e eventos extraordinários.

Tabela 1. Despesas com locação de mão-de-obra e serviço de limpeza.

Ano	Locação de Mão-de-Obra (R$)	Serviço de Limpeza (R$)	Valor (%) em Relação à Locação de Mão-de-Obra
2020	762.140,90	244.655,42	32,00
2021	1.135.631,98	305.110,35	27,00
2022	849.747,05	324.814,20	38,00

Fonte: Dados obtidos do Relatório do Tesouro Gerencial

Nesse contexto de gastos elevados, o serviço de limpeza, sozinho, pode representar de 20 a 40% do orçamento operacional das instalações prediais e consumir 6% da receita de uma organização. Os dados dos gastos do ISB seguem apresentados na Tabela 2:

Tabela 2. Dados do orçamento e serviço de limpeza.

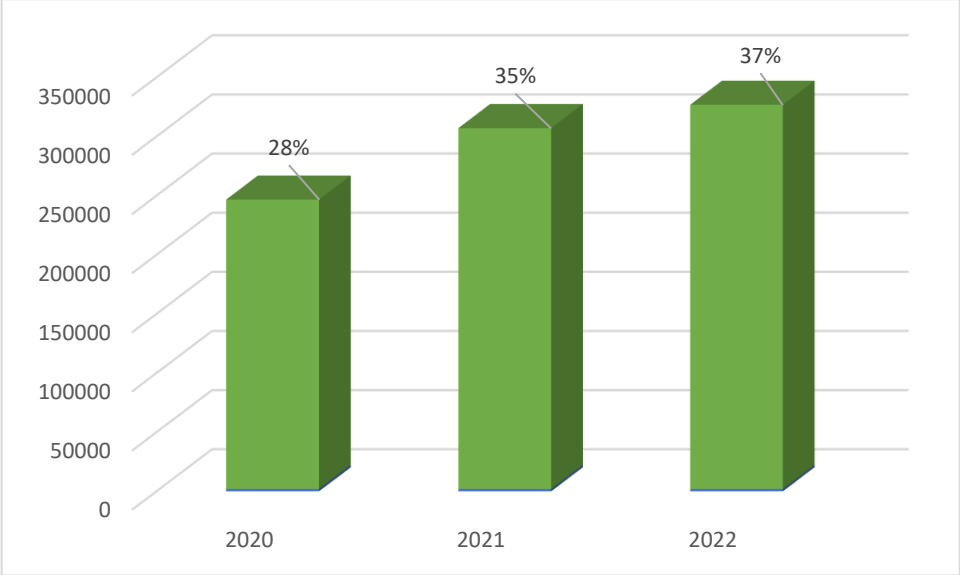
Ano	Orçamento de Funcionamento (R$)	Serviço de Limpeza (R$)	% em Relação ao Orçamento de Funcionamento
2020	1.755.000,00	244.655,42	13,94
2021	1.836.458,00	305.110,35	16,61
2022	1.856.458,00	324.814.20	17,50

Fonte: Dados obtidos do Relatório do Tesouro Gerencial.

Quanto a execução do orçamento nesta categoria, podemos observar

que houve um aumento contínuo dos valores destinados ao serviço de limpeza predial ao longo do período, como pode ser verificado no Gráfico 2. Nota-se que o maior montante destinado ao serviço delimpeza foi no ano de 2022, sendo observado um aumento de 32,76% quando comparado ao orçamento de 2020.

Gráfico 2. Ilustração dos gastos com serviço de limpeza no ISB (2020-2022).



Fonte: Dados obtidos no Relatório de Gestão e Tesouro Gerencial.

Tabela 3. Gastos com serviço de limpeza no ISB (2020-2022).

Discriminação	2020	2021	2022
Despesa com limpeza	R$: 244.655,42	R$: 305.110,35	R$ 324.814,20
Aumento em relação ao ano anterior	-	24,71 %	6,46%

Fonte: Dados obtidos no Relatório de Gestão e Tesouro Gerencial.

Conforme regulamentado pela IN nº 05/2017, da Secretaria de Gestão (SEGES), a produtividade mínima e fixa anualmente limites máximos para o pagamento da limpeza predial por metro quadrado, levando em conta classificação em áreas internas das instalações, áreas externas, esquadrias e fachadas, cada qual com seu preço máximo permitido.

Desta forma, a limpeza é contratada com base na área física a ser limpa e o preço do serviço por metro quadrado, levando em conta a peculiaridade,

a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço. Para definir quanto pagar por metro quadrado, parte-se de uma planilha de custos e formação de preço, decompondo o serviço em seus elementos primários de custo, a fim de estabelecer o que se espera pagar por homem-mês contratado e, baseado na sua produtividade parametrizada, quanto isso representa em cada metro quadrado a ser limpo.

No que se refere aos gastos do ISB, instituição objeto dessa pesquisa, do orçamento de funcionamento (custeio) da instituição, cerca 60% dos gastos foram direcionados para a contratação de serviços terceirizados, conforme o Relatório de do Tesouro de 2021. Deste montante, o serviço de limpeza predial representa uma parcela significativa do orçamento de funcionamento, variando entre 32 e 38% em relação ao total de gastos com locação de serviços (ISB, 2023).

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de identificar os fatores determinantes de aumento de custo, na contratação dos serviços de limpeza do ISB, e, a partir desta identificação, levantar as práticas adotadas por outras universidades a fim de otimizar a contratação do referido serviço, auxiliando os gestores públicos a tomarem decisões que busquem maximizar os resultados para o cidadão.

Além disso, esta avaliação permitirá identificar a fronteira de eficiência e detectar situações de ineficiência do campus. Assim, o estudo pode ser visto como uma oportunidade de melhoria da gestão para aprimorar a eficiência na utilização do orçamento do ISB.

4.2 Etapas da solução do problema

Esta seção apresenta a aplicação das etapas descritas no método para solução do problema, iniciando pela definição da amostra da pesquisa para a análise.

4.2.1 Etapa 1: Definição da amostra da pesquisa

Foram verificados os termos de contrato de limpeza do ISB com as

informações vigentes no exercício de 2023, para a análise dos dados e, dessa forma, apresentar as condições de contratação atuais.

4.2.2 Etapa 2: Coleta de dados para análise da contratação

Na Etapa 2, foram coletados os dados contidos nos documentos citados na Etapa 1, a partir de pesquisa documental, considerando o contrato de serviço de limpeza predial vigente e seus anexos. Nesta etapa a coleta de dados teve como objetivo o levantamento dos valores praticados pelo ISB em seu contrato.

Quadro 7. Documentos utilizados para análise dos dados.

Unidade		**Documentos analisados**
ISB	*Campus Coari*	1. Planilha de custos e formação de preços 2. Termo de Referência PE 255/2022 (pág. 1-27);

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

A pesquisa documental foi realizada por meio de consultas a documentos públicos como fontes de informações primárias. A principal fonte utilizada para coleta dos dados foram o site de Compras Governamentais do Governo Federal e a gerência de licitação do ISB.

Os elementos necessários foram extraídos de dados públicos contidos nas planilhas de custos e formação de preços, termos de referência, termos de contrato celebrados entre o ISB e a empresa privadas para prestação de serviço terceirizado de limpeza predial.

4.2.3 Etapa 3: Tratamento dos dados da pesquisa

Concluída a etapa da coleta dos dados, o tratamento dos dados teve o intuito de identificar todos os custos da contratação, bem como verificar a representatividade dos mesmos na contratação do serviço de limpeza do ISB.

Na contratação do serviço de limpeza terceirizado, os serviços devem ser definidos com base na área física a ser limpa, sendo os valores máximos e mínimos que estabelecem os preços referenciais, estabelecidos em normativo próprio pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão.

O custo a ser pago pelo serviço de limpeza é baseado nos seguintes parâmetros: a) o valor do homem-mês (nomenclatura adotada pela IN); b) a produtividade de referência do trabalhador e; c) a área física a ser limpa. A composição do valor homem-mês é determinada pela planilha de custos e formação de preços estabelecida pela IN nº 5, que é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço da contratação.

Quadro 8. Demonstrativo de custos contratuais.

1. Valor Homem/Mês

Composição:
Remuneração
Benefícios
Rescisão
Reposição do Profissional Ausente
Insumos Diversos
Custos Indiretos, Tributos e Lucro

2. Produtividade de Referência/Área a ser limpa

Tipo de Área / Local		Produtividade (m2)	Área Total (m2)
Área Interna	Pisos Frios	1.200	4.091,43
	Laboratórios	450	972,03
	Almoxarifado e galpões	2.500	284,47
	Áreas livres (hall ou salão)	1.500	2.396,59
	Banheiros	300	218,74
Área Externa	Varrição de Passeios e arruamentos	9.000	2.537,66
	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	2.700	1.224,71
Esquadrias	Face Externa com situação de risco	2.400	244,35
	Face Externa sem situação de risco	5.700	137,56
	Face Interna	5.700	1.658,64

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados contratuais

De posse dos dados levantados da contratação na Etapa 2, foi realizado a análise dos custos da contratação do serviço de limpeza do ISB, foram analisados todos os custos que compõem o preço final da contratação.

No momento de sua contratação o fornecedor apresenta a administração, a planilha de todos os seus custos que estão provisionados na sua proposta de preço, nela são discriminados todos os itens que compõe o custo final da locação de mão obra, como por exemplo Remuneração, Encargos, Benefícios Sociais, Verbas Rescisórias, Custo com reposição de Profissional, Insumos Diversos, Custos indiretos, Tributos e Lucros, conforme demonstrado na planilha de custo e formação e preço:

Quadro 9. Módulos.

Mão de Obra			
MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO			
1	**Composição da Remuneração**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Salário Base		0,00
B	Adicional Periculosidade		0,00
C	Adicional Insalubridade		0,00
D	Adicional Noturno		0,00
E	Adicional de hora noturna reduzida		0,00
F	Adicional de hora extra		0,00
G	Outros (especificar)		0,00
TOTAL DO MÓDULO 1			**0,00**
MÓDULO 2 – ENCARGOS E BENEFÍCIOS ANUAIS, MENSAIS E DIÁRIOS			
Submódulo 2.1 - 13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias			
2.1	**13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias**		**VALOR (R$)**
A	13º (décimo terceiro) Salário	**8,33%**	0,00
B	Férias e Adicional de Férias	**2,78%**	0,00
SUBTOTAL SUBMÓDULO 2.1		**11,11%**	**0,00**
G	Incidência Submódulo 2.2 sobre o Submódulo 2.1	4,09%	0,00
TOTAL SUBMÓDULO 2.1		**11,11%**	**0,00**
Submódulo 2.2 - Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições			
2.2	**GPS, FGTS e outras contribuições**	**%**	**VALOR (R$)**
A	INSS	20,00%	0,00
B	Salário Educação	2,50%	0,00
C	SAT	3,00%	0,00

D	SESC ou SESI	1,50%	0,00
E	SENAI - SENAC	1,00%	0,00
F	SEBRAE	0,60%	0,00
G	INCRA	0,20%	0,00
H	FGTS	8,00%	0,00
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		**36,80%**	**0,00**
Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários			
2.3	**Benefícios Mensais e Diários**		**VALOR (R$)**
A	Transporte	-	
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	-	
C	Assistência Médica e Familiar	-	
D	Auxílio Creche	-	
E	Seguro de vida, invalidez e funeral	-	
F	Outros (Benefício Social Familiar)	-	
TOTAL SUBMÓDULO 2.3			**0,00**
Quadro-resumo do Módulo 2 - Encargos e Benefícios anuais, mensais e diários			
2	**Encargos e Benefícios anuais, mensais e diários**		**VALOR (R$)**
A	13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias	-	0,00
B	GPS, FGTS e outras contribuições	-	0,00
C	Benefícios Mensais e Diários	-	0,00
TOTAL DO MÓDULO 2			**0,00**

MÓDULO 3 – PROVISÃO PARA RESCISÃO			
3	**Provisão para Rescisão**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Aviso Prévio Indenizado	0,42%	0,00
B	Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado	0,03%	0,00
C	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Indenizado	3,44%	0,00
D	Aviso Prévio Trabalhado	1,94%	0,00
E	Incidência de GPS, FGTS e outras contribuições sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,71%	0,00
F	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,06%	0,00
TOTAL MODULO 3		**6,61%**	**0,00**
MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE			
Submódulo 4.1 - Substituto Ausências Legais			
4.1	**Ausências Legais**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Substituto na cobertura de Férias	8,33%	0,00
B	Substituto na cobertura de Ausências por Doença	1,39%	0,00
C	Substituto na cobertura de Ausências Legais	0,28%	0,00
D	Substituto na cobertura de Licença-Paternidade	0,02%	0,00
E	Substituto na cobertura de Ausência por acidente de trabalho	0,07%	0,00
F	Substituto na cobertura de Afastamento Maternidade	0,29%	0,00
G	Substituto na cobertura de Outras ausências (especificar)		0,00
TOTAL SUBMÓDULO 4.1		**10,38%**	**0,00**
Submódulo 4.2 - Substituto na Intrajornada			
4.2	**Ausências Legais**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Substituto na cobertura de Intervalo para repouso ou alimentação		0,00
TOTAL SUBMÓDULO 4.2		**0,00%**	0,00

Quadro-resumo do Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente			
4	**Custo de Reposição do Profissional Ausente**		**VALOR (R$)**
A	Substituto nas Ausências Legais	-	0,00
B	Substituto na Intrajornada	-	0,00
TOTAL DO MÓDULO 4			**0,00**
MÓDULO 5 - INSUMOS DIVERSOS			
5	**Insumos Diversos**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Uniformes		0,00
B	Materiais		
C	Equipamentos		
D	Outros (especificar)		
TOTAL DO MÓDULO 5			**0,00**
MÓDULO 6 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO			
6	**Custos Indiretos, Tributos e Lucro**	**%**	**VALOR (R$)**
A	Custos Indiretos		0,00
B	Lucro		0,00
C	**TRIBUTOS**		
C.1	Tributos Federais (especificar)		0,00
C.2	Tributos Estaduais (especificar)		0,00
C.3	Tributos Municipais (especificar)		0,00
TOTAL DO MÓDULO 6		0,00%	**0,00**
C.3	Tributos Municipais (especificar)		0,00
TOTAL DO MÓDULO 6		0,00%	**0,00**

QUADRO RESUMO DO CUSTO POR EMPREGADO		
Mão-de-Obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)		**VALOR (R$)**
A	MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO	0,00
B	MÓDULO 2 – ENCARGOS E BENEFÍCIOS ANUAIS, MENSAIS E DIÁRIOS	0,00
C	MÓDULO 3 – PROVISÃO PARA RESCISÃO	0,00
D	MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE	0,00
E	MÓDULO 5 - INSUMOS DIVERSOS	0,00
	Subtotal (A + B + C + D + E))	**0,00**
F	MÓDULO 6 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO	0,00

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

A mão de obra é um dos principais custos associados à contratação de serviços de limpeza. A variação nos custos de mão de obra pode ter um impacto significativo no valor final da área a ser limpa, pois a metodologia de cálculo para o valor do m^2 da área a ser limpa, tem como base principal o valor total do custo do empregado conforme tabela abaixo.

Quadro 10. Preço mensal unitário por m².

PREÇO MENSAL UNITÁRIO POR M² (metro quadrado)

ÁREA INTERNA - (Fórmulas exemplificativas de cálculo para área interna - alíneas "a" e "b" do subitem 3.1. do Anexo VI-B; para as demais alíneas, deverão ser incluídos novos campos na planilha com a metragem adequada).

MÃO DE OBRA	**(1) PRODUTIVIDADE (1/M²)**	**(2) PREÇO HOMEM-MÊS (R$)**	**(1x2) SUBTOTAL (R$/M²)**
ENCARREGADO	1 / (30** x P*)		
SERVENTE	1 / P*		
TOTAL			

P = produtividade de referência do trabalhador prevista no subitem 3.1.

ÁREA EXTERNA - (Fórmulas exemplificativas de cálculo para área externa - alíneas "a", "c", "d" e "e" do subitem 3.2. do Anexo VI-B; para as demais alíneas, deverão ser incluídos novos campos na planilha com a metragem adequada).

MÃO DE OBRA	**(1) PRODUTIVIDADE (1/M²)**	**(2) PREÇO HOMEM-MÊS (R$)**	**(1x2) SUBTOTAL (R$/M²)**
ENCARREGADO	1 / (30** x P*)		
SERVENTE	1 / P*		
TOTAL			

Fonte: ANEXO VII-D - IN 05/2017

Assim, conhecendo a metodologia do cálculo para a precificação do valor total da contratação, buscou-se analisar os componentes dos custos que somados compõe o preço final dos cargos a serem locados na prestação de serviço, cujo valor será a base para o cálculo do custo unitário do metro quadrado das áreas a serem limpas.

Após análise dos eventos de custo da planilha de preço, apresentada pela empresa detentora do contrato atual do serviço de limpeza e conservação do ISB, foi identificado que os eventos que constam do Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional ausente, trata de provisões que podem ocorrer ou

não durante a execução contratual, sendo que esses eventos correspondem ao percentual de 10,38% na planilha de custo da contratação.

A fim de identificar a frequência da incidência real dos custos provisionados nesses módulos, foram analisadas as ocorrências desses custos durante a execução do contrato no período de outubro de 2022 a outubro 2023, como base nas análises realizadas ficou evidenciado que durante esse período não houve a ocorrência de nenhum dos eventos citados nos módulos provisão de rescisão e reposição de profissional ausente.

Vale ressaltar que devido a escassa oportunidade de emprego na cidade de Coari, esses contratos apresentam baixa rotatividade e com nível de assiduidade muito alta, segundo informação dos gestores, o piso salarial recebido pelos terceirizados no contrato de limpeza estão acima da média dos valores recebidos pelos outros trabalhadores na cidade, um outro ponto citado pelos fiscais, são valores dos benefícios recebidos pelo terceirizados a título de vale alimentação, vale transporte e cesta básica correspondendo o valor total de R$640,00 esses fatores na visão dos gestores contribuem a baixa rotatividade de terceirizados nesses contratos.

Esses valores mencionados a título de provisões que poderão ocorrer ou não, e que em muitos casos não ocorrem, acabam sendo incorporados nos lucros das empresas contratadas, segundo estimação do ministério do planejamento, o total desses custos não ocorrido dentro do contrato representa um percentual de 10 a 15% no valor total do contrato.

4.2.4 Aplicação do Pagamento pelo fato gerador

Na metodologia da contratação atual do serviço de limpeza do ISB, os eventos provisionados na planilha de custo da proposta comercial da empresa vencedora, independente dos mesmos ocorrerem ou não, serão pagos de modo mensal a contratada.

Esse grupo de despesas provisionadas na planilha de custo são eventos estimados existentes nas propostas de prestação de serviços que, muitas vezes, não se realizam, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais e auxílios maternidade e paternidade, dentre outros.

Desse modo, é preciso superar o modelo padrão de contratação

existente, adotando a ferramenta pelo pagamento dos custos ocorridos.

Neste sentido, a IN nº 5 trouxe uma nova metodologia para de pagamento do serviço de limpeza, chamada pagamento pelo fato gerador que visa pagar os custos ocorridos dentro do mês.

A Instrução Normativa nº 05/2017/MP, em seu Anexo I, define pagamento pelo fato gerador (FG) como a obrigação de pagamento do contratante à contratada que decorre de situação de fato ou conjunto de fatos previstos na lei ou contrato. O Caderno de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador (2018) explica que esse dispositivo é uma das formas de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. O sistema também visa garantir que a Administração pague, apenas, pelos custos decorrentes de eventos, ocorridos, evitando o pagamento de custos estimados que podem não se concretizar, como valores para rescisão, ausências legais e auxílios maternidade e paternidade.

Isto significa que caso não sejam comprovados eventos trabalhistas futuros e incertos, que dariam ensejo ao pagamento pela Administração, esses não comporão os custos finais para pagamento do contrato (Caderno de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador, 2018).

Dessa forma, o pagamento por fato gerador permite o redimensionamento de valores a serem repassados à contratada, de modo que os recursos dos eventos programados na composição de custos, mas não efetivados, permaneçam nos cofres públicos, diferente da sistemática em que os recursos são depositados em conta vinculada.

Para verificar o impacto no valor total a ser pago pelo m^2 das áreas a serem limpas, caso o contrato atual de limpeza do ISB fosse pago pela metodologia do pagamento pelo fato gerador, foi realizado um comparativo de custo conforme quadro abaixo:

Quadro 11. Comparativo do custo**.**

Modelo atual		**Metodologia de pagamento pelo fato gerador**
Pagamento são realizados com base em todos os eventos da planilha de custo utilizada para o cálculo homem/mês, esse valor é a base para definição do valor do m2 da área a ser limpa		O pagamento é realizado de acordo com os custos efetivamente ocorridos.
Cálculo Homem/Mês		
Agente de Limpeza	R$: 3.815,28	R$: 3.329,03
Encarregado	R$: 4.350,90	R$: 3.786,68
Valor total para Limpeza das Áreas		
Valor mensal R$: 40.832,43		Valor mensal R$: 36.471,38
Redução de custo mês R$4.361,05 **Redução de custo ano R$52.332,60**		

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 Resultados da pesquisa aplicada

Os resultados oriundos da pesquisa aplicada constituem uma peça central para a compreensão aprofundada e embasada dos elementos investigados. A coleta de dados por meio de um questionário estruturado desempenha um papel importante nesse processo, uma vez que permite a obtenção de informações diretamente dos participantes, proporcionando observações pertinentes sobre variáveis relevantes para a análise do Balanced Scorecard (BSC).

Este instrumento de pesquisa foi concebido de maneira a abranger as perspectivas financeira, do cliente, processos internos e aprendizado e crescimento, permitindo a avaliação do desempenho organizacional.

A aplicação do questionário na pesquisa não apenas fornece dados quantitativos e qualitativos sobre as percepções e experiências dos participantes, mas também servirá como insumo essencial para a construção da análise do BSC.

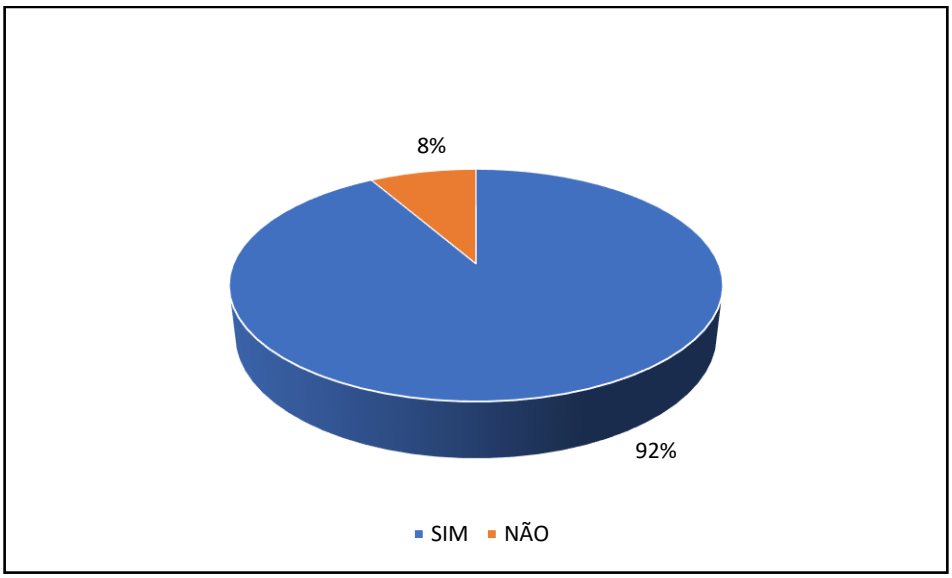
Ao alinhar as respostas obtidas com os indicadores-chave associados a cada perspectiva do BSC, será possível avaliar de forma mais precisa e contextualizada o desempenho organizacional em relação aos objetivos estratégicos estabelecidos. Assim, a interseção entre a pesquisa aplicada e a

análise do BSC, por meio do questionário contribuirá para uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam o sucesso organizacional nos diversos domínios estratégicos.

O momento da análise e apreciação das informações relacionadas a uma investigação específica, se prestam a proporcionar a quem desenvolve o estudo, um melhor entendimento sobre o objeto em análise, por meio de uma composição ou resumo da matéria disponível.

Achou-se por bem destacar que, na fase de contatos com as pessoas objetivando a obtenção de sua colaboração no sentido de receber e responder ao questionário com as perguntas que viriam a embasar o presente estudo, houve ampla receptividade dos 12 servidores ligados as atividades do ISB/AM, sobretudo em razão da elucidação da finalidade e utilização das informações eventualmente prestadas, destinadas a avaliação sobre os seguintes aspectos:

Gráfico 3. Existência de fiscalização técnica e administrativa nos contratos.



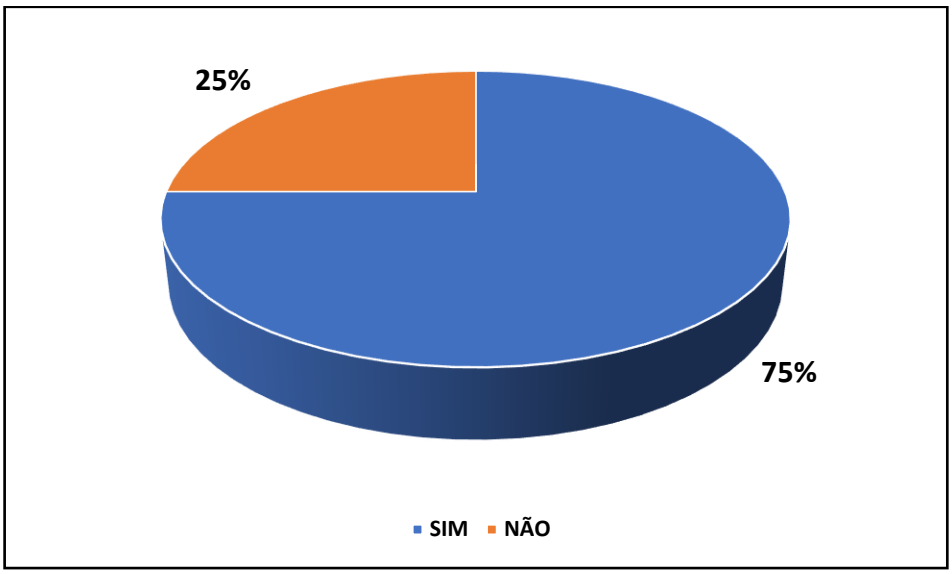
Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O Gráfico 3 acima mostra que a partir do questionamento sobre se havia na divisão das atividades de gestão e fiscalização de contratos, algum contrato no qual o servidor entrevistado atuasse como gestor, contando com um Fiscal Técnico e um Fiscal Administrativo, conforme dispõe a IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, o significativo quantitativo de 92% dos servidores entrevistados respondeu que sim, enquanto apenas 8% deles disseram não haver a participação de nenhum dos dois fiscais, como determina a Instrução

Normativa em referência.

Apenas um, entre os entrevistados, respondeu não ao questionamento em referência, justificando seu posicionamento com a afirmação de que o contrato no qual atua não envolve cessão de mão de obra.

Gráfico 4. Capacitados para fiscalização segundo orientações da Instrução Normativa SEGES/MPDG n,º 5/2017.



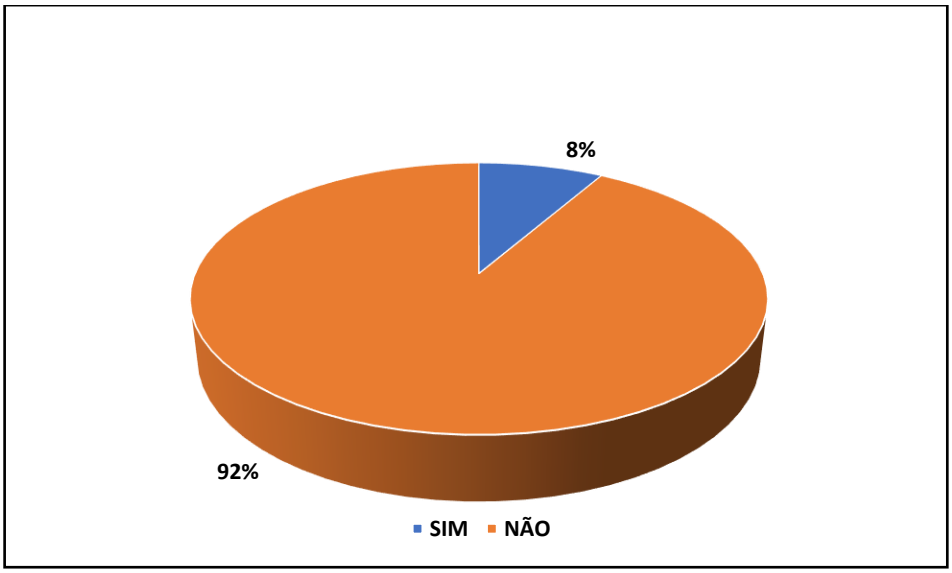
Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O Gráfico 4 diz respeito ao questionamento feito aos servidores sobre se eles e suas equipes já foram capacitados para realizar a fiscalização, segundo as orientações da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017, ao que 75% deles responderam que sim, enquanto os 25% restantes indicaram não terem recebido qualquer tipo de orientação a respeito daquela norma, em especial.

Entre os servidores/fiscais que alegaram não possuir o devido suporte contábil/legislação trabalhista, o primeiro a responder negativamente ao questionamento em referência informou já ter feito a solicitação para participação do treinamento, mas até o momento da presente entrevista ainda não havia sido chamado; o segundo entrevistado a responder negativamente alegou, simplesmente não ter havido treinamento; o terceiro e último entrevistado a responder não crê que a falta de treinamento específico sobre a matéria em questão de deve, sobretudo, pela falta de planejamento da Administração Superior complementando com a sugestão de que seria de grande valia que os servidores tivessem a oportunidade de uma melhor qualificação

específica antes de serem nomeados para assumir funções de gestores e fiscais.

Gráfico 5. Fiscais de contratos de mão=de=obra terceirizada do ISB têm suporte contábil e de leis trabalhistas para fiscalizar contratos.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

As informações constantes do Gráfico 5 dizem respeito ao questionamento sobre se os Fiscais de Contratos de mão de obra terceirizada do ISB contam com um suporte contábil e de legislação trabalhista para a realização da fiscalização administrativa dos contratos. Em resposta ao questionamento em referência 92% dos servidores responderam não contar com o suporte técnico antes mencionado e só 8% deles responderam receber tal suporte técnico.

Entre os servidores/fiscais que alegaram não possuir o devido suporte contábil/legislação trabalhista, foram registradas as seguintes manifestações:

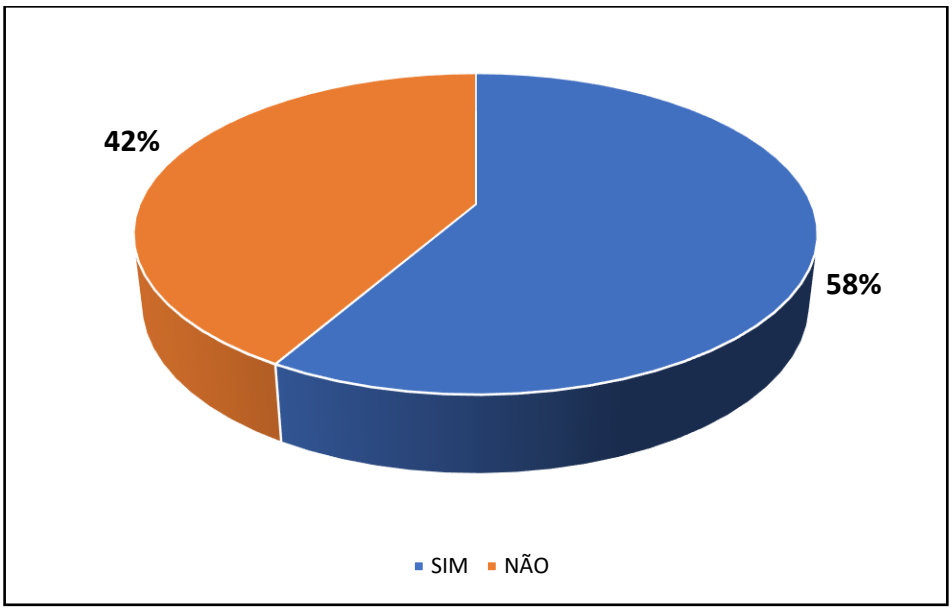
- Quatro dos entrevistados se manifestaram negativamente alegando não haver técnicos capacitados para prestar essa assessoria;
- o segundo servidor a se manifestar de forma negativa disse desconhecer a existência da referida assessoria contábil e de legislação trabalhista;
- Quatro entrevistados com o mesmo posicionamento afirmaram não existir esse suporte para os gestores de contrato;
- um dos entrevistados que respondeu não ao questionamento já referido alega não ter sido informado, mas crê que tal fato se dê em

razão da falta de servidores;

- outro dos entrevistados que se manifestou negativamente em relação ao que lhe foi perguntado, simplesmente, nada explicou;
- mais um entre os entrevistados a se manifestar com um não disse acreditar que falta uma parceria com o setor de Contabilidade da UFAM-sede para que o ISB passe a desfrutar desse suporte, porém no que diz respeito a ao suporte para as questões trabalhistas desconhece qual setor da UFAM poderia ajudar.

Um único entrevistado afirmou contar com o suporte Contábil e sobre a Legislação trabalhista.

Gráfico 6. Falhas na execução dos contratos de mão-de-obra terceirizada relacionadas ao contrato em que você atua como gestor.



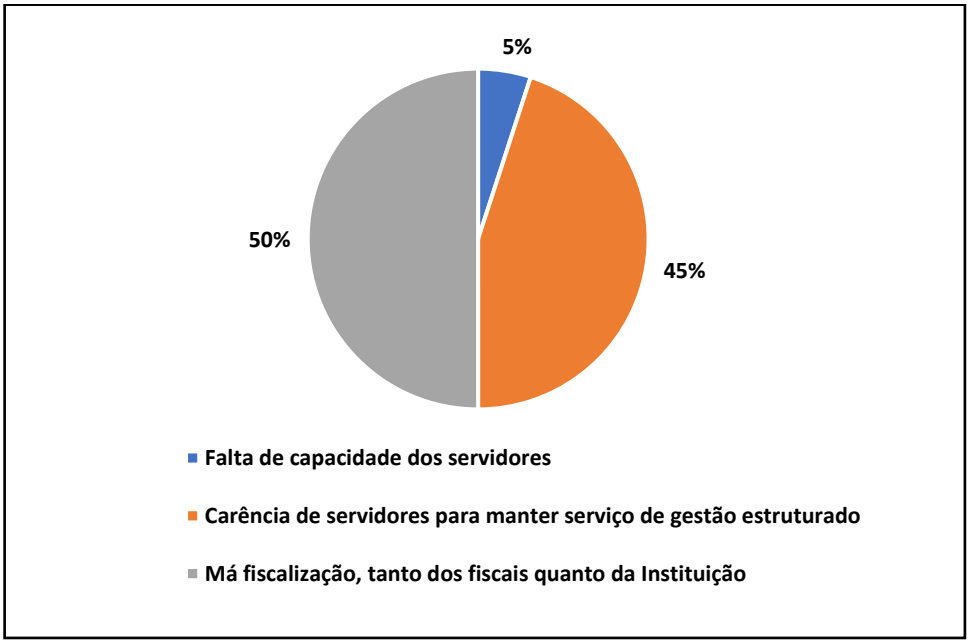
Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Na análise dos dados relativos ao questionamento sobre a existência de falhas na execução dos contratos de mão-de-obra terceirizada, relacionados ao contrato no qual os entrevistados atuavam como gestores, o Gráfico 6 mostra que 58% deles, de fato, admitiram a existência de falhas em razão da atuação dos gestores, enquanto 42% dos entrevistados negaram a existência falhas em razão da ação daqueles servidores.

Para os casos em que foram admitidas falhas 3% dos entrevistados indicaram que as falhas foram resultantes da elaboração do instrumento de

contrato, 10% alegaram que as falhas eram provenientes da gestão/fiscalização do contrato e 9% dos entrevistados apontaram a falta de planejamento nas contratações como a causa das falhas detectadas e nenhum dos entrevistados alegou que as falhas ocorreram em razão da escolha da empresa, salientando que na ausência de qualquer solicitação em contrário alguns dos entrevistados assinalaram mais de uma entre as quatro opções apresentadas.

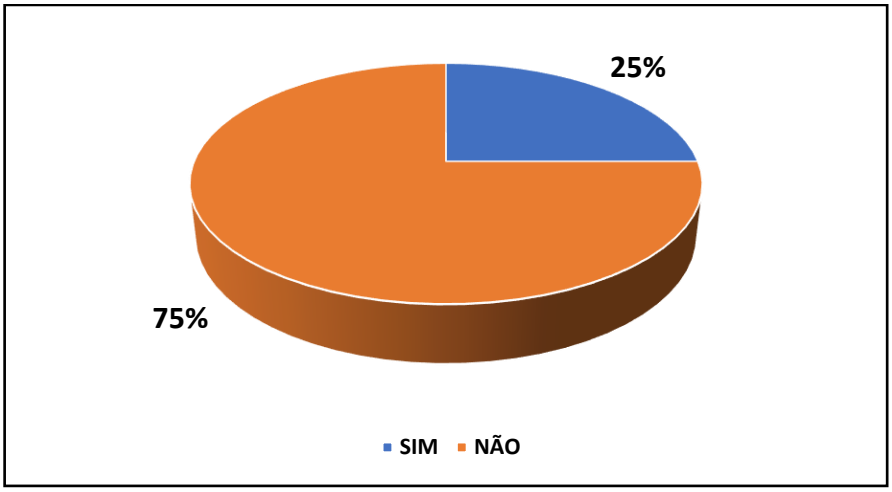
Gráfico 7. Falhas que ocorrem na gestão / fiscalização de contratos de mão-de-obra terceirizada com atuação de gestor.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O Gráfico 7 tem como objetivo apresentar os resultados obtidos com o questionamento sobre a ocorrência de falhas na gestão/fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada, nos quais o entrevistado atua como gestor. Como resposta 5% dos entrevistados responderam que as falhas ocorridas se deram em razão de má fiscalização, tanto dos fiscais quanto da Instituição, outros 45% dos entrevistados alegaram que as falhas foram resultantes da carência de servidores para manter serviço de gestão estruturado enquanto os 50% dos entrevistados restantes responsabilizaram a falta de capacitação dos servidores pelas falhas em questão.

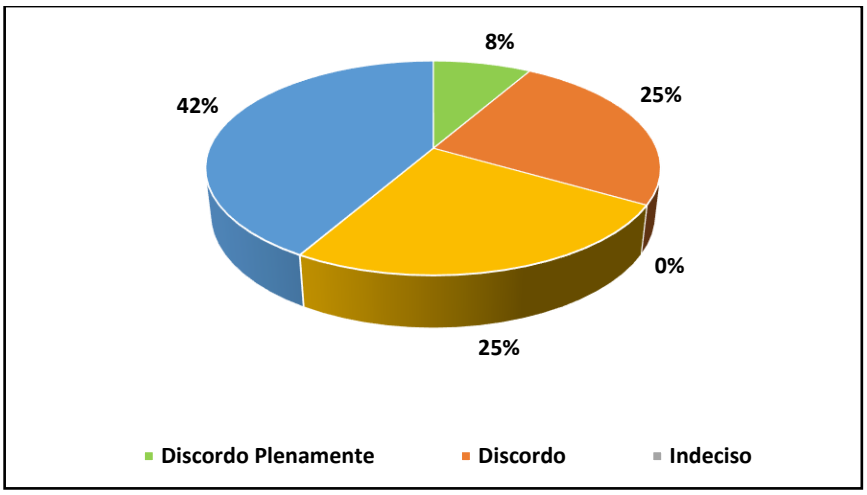
Gráfico 8. Domínio da legislação sobre contratos de mão-de-obra terceirizada por gestores / fiscais.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Pelo exposto no presente Gráfico 8, apenas 25% dos gestores/fiscais de contrato de mão-de-obra terceirizada têm domínio sobre os instrumentos legais, necessários para o monitoramento da execução dos contratos relativos à limpeza e conservação, enquanto os 75% dos demais gestores entrevistados revelaram não possuir tal capacidade plena.

Gráfico 9. O ISB/UFAM atribui muita importância a atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação.

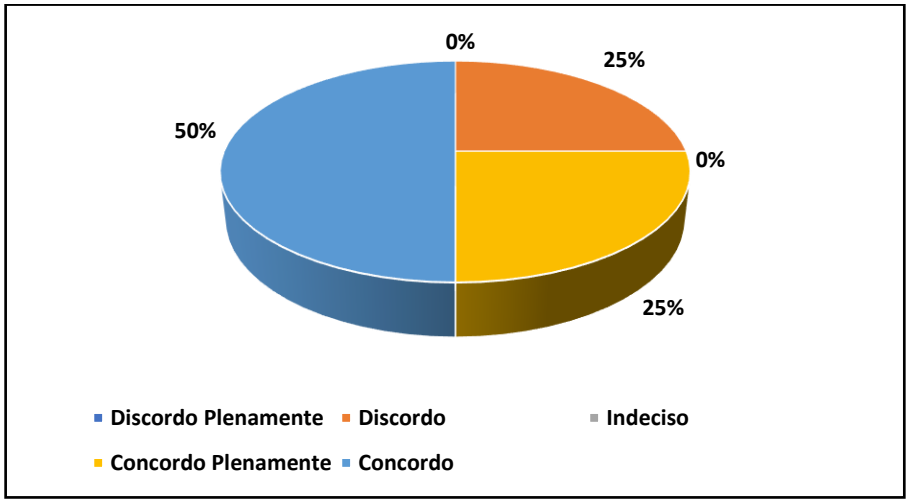


Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Em relação a afirmação de que o ISB/UFAM atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação, no Gráfico 9,8% dos(as) entrevistados(as) discordaram

plenamente, 25% apenas discordaram, outros 25% concordam plenamente e 42% simplesmente concordam, não havendo quem se manifestasse indeciso.

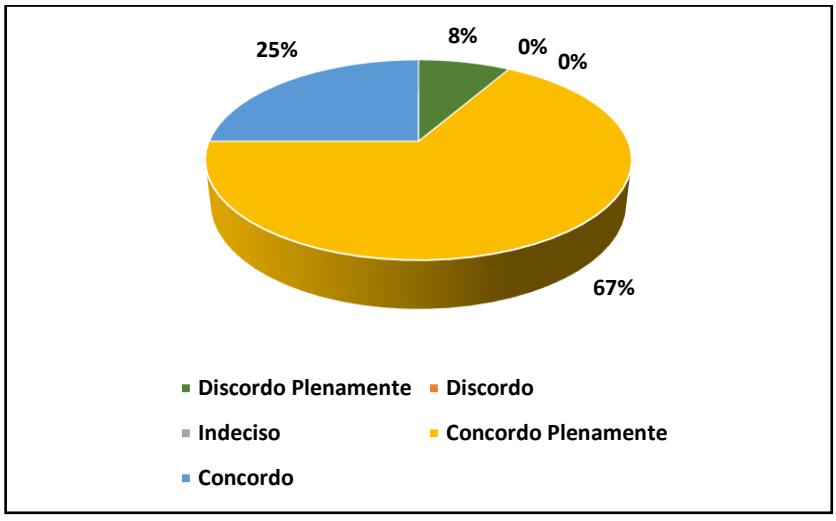
Gráfico 10. Importância que o entrevistado atribui a atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Em relação a afirmação de que o entrevistado atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação, apresentada no Gráfico 10, 50% dos(as) entrevistados discordaram plenamente, 25% apenas discordaram e outros 25% concordam plenamente, não havendo quem se manifestasse indeciso ou simplesmente concordasse.

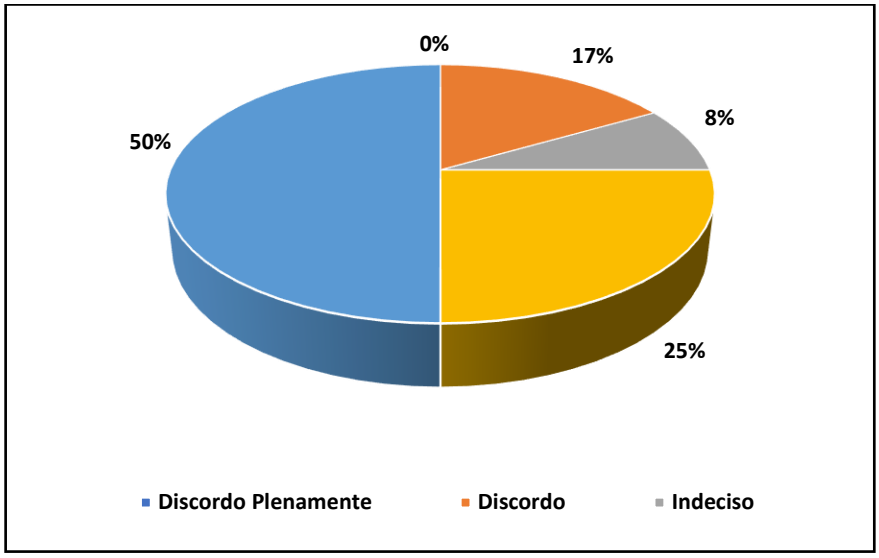
Gráfico 11. Conhecimento da UFAM em relação a todas as consequências institucionais de falhas de fiscalização nos contratos pelos gestores do ISB/AM.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Em relação a afirmação de que a UFAM conhece todas as consequências institucionais de uma falha de fiscalização dos contratos pelos gestores do ISB/AM, mostrada no Gráfico 11 acima, 67% dos(as) entrevistados(as) concordaram plenamente, 25% apenas concordaram e outros 8% discordam plenamente, não havendo quem simplesmente discordasse ou se manifestasse indeciso.

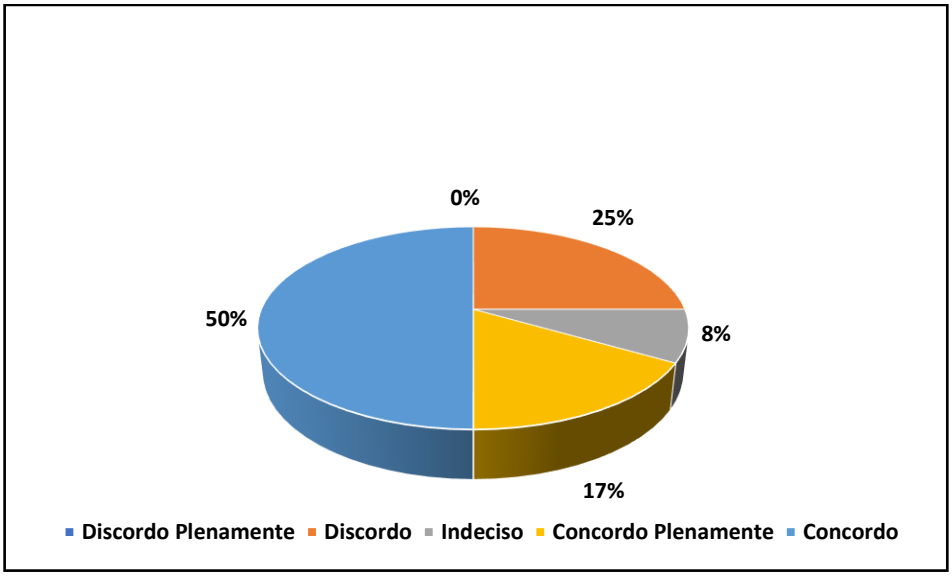
Gráfico 12. Conhecimento dos entrevistados sobre todas as consequências institucionais e pessoais de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Sobre a afirmação tratada no Gráfico 12 de que o(a) entrevistado(a) conhece todas as consequências, institucionais e pessoais, de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM, 50% deles(as) discordaram plenamente, 17% apenas discordaram, outros 8% se manifestaram indecisos e 25% concordaram plenamente, não havendo quem simplesmente concordasse.

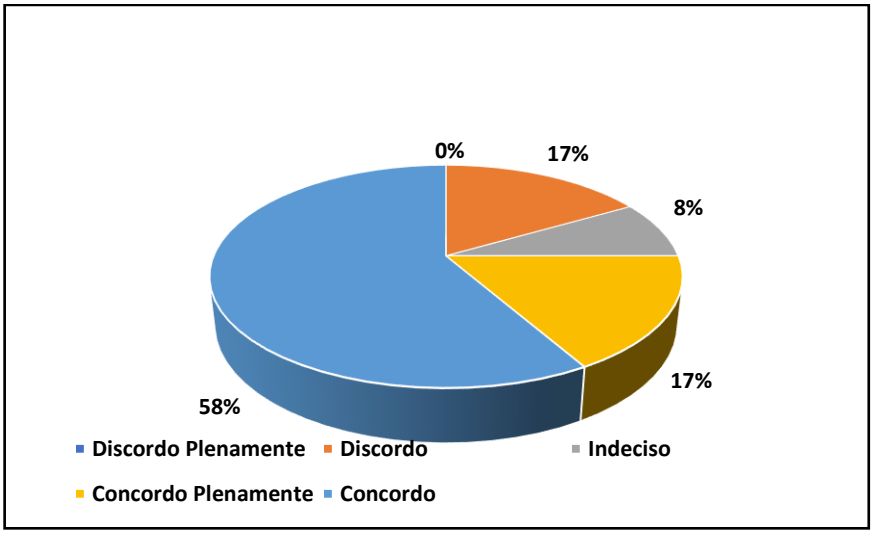
Gráfico 13. Conhecimento dos entrevistados sobre todas as consequências, para os fiscais, de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No Gráfico 13, em relação ao questionamento aos entrevistados sobre se têm ciência de todas as consequências, para os fiscais, de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM, 50% deles discordam plenamente; 25% apenas discordam; 8% se posicionaram como indecisos; 17% disseram concordar plenamente e nenhum dos entrevistados alegou apenas concordar.

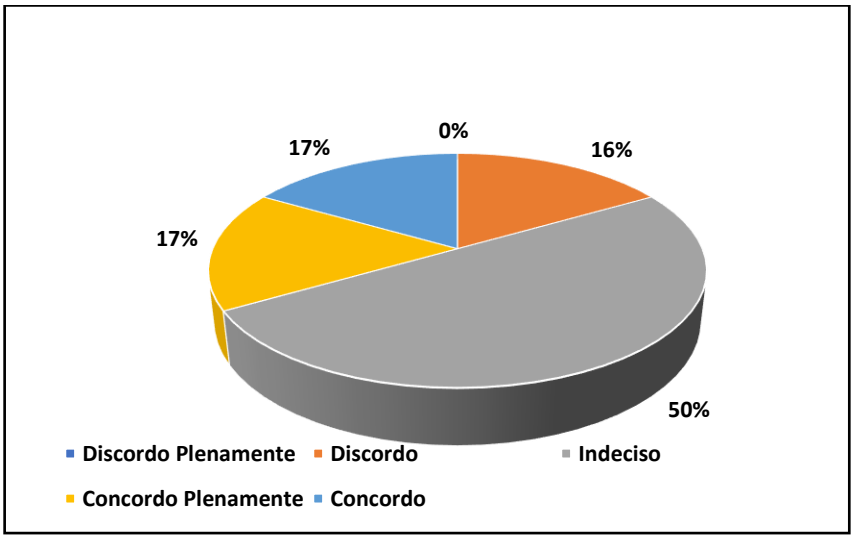
Gráfico 14. Conhecimento dos fiscais de contrato em relação a todas as consequências para a Instituição de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Perguntado aos fiscais de contrato sobre se conhecem todas as consequências para a Instituição de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM (Gráfico 14) 58% deles(as) responderam que discordam plenamente; 17% disseram apenas discordar; 8% manifestaram-se como indecisos e 17% disseram concordar plenamente. Nenhum dos(as) entrevistados(as) alegou simplesmente concordar.

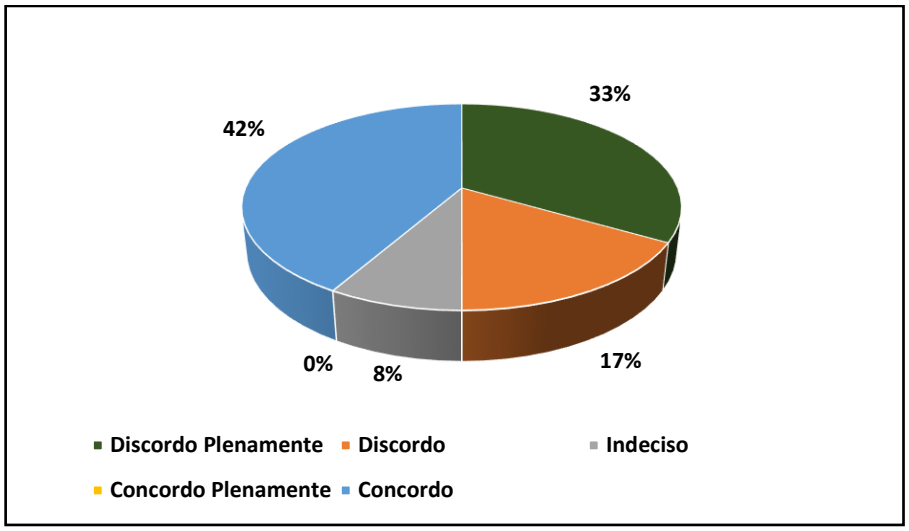
Gráfico 15. Conhecimento dos fiscais de contrato a todas as consequências, para si, de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O objeto da questão apresentada pelo Gráfico 15 diz respeito a indagação sobre se os fiscais de contrato conhecem todas as consequências, para si, de uma falha de fiscalização por partes dos gestores do ISB/AM. Como resposta, 17% dos(as) entrevistados(as) indicaram concordar plenamente; outros 17% indicaram simplesmente concordar; 16% disseram simplesmente discordar; enquanto 50% manifestaram-se como indecisos e não houve quem se manifesta-se como concordando plenamente.

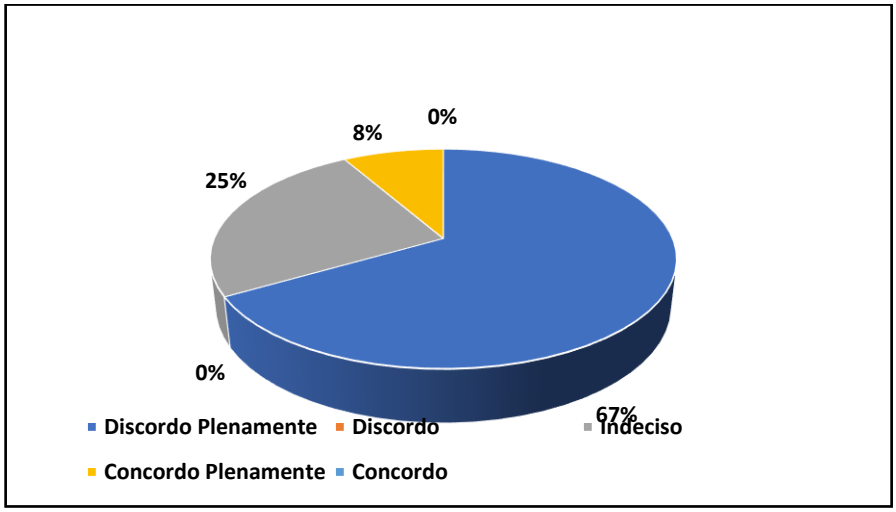
Gráfico 16. Familiaridade dos fiscais de contrato com as diretrizes e ferramentas apresentadas na IN 05/2017 para garantir uma gestão eficiente e transparente dos custos dos contratos.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No Gráfico 16, em relação ao questionamento sobre se os(as) entrevistados(as) estavam familiarizados(as) com as diretrizes de ferramentas apresentadas na Instrução Normativa nº o5/2017 para garantir uma questão eficiente e transparente dos custos dos contratos, segundo o Gráfico 14, um total de 42% dos(as) entrevistados(as) disse simplesmente concordar; 32% disseram discordar plenamente; 17% disseram simplesmente discordar e 8% se declararam indecisos. Nenhum dos entrevistados disse concordar plenamente.

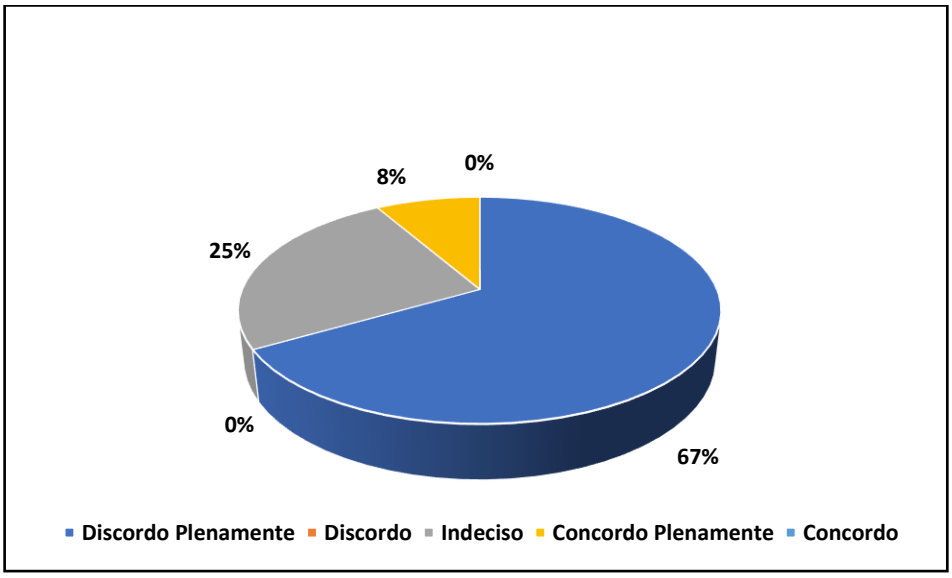
Gráfico 17. Visão dos fiscais de contrato em relação aos custos associados ao contrato.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O Gráfico 17 tratando do questionamento sobre se os fiscais de contrato têm uma visão clara dos custos associados ao contrato revelou que 25% dos(as) entrevistados(as) declararam-se indecisos; 8% disseram concordar plenamente e 67% disseram discordar plenamente. Não houveram manifestações alegando apenas concordar.

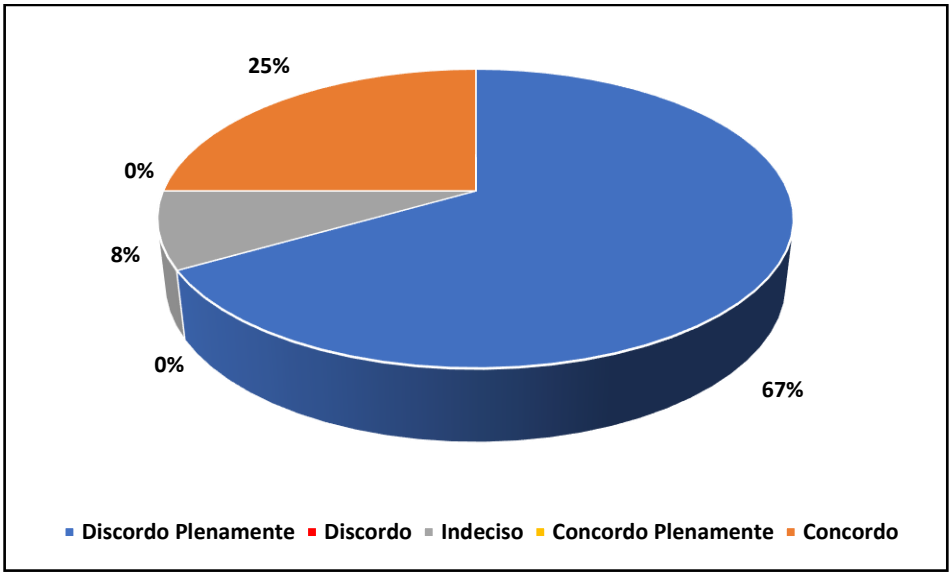
Gráfico 18. Conhecimento do percentual no orçamento do contrato que o gestor administra feito pelos fiscais de contrato.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O gráfico 18 tratando do questionamento sobre se os fiscais de contrato têm conhecimento do percentual, no orçamento, que o contrato por eles gerenciado representa obteve como resposta 8% dos(as) entrevistados(as) indicando concordarem plenamente; 67% manifestaram discordar plenamente, enquanto 25% manifestaram-se indecisos em relação ao que foi perguntado. Nenhum dos entrevistados(as) declarou simplesmente discordar, nem tampouco simplesmente concordar.

Gráfico 19. Medidas proativas tomadas para a redução de custos nos contratos administrados pelo gestor.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O gráfico 19 falando sobre se já foram tomadas algumas medidas proativas para redução de custo no contrato gerenciado pelo(a) entrevistado(a) mostra que 25% dos(as) entrevistados(as) concordam; 67% discordam plenamente e 8% se declararam indecisos. Não houve quem simplesmente discordasse nem quem tenha concordado plenamente.

4.4 Aplicação do Balanced Scorecard (BSC)

A Tabela 4, a seguir, apresenta a aplicação do BSC ao estudo de caso em contrato de limpeza e conservação do Instituto de Saúde e Biotecnologia.

Tabela 4. Aplicação do BSC

Perspectiva	Objetivo	Indicadores de Desempenho	Iniciativas Estratégicas
Financeira	Reduzir custos e otimizar a eficiência dos contratos de terceirização.	Percentual de redução de custos nos contratos de conservação e limpeza; Percentual do orçamento do ISB/UFAM destinado a esses contratos.	Implementar a metodologia de pagamento pelo fato gerador. Revisar periodicamente os contratos para identificar oportunidades de redução de custos.
Clientes	Melhorar a satisfação dos usuários com a qualidade dos serviços de	Nível de satisfação dos usuários; Feedback dos usuários sobre a	Realizar pesquisas de satisfação. Estabelecer canais de comunicação eficientes para feedback dos usuários.

	conservação e limpeza.	qualidade dos serviços.	
Processos Internos	Otimizar a gestão e fiscalização dos contratos.	Eficiência na gestão de contratos; Nível de conformidade com as normativas de fiscalização.	Capacitar gestores e fiscais de contratos. Implementar processos de fiscalização mais eficientes e alinhados com as normativas.
Aprendizado e Crescimento	Desenvolver competências e conhecimentos dos gestores e fiscais de contratos.	Nível de conhecimento sobre legislação e gestão de contratos; Efetividade dos programas de treinamento.	Criar programas de treinamento e desenvolvimento. Promover workshops e seminários sobre melhores práticas na gestão de contratos.

Fonte: Resultados da pesquisa (2024)

A análise dos resultados apresentados na Tabela 4, oferece uma visão das metas e estratégias delineadas em diversas perspectivas organizacionais. No âmbito financeiro, a busca pela redução de custos e otimização da eficiência nos contratos de terceirização é objetivada através de indicadores claros, como o percentual de redução de custos nos contratos e a parcela do orçamento destinada a esses contratos. As iniciativas estratégicas, como a implementação da metodologia de pagamento pelo fato gerador e a revisão periódica de contratos, evidenciam a busca por eficiência econômica.

No que tange à perspectiva dos clientes, a ênfase na melhoria da satisfação dos usuários com os serviços de conservação e limpeza é respaldada por indicadores objetivos, como o nível de satisfação e o feedback dos usuários. A implementação de pesquisas de satisfação e a criação de canais eficientes para o recebimento de feedback são estratégias alinhadas com o objetivo de aprimorar a qualidade dos serviços prestados.

Na perspectiva de processos internos, a busca pela otimização na gestão e fiscalização dos contratos é fundamentada por indicadores de eficiência na gestão e conformidade com normativas de fiscalização. As iniciativas estratégicas, como a capacitação de gestores e fiscais de contratos e a implementação de processos de fiscalização mais eficientes, refletem a preocupação com a conformidade e a efetividade na gestão contratual.

Por fim, a perspectiva de aprendizado e crescimento revela a atenção à capacitação dos gestores e fiscais de contratos, mensurada por indicadores de conhecimento sobre legislação e efetividade dos programas de treinamento.

As estratégias propostas, como a criação de programas de treinamento e a promoção de workshops e seminários, demonstram o compromisso com o desenvolvimento contínuo das competências necessárias para a gestão dos contratos. Dessa forma, a aplicação do BSC no estudo de caso proporciona uma abordagem alinhada com as metas organizacionais, evidenciando a integração de objetivos estratégicos em diferentes dimensões da gestão contratual.

4.5 Aplicação da Matriz GUT

A Tabela 5, a seguir, apresenta a aplicação da matriz GUT ao estudo de caso em questão.

Tabela 5. Aplicação da matriz GUT

Problema	G	U	T	Pontuação
Falta de Capacitação dos Servidores para Fiscalização	5	5	5	5 x 5 x 5 = 125
Falta de Suporte Técnico para Fiscais de Contratos	4	3	4	4 x 3 x 4 = 48
Desconhecimento dos Gestores Sobre os Impactos Orçamentários dos Contratos	3	2	3	3 x 2 x 3 = 18
Falta de Conhecimento Sobre Consequências de Falhas de Fiscalização	4	3	4	4 x 3 x 4 = 48

Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

Escala de Gravidade: (1) sem gravidade, (2) pouco grave, (3) grave, (4) muito grave, (5) extremamente grave. Escala de Urgência: (1) pode esperar, (2) pouco urgente, (3) urgente, (4) muito urgente, (5) precisa de ação imediata. Escala de Tendência: (1) não irá mudar, (2) irá piorar no longo prazo, (3) irá piorar no médio prazo, (4) irá piorar no curto prazo, (5) irá piorar rapidamente.

De acordo com a Tabela 5, a Matriz GUT revela desafios significativos enfrentados pela instituição no que tange à capacitação dos servidores para a fiscalização, suporte técnico para fiscais de contratos, conhecimento dos gestores sobre os impactos orçamentários dos contratos e o entendimento sobre as consequências de falhas na fiscalização. A falta de capacitação dos servidores para a fiscalização é identificada com uma gravidade, urgência e tendência máximas (5 em cada critério), resultando em uma pontuação GUT de 125. Este problema é crítico pois a ineficácia na fiscalização pode levar a falhas substanciais na execução dos contratos, necessitando de uma resolução imediata para evitar a deterioração da qualidade dos serviços contratados e o aumento dos riscos institucionais.

Por outro lado, a ausência de suporte técnico adequado para os fiscais de contratos, embora também muito grave (4), apresenta uma urgência (3) e uma tendência de que irá piorar no curto prazo (4), culminando em uma pontuação GUT de 48. Esta situação sugere que, a solução para este problema pode ser abordada com uma ligeira deferência em relação à capacitação dos servidores, sem, contudo, negligenciar seu potencial de prejudicar a gestão contratual a longo prazo.

Adicionalmente, o desconhecimento dos gestores sobre os impactos orçamentários dos contratos é avaliado com uma gravidade (3), uma tendência que irá piorar no médio prazo (3) e pouca urgência (2), refletindo uma pontuação GUT de 18. Este aspecto, embora menos crítico em comparação com os problemas de fiscalização e suporte técnico, destaca a necessidade de melhorar a compreensão dos gestores sobre a alocação de recursos e a eficiência orçamentária.

Finalmente, a falta de conhecimento sobre as consequências de falhas na fiscalização é avaliada como muito grave (4), tendência que irá piorar no curto prazo (4) e como urgente (3), alcançando uma pontuação GUT de 48. Este problema enfatiza a importância de conscientizar os fiscais e gestores sobre as implicações legais e administrativas de uma fiscalização inadequada, sublinhando a necessidade de ações educativas e formativas para mitigar os riscos associados.

Desta forma, a aplicação da Matriz GUT ao estudo de caso destaca a priorização crítica da capacitação dos servidores em fiscalização como o desafio mais premente, seguido pela melhoria do suporte técnico, conscientização sobre as consequências de falhas na fiscalização e, por último, o aprimoramento do conhecimento dos gestores sobre os impactos orçamentários dos contratos. Estas áreas de foco sugerem um caminho claro para a intervenção institucional, visando a otimização da gestão contratual e a mitigação de riscos operacionais e financeiros.

4.6 Plano de Ação elaborado com a ferramenta de qualidade 5W2H

Na tabela 6, a seguir, é apresentada a aplicação do 5W2H baseado nos desafios identificados:

Tabela 6. Plano de Ação utilizando a ferramenta 5W2H

Prioridade	Problema	What	Why	Where	When	Who	How	How Much
1	Falta de Capacitação dos Servidores para Fiscalização	Implementação de um programa de treinamento para capacitação dos servidores em fiscalização de contratos.	Para aumentar a eficácia na fiscalização dos contratos de terceirização, reduzindo falhas na execução.	Nas instalações do ISB/UFAM ou em ambiente virtual, dependendo da disponibilidade e das normas sanitárias.	No primeiro trimestre do ano seguinte.	Por uma equipe de especialistas em gestão de contratos e fiscalização, contratada ou da própria instituição.	Através de workshops, seminários e cursos EAD, utilizando materiais didáticos e estudos de caso relevantes.	Estimativa de custo baseada em cotações de serviços de treinamento e materiais didáticos.
2	Falta de Suporte Técnico para Fiscais de Contratos	Estabelecimento de uma linha de suporte técnico para fiscais de contratos.	Para prover assistência imediata em questões técnicas e legais, melhorando a qualidade da fiscalização.	Disponível remotamente, com acesso via telefone ou plataforma online.	Implementação até o final do segundo trimestre do ano seguinte.	Equipe interna de suporte técnico ou serviço terceirizado especializado.	Através de um sistema de ticket ou contato direto, com tempos de resposta definidos.	Dependerá da escolha entre solução interna ou terceirização do serviço.
3	Desconhecimento dos Gestores Sobre os Impactos Orçamentários dos Contratos	Realização de sessões de esclarecimento sobre gestão orçamentária e impactos financeiros dos contratos.	Para melhorar a tomada de decisão e planejamento orçamentário por parte dos gestores.	No local de trabalho ou em um ambiente virtual para maior acessibilidade.	Durante o segundo semestre do ano seguinte.	Por especialistas em finanças e orçamento da própria instituição ou consultores externos.	Utilizando apresentações, relatórios financeiros e ferramentas de simulação orçamentária.	Custo variável, dependendo da necessidade de contratar consultores externos.
4	Falta de Conhecimento Sobre Consequências de Falhas de Fiscalização	Desenvolvimento e distribuição de material informativo sobre as consequências de falhas na fiscalização.	Para conscientizar sobre a importância da fiscalização efetiva e suas implicações legais e administrativas.	Distribuição tanto no ambiente físico (impresso) quanto no virtual (e-mail, intranet).	Até o final do primeiro semestre do ano seguinte.	Responsabilidade do departamento de comunicação interna, com apoio jurídico.	Através de folhetos, vídeos educativos e webinars.	Custo associado ao desenvolvimento e distribuição dos materiais.

Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

A implementação de um programa de treinamento destinado a capacitar servidores em fiscalização de contratos é identificada como a prioridade máxima. Por exemplo, no portal de cursos do Governo Federal, há um curso a distância disponível para fiscais de contrato. Essa iniciativa visa aprimorar as habilidades e conhecimentos dos servidores, fortalecendo assim a eficácia na fiscalização de contratos públicos. Este enfoque é justificado pela necessidade crítica de aumentar a eficácia na fiscalização dos contratos de terceirização, visando a redução de falhas na execução. A escolha de realizar o treinamento tanto nas instalações do ISB/UFAM quanto em um ambiente virtual reflete uma adaptabilidade às condições variáveis, como a disponibilidade de espaço físico e as restrições sanitárias. A programação para o primeiro trimestre do ano subsequente e a responsabilidade atribuída a uma equipe de especialistas consistem em um planejamento temporal e de recursos humanos adequado. A metodologia proposta para o treinamento, que inclui workshops, seminários e cursos EAD, sugere uma abordagem integral com o objetivo de transmitir conhecimentos e habilidades relevantes.

Em seguida, o estabelecimento de uma linha de suporte técnico para fiscais de contratos aborda uma lacuna significativa na assistência imediata para questões técnicas e legais. A disponibilidade remota deste suporte, acessível via telefone ou plataforma online, é uma solução prática que reflete uma compreensão das necessidades operacionais contemporâneas. A implementação planejada até o final do segundo trimestre oferece um prazo razoável para a operacionalização deste serviço.

Como passo seguinte, a realização de sessões de esclarecimento sobre gestão orçamentária e impactos financeiros dos contratos é uma iniciativa para melhorar a competência em tomada de decisão e planejamento orçamentário dos gestores. A flexibilidade do local de realização das sessões, permitindo a participação tanto presencial quanto virtual, é uma estratégia inclusiva que maximiza o acesso. A dependência de especialistas em finanças e orçamento para conduzir essas sessões garante que as informações sejam precisas e relevantes.

Por fim, o desenvolvimento e a distribuição de material informativo sobre as consequências de falhas na fiscalização visam a conscientização crítica sobre a importância da fiscalização efetiva. A estratégia de distribuição dual,

tanto no ambiente físico quanto no virtual, garante uma ampla disseminação das informações. A responsabilização do departamento de comunicação interna, com apoio jurídico, assegura a precisão e a relevância do conteúdo.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

Conclui-se nesse trabalho dissertativo, que a Administração Pública utiliza-se cada vez mais de terceirização de suas atividades, priorizando nas suas atividades-fim, no intuito de reduzir a máquina pública, para que seus serviços tenham maior qualidade, observando os princípios da economicidade e eficiência, procurando meios mais econômicos e possíveis de alcançar suas metas com o menor custo possível, obtendo melhores resultados, onde essas contratações trazem responsabilidades a administração, imputando a mesma, a responsabilidade pelos encargos trabalhistas pela empresa terceirizada.

Os resultados da pesquisa indicam que os gastos com o serviço de conservação e limpeza predial representam um desafio, significativo, para a administração do ISB e para reduzi-los o Instituto deve buscar alternativas que garantam a melhorar eficiência daquele serviço, sem comprometimento da qualidade.

Destaca-se, ainda, que os custos associados à contratação de serviços de mão de obra terceirizada representam uma parcela substancial do orçamento alocado para o Campus (UFAM). Em média, mais de 30% dos recursos destinados a essas contratações são comprometidas pelo serviço de conservação e limpeza. Adicionalmente, o serviço de limpeza predial, individualmente, pode absorver de 20 a 40% do orçamento operacional das instalações, representando cerca de 6% da receita total da organização. Essa significativa contribuição para os gastos operacionais ressalta a importância estratégica de uma gestão eficiente e otimização desses serviços no contexto do Campus.

Nota-se que houve um aumento, contínuo, dos valores destinados ao pagamento dos contratos de conservação e limpeza predial, ao longo do período, com um aumento de 32,76% no orçamento de 2022, na comparação com o orçamento de 2020. Tal fato sugere a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre a eficiência e a gestão dos recursos destinados a esse serviço. A ausência de uma análise mais aprofundada sobre o aumento contínuo dos valores destinados aos contratos de conservação e limpeza

predial decorre da necessidade de uma investigação mais detalhada para compreender as razões subjacentes a esse incremento. A constatação de um aumento de 32,76% no orçamento de 2022 em comparação com o de 2020 é, sem dúvida, um indicativo relevante e sugere a urgência de uma avaliação minuciosa. No entanto, a complexidade desse fenômeno exige uma análise mais abrangente, que considere fatores como variações nos padrões de demanda, reajustes contratuais, escalonamento de serviços ou eventuais necessidades extraordinárias que possam ter impactado os custos. Para proporcionar uma compreensão completa, é imperativo conduzir uma análise mais detalhada que inclua uma revisão contratual, uma avaliação dos serviços prestados em relação aos custos e a identificação de possíveis oportunidades de otimização. Essa abordagem mais abrangente assegurará uma interpretação precisa do aumento orçamentário e possibilitará a formulação de estratégias eficientes para a gestão futura desses recursos.

Com o propósito de atender ao objetivo principal estabelecido para esse estudo foi necessário analisar os procedimentos de contratação de serviços de conservação e limpeza, verificando todos os fatores de custos na contratação para adoção de medidas, no sentido de sua mitigação e da consequente redução dos custos. Nessa perspectiva buscou-se apoio na Instrução Normativa 05/2017 para identificação dos instrumentos de pagamento capazes de reduzir os custos da contratação daquele serviço para o ISB.

O estudo de caso teve como ponto central a análise da gestão de contratos e os fatores de aumento de custo, especificamente, no contrato de conservação e limpeza do ISB. Para a análise da gestão do referido contrato, aplicou-se um questionário com perguntas próprias sobre o contrato de conservação e limpeza, bem como perguntas direcionadas a gestão de contratos com base na Instrução Normativa 05/2017.

A partir das respostas obtidas por meio das entrevistas com os fiscais de contratos, observou-se que a fiscalização tem sido realizada com ênfase no formalismo, no sentido de atender a rotina relativa às atividades diárias da gestão do contrato, deixando de priorizar a busca por elementos normativos que favoreçam a redução de custos. Observou-se, também, que a maior parte dos gestores de contrato não tem a visão da representatividade do valor do contrato de conservação e limpeza no orçamento do campus (UFAM) e a falta

dessa visão, aliada a inexistência de uma capacitação direcionada à gestão de custos, impedem que os fiscais se utilizem dos recursos adequados para a obtenção de uma efetiva redução de custos em relação aos contratos sob sua gestão.

Após o perfeito entendimento sobre a metodologia do cálculo envolvido na contratação do serviço de conservação e limpeza, buscou-se identificar os custos e sua proporcionalidade, dentro da contratação daquele serviço para, na sequência, proceder a devida análise, a luz do que determina a Instrução Normativa 05/2017, sobre quais seriam as medidas adequadas para uma apropriada gestão de custos, na contratação dos já mencionados serviços de conservação e limpeza.

No caso do contrato objeto da pesquisa, foi possível identificar que a adoção de uma nova metodologia de pagamento, baseada no pagamento pelo fato gerador, pode gerar uma redução significativa de custos, pois com essa nova metodologia a administração paga, apenas, pelos custos efetivos incorridos dentro de um determinado mês evitando, dessa forma, o pagamento de custos provisionados na planilha da contratada que, na maioria das vezes, não são incorridos e que, mesmo assim, a empresa contratada acaba recebendo, configurando-se em uma parcela, efetiva, de lucro para a mesma.

A análise do contrato em questão destaca a relevância de ferramentas de gestão, como o Balanced Scorecard, para abordar e otimizar os custos associados. A implementação de uma nova metodologia de pagamento, alinhada com os princípios do BSC, pode ser cooperativa para a administração pública.

A abordagem centrada no pagamento pelo fato gerador não apenas oferece uma visão mais precisa dos custos reais incorridos, mas também contribui para a transparência e eficiência financeira. Além disso, a aplicação de técnicas como o 5W2H e a matriz Gut ao longo do processo de análise proporciona uma compreensão ampla e estruturada das mudanças propostas, permitindo uma implementação mais diligente e alinhada aos objetivos estratégicos.

A Matriz GUT proporcionou uma visão objetiva dos problemas identificados, permitindo a classificação de cada problema com base em sua gravidade, urgência e tendência, o que facilitou a identificação das áreas

críticas que demandavam intervenção imediata. Essa análise permitiu que a administração do ISB direcionasse seus esforços e recursos para resolver os problemas mais urgentes e impactantes, garantindo uma abordagem estratégica e eficaz na gestão de contratos.

Além disso, a matriz GUT forneceu uma base para o desenvolvimento de planos de ação e estratégias de melhoria, ajudando a equipe responsável a priorizar suas atividades e alocar recursos de forma mais eficiente.

Essas ferramentas, quando utilizadas de maneira integrada identificam oportunidades de redução de custos, tal como promovem uma gestão mais eficiente e orientada para resultados, que direcionam para o sucesso de contratos e operações na esfera pública.

Em termos práticos, na comparação entre os pagamentos do contrato de conservação e limpeza do ISB, efetuados com base no modelo vigente e o que deveria ser pago com a adoção da nova metodologia de pagamento pelo fato gerador, proposta pela IN nº 5/2017, ao longo de 60 meses seria possível alcançar uma economia da ordem de R$262.000,00 em plena sintonia com os princípios da eficiência, eficácia e economicidade que devem nortear as ações de toda e qualquer órgão ou instituição que mantém suas atividades a partir do financiamento de recursos públicos.

A ferramenta 5W2H desempenhou um papel fundamental na definição e implementação das ações necessárias para a melhoria da gestão de contratos terceirizados no ISB. Ao responder às perguntas "o quê", "por quê", "onde", "quando", "quem", "como" e "quanto", a equipe responsável pôde estabelecer planos de ação claros e detalhados.

Isso proporcionou uma compreensão dos problemas identificados e das medidas necessárias para resolvê-los, garantindo que cada passo fosse planejado e executado. Através do 5W2H, foi possível definir responsabilidades, estabelecer prazos e alocar recursos de forma eficiente, promovendo uma abordagem sistemática e orientada para resultados na gestão de contratos no ISB. Essa ferramenta permitiu que a equipe acompanhasse de perto o progresso das iniciativas de melhoria, garantindo que todas as ações fossem executadas conforme planejado e contribuíssem efetivamente para o aprimoramento da gestão contratual.

Já ao adotar os princípios fundamentais do Lean, como a busca contínua pela eficiência, eliminação de atividades que não agregam valor e melhoria contínua, a equipe responsável pôde identificar áreas de ineficiência e implementar medidas para otimizar os processos existentes. Através da análise dos fluxos de trabalho e da identificação de atividades redundantes ou desnecessárias, foi possível simplificar e racionalizar as operações de contratação, reduzindo o tempo e os recursos necessários para realizar tarefas específicas.

Além disso, a metodologia Lean enfatizou a importância do envolvimento e capacitação dos colaboradores, promovendo uma cultura organizacional voltada para a melhoria contínua e a excelência operacional.

Os dados apresentados são exemplos de como a adoção de ferramentas de mitigação de riscos e redução de custos podem proporcionar ao ISB uma economia significativa no pagamento dos contratos de conservação e limpeza. Os resultados obtidos na pesquisa, mensurados por meio da análise de documentos dos referidos contratos, podem servir de parâmetro para que aquele Instituto adote medidas no sentido de capacitar seus gestores a buscarem, incessantemente, por instrumentos de gestão e redução de custos a serem utilizados na celebração dos futuros contratos.

Considerado o fato de que a atuação dos agentes públicos deve primar, sempre, pelos princípios da eficiência, eficácia e economicidade, a aplicação dos questionários aos gestores de contrato de conservação e limpeza do ISB deixou mais do que evidente que tais servidores, não possuem conhecimento sobre as ferramentas de gestão de custo, assim como não possuem a necessária percepção dos impactos de seus contratos no orçamento daquele Instituto. Acrescenta-se a esse fato, a ausência de orientações, modelos, manuais, disseminação de boas práticas e exemplos para auxílio à tomada de decisão sobre gestão de custo e planejamento, adequado, para contratação do serviço de conservação e limpeza.

Tais fatores acabam por gerar situações nas quais os contratos firmados deixam de considerar as ferramentas disponibilizadas na IN nº 5/2017, próprias para a redução de custo e, esse fato, produz a decorrência de que, a cada ano, os contratos apresentam aumentos em seus percentuais, em relação ao

orçamento para o custeio da universidade (UFAM), tornando-o insuficiente, a ponto de inviabilizar a sua atividade fim.

A gestão de contratos é uma ferramenta essencial para a Administração Pública, pois permite garantir a efetividade dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a redução de custos.

No caso do contrato do serviço de conservação e limpeza do ISB, fonte da pesquisa, foi possível identificar que a adoção de uma nova metodologia de pagamento, baseada no pagamento pelo fato gerador, poderia gerar uma redução significativa dos custos.

Atualmente, os eventos provisionados na planilha de custo da proposta comercial da empresa vencedora, independentemente de sua ocorrência, são pagos mensalmente a contratada. Isso significa que a Administração Pública acaba pagando por custos que podem não se concretizar, como valores para rescisão, ausências legais e auxílios maternidade e paternidade. Isso significa dizer que apesar de seu potencial capacidade de oferecer vantagens, os processos de terceirização de mão de obra também são capazes de transferir para a Administração Pública parcela considerável dos riscos com os quais as empresas contratadas deveriam arcar sozinhas, como os débitos trabalhistas e previdenciários pendentes de pagamento.

A rotineira utilização de ferramentas de gestão de contratos como o Fato Gerador possui a capacidade de reduzir, significativamente, os riscos da absorção, pela Administração Pública, de encargos que, originalmente, são da responsabilidade das empresas contratadas, além de permitir a concretização dos objetivos de órgãos ou instituições públicos, aprimorando a qualidade de seus serviços.

Com base nos resultados apresentados pela pesquisa, evidenciou-se o fato de que, de modo geral, os gestores dos contratos de mão de obra não se utilizam do instituto do Fato Gerador, em parte, devido ao seu próprio despreparo, mas também em razão da maior complexidade de operacionalização dessa metodologia pelos órgãos públicos.

Ao avaliar o processo de contratação dos serviços e investigar os fatores que contribuem para o aumento dos custos nos Contratos de Prestação de Serviços de Conservação e Limpeza do ISB/UFAM, observou-se que as

ferramentas de gestão de custos desempenharam um papel colaborativo na identificação e compreensão desses fatores.

A implementação da nova metodologia que emprega o instrumento fato gerador revelou-se promissora, fornecendo uma abordagem promissora na gestão de contratos terceirizados. As mudanças nos procedimentos administrativos, alinhadas à Instrução Normativa 05/2017, destacaram a gestão de custos na administração de contratos, contribuindo para uma abordagem mais eficiente. Nesse contexto, a ferramenta de pagamentos do fato gerador mostrou-se relevante e aplicável, sugerindo sua adoção futura como uma prática para gestão de custos em contratos similares. Dessa forma, os objetivos específicos propostos foram alcançados, evidenciando a utilidade das ferramentas de gestão de custos no contexto da administração do contrato de serviços de limpeza no ISB/UFAM.

Ademais, a gestão de contratos, no âmbito do contrato de limpeza e conservação do Instituto de Saúde e Biotecnologia, emerge como um elemento pivotal para a redução de custos. Do ponto de vista social, a administração desses contratos não apenas assegura ambientes seguros e salubres, mas também consolida o compromisso institucional com o bem-estar dos colaboradores e usuários. De maneira econômica, a eficiente gestão de recursos inerente a essa prática traduz-se em economias substanciais, fortalecendo a viabilidade financeira da instituição. No domínio do conhecimento, a contínua análise e otimização dos contratos refina as práticas de limpeza, e também geram percepções propícias à inovação, contribuindo, assim, para o avanço interno e a excelência operacional da instituição. Este enfoque estratégico na gestão de contratos atende aos imperativos operacionais, além de conferir significativos impactos sociais e econômicos, demonstrando a pertinência e abrangência dessa prática no contexto organizacional.

5.2 Recomendações

Com base nas conclusões da pesquisa, são feitas as seguintes recomendações:

a) Revisão Contratual com Base na Efetiva Ocorrência de Custos:

Avaliar a possibilidade de revisar o contrato de limpeza considerando a baixa incidência de eventos como rescisões e reposição de profissionais ausentes durante a execução do contrato. Pode-se considerar uma abordagem mais flexível, na qual os custos associados a esses eventos sejam aplicados somente quando ocorrerem, em vez de serem incorporados ao preço final do contrato independentemente da ocorrência.

b) Benchmarking e Compartilhamento de Boas Práticas:

Realizar um estudo de benchmarking para identificar práticas adotadas por outras universidades ou instituições semelhantes na otimização da contratação de serviços de limpeza. Compartilhar boas práticas pode proporcionar outas percepções para otimizar custos, melhorar eficiência e estabelecer critérios mais precisos para a formação de preços, considerando as características específicas do ISB.

c) O ISB deve adotar a metodologia de pagamento pelo fato gerador para as futuras contratações do serviço de limpeza.

d) O ISB deve capacitar os fiscais de contrato para que eles conheçam as ferramentas e metodologias de redução de custo implementadas na IN 05/2017.

Sugestão de melhorias nos métodos de contratação e na eficiência de contratos são relevantes para o bom uso dos recursos públicos, além de impactar os setores envolvidos. A Administração Pública tem o dever buscar formas de aumentar sua eficiência, seja avaliando maneiras diferentes de obter o mesmo serviço com custos menores, conhecendo as causas dos custos, utilizando-se do *benchmarking* para propor melhorias, avaliando o resultado e o desempenho alcançados, alterando métodos que não funcionam mais.

REFERÊNCIAS

ABUTABENJEH, Sawsan; RENDON, Rene G. **Procurement and contract management deficiencies:** analysis of state audit reports. International Journal of Public Sector Performance Management, v. 11, n. 1, p. 81-107, 2023. Disponível em: https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJPSPM.2023.128537. Acesso em: 20 fev. 2024.

ALMEIDA, Ítalo D'Artagnan. **Metodologia do trabalho científico**. Recife: UFPE, 2021.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.73, p.127-152, Nov. 2022.

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situações de emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios,** São Paulo, v.1, n.2, p.40-60, 2020.

ANJO, Beatriz Godinho. **Implementação de Ferramentas e Métodos Lean na Gestão da Manutenção dos Helicópteros da Marinha Portuguesa**. 2021. Tese de Doutorado. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/38073. Acessado em 12 de mar.2024

ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. **Receita Própria no financiamento das universidades federais brasileiras**. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190608. Acesso em: 05 fev. 2023

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: ENAP, 2018.

BECKER, Daniel Elias. **Percepção de contadores sobre o alinhamento entre a formação universitária, o ingresso e a atuação profissional no serviço público**. 2023. 91f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

BORTOLINI, Rafael Fazzi *et al*. Lean Startup: a comprehensive historical review. **Management Decision**, v. 59, n. 8, p. 1765-1783, 2021. Disponível em: https://re.public.polimi.it/bitstream/11311/1121660/1/MD%20Manuscript.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

BOURNE, M.; MELNYK, S.; BITITCI, U. S. Performance measurement and management: theory and practice. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 38 n. 11, p. 2010-2021, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do** Brasil. Brasília/DF. Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 1º abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/legislacao/. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5**, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. Apresentação da IN-ENAP. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/INservios_CAPACITAO_28.06.17.-1.0.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37 da Constituição Federal e institui as normas para licitação e contratos da Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, de 05 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei n.º 9.632**, de 7 de maio de 1998b. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.632%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%201998&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20de,fundacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n° 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Lei dos Sistemas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.468,** de 20 de junho de 2002. Altera Lei 4.069-A/1962, dando nova denominação a Universidade do Amazonas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10468.htm#:~:text=LEI%20No%2010.468%2C%20DE,denomina%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Universidade%20do%20Amazonas.&text=.%22%20(NR)-, nov Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 2 de janeiro de 1974, que dispõe sobre trabalho temporário. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento** - MTO-02. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MOG. 2021.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 18**, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18_97.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa Nº 05**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 1º abr. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v.73, n.6, p.53-87, 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Eds.). **Reforma 92 do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, p.21-38. 2015.

CANUTO, Francisco Ebison Souto; CAVALCANTE, Marcos André Damasceno. Quantificação da mão de obra terceirizada por meio da utilização da análise multivariada da dados: uma proposta para a administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, v.3, n.1, p.1-18, jul./dez. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. **Resolução nº. 1.366**/11. Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público. 2011. Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/Default.aspx. Acesso em: 30 mar. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.136.** Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. NBCs T 16.1 a 16.11/Brasília: 2008. Disponível em: https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1136_2008.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

COSTA, Raquel Priscyla da Silva. **Planejamento e gestão orçamentária e financeira**. Brasília: Ministério da Educação, 2021.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. Tradução de Dirceu da Silva e Sandra Mallmann da Rosa. 6.ed. Porto Alegre: Penso, 2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: LTR, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35.ed. São Paulo: Forense, 2022.

DRUCK, Graça. A Indissociabilidade entre precarização social do trabalho e terceirização. In: DRUCK, Graça. **Precarização e terceirização**: faces da mesma realidade. São Paulo: Sindicato dos Químicos-SP, 2016ª

FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; SILVA, Roberta Cruz da. Possíveis inconstitucionalidades na regulamentação da terceirização de serviços na administração pública federal: limites e perspectivas do decreto nº 9507/2018. **Revista de Direito Brasileira**, v. 25, n. 10, p. 17-34, 2020. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/5741/5062. Acesso em: 05 fev. 2024.

FERLIE, Ewan; ONGARO, Edoardo. **Strategic management in public services organizations:** Concepts, schools and contemporary issues. 2ª ed. Routledge, 2022.

FERRAZ, Rita Campos. **Aplicação de ferramentas Lean para a melhoria da organização de um armazém de acessórios de uma empresa têxtil**. 2021. Tese de Doutorado. Universidade do Minho (Portugal). Disponível em: https://www.proquest.com/openview/d7f31b3cb066111a9af0fe8badc4597b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acessado em 13 de mar. 2024

FERREIRA, Adriana Santos. **Aplicação do sistema de custeio na empresa Tridec, Lda**: estudo de caso. 2019. 95f. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Coimbra, 2019.

FONSECA, Karoane Leitao; CERQUINHO, Kleomara Gomes. Captação de recursos extraorçamentários na ufam: Um estudo de viabilidade. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, vol. 11, p. 5. 2021.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. **Gestão de custos**: uma visão integradora e prática dos métodos de custeio. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira. **Terceirização na administração pública**: boas práticas e atualização à luz da nova lei de licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FORWARD, Charting A. Path. **The AEI-Brookings Working Group Report on Paid Family and Medical Leave.** 2018. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/09/The-AEI-Brookings-Working-Group-Report-on-Paid-Family-and-Medical-Leave.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

FOSSATI, Gustavo; PAULA, Daniel Giotti de. **Tributação da economia digital na esfera internacional**. Rio de Janeiro: FGV Direito, 2022.

FRANCA, E.P. A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova SEGES/MP nº 5/2017. In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (Coord.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.159-181.

FREITAS FILHO, Roberto Carvalho de; XAVIER JÚNIOR, Antônio Erivando; RÊGO, Thaiseany de Freitas; MOTA, Renato Henrique Gurgel; MEDEIROS, Kerginaldo Nogueira de. Custos no setor público: uma proposta de implantação do sistema de custos da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. In: Congresso Brasileiro de Custos, 29, 2022, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: ABC, 2022.

FURTADO, Madeline Rocha, *et al*. Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública. 2019. **Fórum.** Disponível em: https://digital.editoraforum.com.br/livro/gestao-de-contratos-de-terceirizacao-na-administracao-1194/7. Acesso em 06 fev. 2023

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria - sistema - processo. grupo GEN, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, Ana Flávia Faria; LEAL, Edvalda Araújo. Utilização da gestão de custos em micro e pequenas empresas: um estudo com empresas do Programa Empreender. In: Congresso UFU de Contabilidade, I. 2018. **Anais** [...]. Uberlândia, MG, 2018.

GONZALEZ, Laura Ribeiro. **Proposta de melhoria das práticas de gestão de projetos de implantação de sistemas de informação**. 2021. Tese de Doutorado. Disponível em:

https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/77759. Acessado em 12 de mar. 2024

GUERRA, E. M.; D'AMATO, M. C. Terceirização na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.34, n.4, p.27-41, 2017.

HAYMOND, Jeffrey E.; RICE, Whitton A. Lean Startup: A Bridge between Austrian Views of Entrepreneurship. **Journal of Private Enterprise**, v. 37, n. 4, p. 61-76, 2022. Disponível em: http://journal.apee.org/index.php/ajax/GDMgetFile/2022_Journal_of_Private_Enterprise_Vol_37_No4_WINTER_parte4.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

JACKSON, C. Kirabo; WIGGER, Cora; XIONG, Heyu. Do school spending cuts matter? Evidence from the Great Recession. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 13, n. 2, p. 304-335, 2021. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20180674. Acesso em: 20 fev. 2024.

KAPLAN, R. S., & NORTON, D. P. The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance. **Harvard Business Review**, 1 ed. 1992.

LAGO, Bruna Renata; STEFANELLI, Douglas Cavalcanti; PELECH, Eduardo Santana. **Modelo de otimização em um setor de facilities**. Universidade Positivo. 2021.

LAPUENTE, Victor; VAN DE WALLE, Steven. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 461-475, 2020. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12502. Acesso em: 20 fev. 2024.

LEMOS, Patrícia Helena Murta. **Gerenciamento de riscos em contratos públicos de terceirização de serviços de limpeza**. 2016. 135f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2016.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

LIMA, Roseane Ferreira; REINALDO, Juliane Cunha; ROBERTO, José Carlos Alves; BARROSO, Yuri Yves Garcia; CAVALCANTE, Zuila Paulino. A gestão estratégica de custos como ferramenta gerencial em empresas prestadoras de serviços contábeis. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento,** [*s.l.*], v.5, n.7, p.40-53, Nov. 2022.

LOOS, Mauricio Johnny; RODRÍGUEZ, Carlos Manuel Taboada. **Logística interna lean: método para avaliação de práticas lean na logística interna de empresas industriais**. Editora Appris, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. Salvador: JusPODIVM, 2022.

MAHLAHA, K.; SUKDEO, N.; MOFOKENG, V. A lean 7S methodology framework to improve efficiency and organizational performance: a review study in an SME organization. In: **International Conference on Industrial Engineering and Operations Management.** p. 9-12. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/download/76298225/34.pdf. Acesso em: 19 fev. 2024.

MARTIN, Michelle Fernanda. **Gerenciamento de riscos aplicado à contratação e gestão contratual de serviços terceirizados de limpeza em uma instituição pública de ensino**. 2020. 115f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda / RJ, 2020.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, João Cubas; FERNANDES, William Leal Colaço; BRUN, Sergio Adelar. Orçamento público e universidade: uma análise da relação entre gasto público e qualidade de ensino. **Gestus**, Matinhos, v.2, p.1-15, 2019.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS, Francisco Regilson Pinho de; REIS, Dércio Luiz. Gestão de contratos e sua aplicação como instrumento de redução de custo: planejamento e fiscalização dos recursos públicos. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v.11, n.232, p.1-24, 2023.

MAUSS, Cezar Volnei; SOUZA, Marcos Antônio. **Gestão de custos aplicada ao setor público**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Licitação: aplicação de normas do Decreto-lei 200, de 1967, aos municípios: do objeto licitável. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura,** Brasília, v.3, n.9, p.353-363, jun. 2019.

MELO, Katia Nonato de. Gestão e fiscalização dos contratos públicos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v.2, n.1. p.484-495, Set. 2017.

MENDONÇA, Francisco Moisés da Cruz. **Aplicação de conceitos Lean no planeamento e compra de produtos químicos numa empresa de lentes oftálmicas**. 2021. Tese de Doutorado. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/38073. Acessado em 13 de mar. 2024

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; OLESCZUK, Dione Soutes. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v.69, n.3, p.63-82, Jul. 2018.

MINEIRO, Márcia; SILVA, Mara A. Alves; FERREIRA, Lúcia Gracia. Pesquisa qualitativa e quantitativa. **Momento Diálogos em Educação**, [s.l.], v.31, n.3, p.201-218, set./dez. 2022.

MORETTINI, Roberta Nobili Menzio Ramos. A atual busca pela qualidade dos gastos públicos relacionados às despesas primárias discricionárias. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v.22, n.3, p.1-30, 2022.

MURAD, Cristina Graziele Chagas. **A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma Universidade Federal.** 2019. Disponível em: https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1478. Acessado em 28 de fev. 2024

NAKAGAWA, Masayuki. **Gestão estratégica de custos**: conceito, sistemas e implementação. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Iasmin Constantino Barbosa; OLIVEIRA, Luciana Bazante de. Implantação de ferramentas da qualidade na melhoria do processo produtivo em uma panificadora. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, v. 5, n. 4, p. 88-95, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.25286/repa.v5i4.1345. Acessado em 13 de mar. 2024

NASCIMENTO, José Orcelio; ANDRADE, Yanara Raquel Duarte; ZITTEU, Marcus Vinicius Moreira; LUGOBONI, Leonardo F. Sistemas de informações de custos do Governo Federal: uma análise da implantação na Advocacia Geral da União. **Revista da AGU**, Brasília, v.18, n.2, p.169-192, abr./jun. 2019.

NASCIMENTO, Tatiane do. **Identificação das boas práticas de contratação de Serviço de limpeza nas unidades do IFMT.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense (UFF). Volta Redonda – RJ. 2021. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/handle/1/22324. Acesso em: 20 fev. 2024.

NIVEN, P. R. **Balanced Scorecard Step-by-Step**: Maximizing Performance and Maintaining Results. 2 ed. John Wiley & Sons. 2005.

NOVASKI, Vanessa; FREITAS, Jéssica Lopes; BILLIG, Osvaldo Alencar. Aplicação de matriz GUT e gráfico de pareto para priorização de perdas no processo produtivo de uma panificadora. **International Journal of Development Research**, v. 10, n. 11, p. 42203-42207, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Osvaldo-Billig/publication/348691060. Acessado em 12 de mar. 2024

OLIVEIRA, Wanderson Fernandes Modesto; LEONE, Rodrigo José Guerra; SOUZA, Lieda Amaral. As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal. **Administração Pública e Gestão Social**. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5582. Acesso em: 05 fev. 2023

PACHECO, Ezequiel Nunes; KRONBAUER, Clóvis Antônio; LEITE, Edileia Gonçalves; DANTAS, Vilmar Secundina. Terceirização de serviços no setor público: uma análise sob a ótica da teoria dos custos de transação. In: Congresso Brasileiro de Custos, 25, 2018, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, ES: CBC, 2018.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Edgard Blücher, 2017.

PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. **Os limites de controle do Tribunal de Contas da União:** uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – CE. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51388. Acesso em: 21 fev. 2024.

PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do; GUIDO, Rodolfo Victório Carvalho; TEIXEIRA. Hélio Janny; RIBEIRO, Evelyn Ebling Mac Kay. Reduzindo os custos das contratações de serviços terceirizados com planejamento, inovação e produtividade. In: Congresso de Gestão Pública, 9, 2016, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: CONSAD, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 42. ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2017.

RAPOSO, Beatriz Silva Falcão Gonçalves et al. **Utilização de ferramentas da qualidade na melhoria do desempenho da produção de masterbatches**. 2021. Tese de Doutorado. Instituto Superior de Engenharia de Lisboa. Disponível em: https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/13862.Acessao em 12 de mar. 2024

RODRIGUES, Tobias Abich; VIEIRA, Kelmara Mendes; ALVARENGA, Samia. Proposição de melhorias na gestão de contratos voltados para o serviço de fornecimento de refeições em restaurantes universitários. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/60432. Acessado em 12 de mar. 2024

RUBIN, Irene S. **The politics of public budgeting:** Getting and spending, borrowing and balancing. 9 ed. CQ Press, 2019.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SANTOS, Alexandre Rodrigues; BARBOSA, Flávia Lorenne Sampaio; MARTINS, Daniel Felipe Victor; MOURA, Heber José de. Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, [*s.l.*], v.9, n.4, p.276-285, out. 2017.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SÖTHE, Ari; KREUZBERG, Fernanda. Custos no setor público: análise dos artigos posteriores a publicação estudo n° 12 do IFAC. **CAP Accounting and Management**, [*s.l.*], v.6, n.6, p.186-201, 2016.

SILVA, Carlos Guardado da. **Investigação documental**. Manual de Investigação Qualitativa: Conceção, Análise e Aplicações, p. 103-123, 2021. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/handle/10451/55961. Acessado em 28 de fev. 2024

SILVA, José Maria Alves da. Administração pública e cultura patrimonialista. **Práticas de Administração Pública**. Santa Maria, v.1, n. 1, p. 25-41, 2017.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho. **Orçamento e finanças governamentais.** Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador – BA. 2019. E-book.

SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho; CERQUEIRA, Anderson José Freitas de. **Contabilidade governamental**. Salvador: UFBA, 2020. FR

SINGULANO, Yara Lopes; CASTELARI, Michelle Cristiana Ferreira; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Terceirização de serviços públicos: reflexões de um metaestudo. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1041-1073, 2022.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública:** de acordo com as normas internacionais aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC). 5.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SOUZA, Mislane Ferreira de; SILVA, Lidiane dos Santos. Contabilidade de custo: um estudo na administração pública. **Revista São Luís Orione**, Araguaina, v.1, n.14, p.1-19, 2019.

SOUZA, Vanderson Guimarães de *et al.* **A aplicação da metodologia DMAIC no processo de satisfação dos clientes e seu impacto nos resultados financeiros em uma agência bancária:** uma aplicação da metodologia DMAISC. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/13565. Acessado em 13 de mar. 2024

TOMAZ, Andrieli Pereira *et al.* Aplicação De Elementos Estatísticos Como Indicativo De Qualidade Na Fabricação De Tintas. **Revista Vincci-Periódico Científico do UniSATC**, v. 4, n. 1, p. 160-184, 2019. Disponível em: https://revistavincci.satc.edu.br/index.php/Revista-Vincci/article/view/161. Acessado em 12 de mar. 2024

TURE, Vanessa Stevan. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos. 2020. Disponivel em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12734. Acessado em 12 de mar.2024

TURE, Vanessa Stevan. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão de processos. **Revista do Serviço Público (Civil Service Review)**, v. 73, n. 3, 2022.

VEIGA, Windsor Espenser; SANTOS, Fernando de Almeida. **Contabilidade de custos**: gestão em serviços, comércio e indústria. São Paulo: Atlas, 2017.

VENTURA, Katia Sakihama; SUQUISAQUI, Ana Beatriz Valim. Aplicação de ferramentas SWOT e 5W2H para análise de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos urbanos. **Ambiente construído**, v. 20, p. 333-349, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ac/a/PjBPmYbmRGHktMHzFPzfV9t/?format=html&lang=pt. Acessao em 11 de mar. 2024

WEITAO, Li *et al.* Application of 5W2H Analysis in the Training Management of the. **Journal of Human Resource Development**, v. 5, n. 3, p. 1-7, 2023. Disponível em: http://www.clausiuspress.com/assets/default/article/2023/08/27/article_1693124534.pdf. Acesso em: 19 fev. 2024.

ZAGATTO, Thiago Anderson. Inovação nos serviços de limpeza na administração pública: idealismo ou necessidade? **Revista do TCU**, Brasília, n.133, p.88-95, 2016.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “Gestão de contratos e sua aplicação como instrumento de redução de custo: um estudo de caso em contrato de limpeza e conservação do Instituto de Saúde e Biotecnologia”, sob a responsabilidade do pesquisador FRANCISCO REGILSON PINHO DE MATOS, a qual pretende realizar um estudo de caso sobre a gestão de contrato, do serviço de limpeza e conservação do ISB/UFAM, comparando o modelo utilizado com a nova metodologia que utiliza a ferramenta do fato gerador Sua participação é voluntária e se dará por meio de um questionário através do Google Forms. Se o/a Sr (a) aceitar participar, as respostas obtidas por esta pesquisa poderão contribuir para o enriquecimento desse estudo dissertativo Se depois de consentir a sua participação o/a Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O/a Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração referente a esta pesquisa. Entretanto, caso o/a Sr. (a) tenha alguma despesa decorrente desta pesquisa será totalmente ressarcido/a pelo pesquisador/a responsável. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas a sua identidade não será divulgada, uma vez que será guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o/a pesquisador/a no seguinte endereço: Rua _____, CEP: _____, Bairro _____ (endereço profissional), pelo telefone _____ (telefone pessoal), ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Amazonas, **COLOCAR ENDEREÇO DO COMITÊ DE ÉTICA**.

CONSENTIMENTO PÓS–INFORMAÇÃO

Eu,_____, fui informado sobre o que o/a pesquisador/a quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pelo/a pesquisador/a, ficando uma via com cada um de nós.

_____

Assinatura ou impressão datiloscópica do/da participante da pesquisa

_____

Assinatura do Pesquisador responsável

Data: _____/ _____/ _____

APÊNDICE B – Questionário da Pesquisa.

Nome do Gestor de Contrato: _____
Cargo: _____
Data: ____/____/_____

1. Na divisão das atividades de gestão e fiscalização de contratos, o contrato no qual você atua como gestor conta com um Fiscal Técnico e um Fiscal Administrativo, conforme dispõe a IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017?
( ) Sim ( ) Não
Em caso de resposta negativa, explique o porquê?

_____
_____

2. Você e sua equipe já foram capacitados para realizar a fiscalização, segundo as orientações da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017?
( ) Sim ( ) Não
Em caso de resposta negativa, explique o porquê?

_____
_____

3. Os Fiscais de Contratos de mão de obra terceirizada do ISB contam com um suporte contábil e de legislação trabalhista para a realização da fiscalização administrativa dos contratos?
( ) Sim ( ) Não
Em caso de resposta negativa, explique o porquê?

_____
_____

4. Para o Sr.(a) existem falhas na execução dos contratos de mão-de-obra terceirizada relacionados ao contrato no qual você atua como gestor?
( ) Sim ( ) Não
Em caso afirmativo, qual a causa dessas falhas:

( ) Escolha da empresa
( ) Elaboração do instrumento do contrato
( ) Gestão / fiscalização do contrato
( ) Falta de planejamento nas contratações

5. Que falhas ocorrem na gestão/fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada nos quais você atua como gestor?
( ) Má fiscalização, tanto dos fiscais quanto da Instituição
( ) Carência de servidores para manter serviço de gestão estruturado
( ) Falta de capacitação desses servidores

6. Os gestores/fiscais de contrato de mão-de-obra terceirizada têm domínio sobre os instrumentos legais, necessários para o monitoramento da execução dos contratos relativos à limpeza e conservação?
( ) Sim ( ) Não

7. Assinale uma só resposta às questões abaixo:

Questão / Resposta	Discordo Plenamente	Discordo	Indeciso	Concordo Plenamente	Concordo
O ISB/UFAM atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação?					
O(a) Sr.(a) atribui muita importância à atividade de gestão de contratos de mão-de-obra terceirizada de limpeza e conservação?					
A UFAM conhece todas as **consequências institucionais** de uma falha de fiscalização dos contratos pelos gestores do ISB/AM.?					

O(a) Sr.(a) conhece todas as **consequências institucionais e pessoais** de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM?					
O(a) Sr.(a) conhece todas as consequências **para os fiscais**, de uma falha de fiscalização pelos gestores do ISB/AM?					
Os fiscais de contrato conhecem todas as consequências **para a Instituição** de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM?					
Os fiscais de contrato conhecem todas as consequências **para si** de uma falha de fiscalização por parte dos gestores do ISB/AM?					
Os fiscais de contrato estão familiarizados com as diretrizes e ferramentas apresentadas na Instrução Normativa nº 05/2017 para garantir uma gestão eficiente e transparente dos custos dos contratos?					
Os fiscais de contrato tem uma visão clara dos custos associados ao contrato?					
Os fiscais de contrato tem					

conhecimento do percentual no orçamento que o contrato que você gerencia representa?					
Já foram tomadas algumas medidas proativas para redução de custo no contrato que você gerência?					